ReGeo
ISSN: 2177-3246

REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL E NA ARGENTINA: ESTUDO COMPARADO DOS PERÍODOS MENEN E FHC

ADMINISTRATIVE REFORMS IN BRAZIL AND ARGENTINA: COMPARATIVE STUDY OF THE MENEM AND FHC PERIODS

REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN BRASIL Y ARGENTINA: ESTUDIO COMPARADO DE LOS PERÍODOS MENEM Y FHC

https://doi.org/10.56238/revgeov17n7-136

Data de submissão: 08/06/2026 **Data de publicação:** 23/07/2026

Gabriel Augusto Miranda Setti
Pós Doutor pela UFU e pela UFPE
Instituição: Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Instituto de Ciências Sociais (ICS-UFAL)
E-mail: gabrielsetti@gmail.com; gabriel.setti@ics.ufal.br
Orcid: https://orcid.org/0009-0008-7509-3455
Lattes: http://lattes.cnpq.br/9709510879683091

RESUMO

O presente trabalho analisa comparativamente um fator essencial do processo de reforma de Estado: a reforma administrativa. Para isso serão estudados os casos brasileiro e argentino. Os períodos que compreendem o governo de Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, e o governo de Carlos Menen, na Argentina, servirão de exemplo para ajudar a entender esse fenômeno. Serão examinados alguns aspectos, tais como: breve histórico da relação Estado-sociedade nesses países, a descentralização administrativa, as legislações e os órgãos executores dessas reformas. Por fim serão elucidadas algumas conclusões sobre os reflexos de tais políticas para ambos os países.

Palavras-chave: Reformas Administrativas. Brasil. Argentina. Menem. Fernando Henrique Cardoso.

ABSTRACT

This paper provides a comparative analysis of a crucial aspect of the process of state reform: administrative reform. To do this, the cases of Brazil and Argentina will be analyzed. The periods that comprise the government of Fernando Henrique Cardoso in Brazil, and the government of Carlos Menem in Argentina will serve as examples to help understand this phenomenon. Some aspects such as a brief history of the relationship between State and society in these countries, administrative decentralization, legislations and the agencies that carried out these reforms will be examined. Some conclusions on the consequences of such policies for both countries will be finally drawn.

Keywords: Administrative Reforms. Brazil. Argentina. Menem. Fernando Henrique Cardoso.

RESUMEN

Este trabajo ofrece un análisis comparativo de un factor esencial en el proceso de reforma del Estado: la reforma administrativa. Para eso, serán investigados los casos brasileño y argentino. Los períodos que comprenden el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en Brasil, y el gobierno de Carlos Menem, en Argentina, servirán como ejemplos para ayudar a entender este fenómeno. Serán analizados los siguientes aspectos: breve histórico de la relación Estado-sociedad, en dichos países, la descentralización administrativa, las legislaciones y los órganos responsables por la ejecución de esas reformas. Finalmente, serán presentadas algunas conclusiones sobre las consecuencias de esas políticas para los dos países.

Palabras clave: Reformas Administrativas. Brasil. Argentina. Menem. Fernando Henrique Cardoso.

1 INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é a de fazer uma análise comparativa sobre um fenômeno que teve grande relevância para os dois maiores e mais importantes países da América Latina: Brasil e Argentina. O fenômeno em questão é a reforma de Estado e neste caso mais específico a reforma administrativa. Sendo assim o objetivo principal será o de fazer alguns apontamentos de forma comparativa sobre as modificações no âmbito da Administração Pública destes dois países e verificar quais foram as suas conseqüências, principalmente na construção de novos arranjos institucionais que modificariam significativamente a relação Estado-sociedade a partir daquele momento.

Diante do processo de mudança estatal que ambos sofreram nas últimas décadas é possível fazer um recorte histórico que leva em conta um período de influência determinante na readequação (ou pelo menos tentativa) dos Estados Nacionais de Brasil e Argentina às novas exigências do capitalismo contemporâneo. Para executar a tarefa aqui proposta serão devidamente analisados os períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no Brasil, de 1995 a 2002, e o período de governo de Carlos Menen na Argentina, de 1989 a 1999.

Embora os fenômenos estudados pela ciência política sejam em muitos casos processuais e todo recorte analítico é algo um tanto quanto arbitrário, fez-se necessário aqui, diante das limitações do presente trabalho, estabelecer uma delimitação nos períodos históricos que aparentemente promoveram as maiores transformações e reformas nos aparelhos estatais dos países em questão.

São inúmeros aspectos a serem levados em conta quando o assunto é a reforma de Estado, um deles é a própria reforma administrativa que se constitui como um dos eixos centrais nesse processo. Seria possível acrescentar tantos outros *locus* de reformas dos Estados Nacionais como os processos de privatizações, as desregulamentações, a abertura comercial e tantos outros. Alguns dos elementos centrais desse fenômeno de maior porte da reforma de Estado, principalmente no Brasil e na Argentina estão no quadro abaixo:

Tabela 1. Reforma de estado na américa latina: reformas estruturais no brasil e argentina

BRASIL	LIMITAÇÕES DAS DIMENSÕES DO SETOR	REFORMA ADMINISTRATIVA
		PRIVATIZAÇÕES
		ABERTURA COMERCIAL
		AJUSTE FISCAL
		DESREGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO
		REFORMA ADMINISTRATIVA
		PRIVATIZAÇÃO
		DESCENTRALIZAÇÃO
		REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
		LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO

ARGENTINA	**PÚBLICO**	**DESREGULAMENTAÇÃO E LIBERALIZAÇÃO DE PREÇOS**

Fonte: Elaboração própria

A partir do quadro acima é possível entender que a reforma administrativa se constitui como um dos braços da reforma de Estado e pode ser considerada como um dos elementos mais significativos no processo de modificação do perfil do mesmo frente à sociedade. O que interessa no presente trabalho é entender a reforma administrativa, que, reservadas suas diferenças e semelhanças, teve lugar central na agenda política de Fernando Henrique e de Carlos Menen.

O grande desafio para estes governantes era modificar o papel do Estado frente à sociedade e, para isso, promoveram consideráveis modificações no âmbito das suas Administrações Públicas. A transferência de várias funções até então atreladas à esfera estatal para o âmbito do mercado agora revelava um novo modelo de Estado, que passaria gradativamente de interventor para regulador.

O novo molde atendeu às recomendações dos países de capitalismo central, muitas vezes sob a ótica do discurso de adequação à globalização. Esse discurso se materializou numa espécie de manual elaborado por políticos e intelectuais que participaram do chamado "consenso de Washington"[1]. As diretrizes delineadas a partir desse encontro serviram de guia para que alguns governantes, principalmente na América Latina, pudessem realizar as transformações pró mercado.

As reformas estruturais recomendadas pelo consenso serviam como parâmetros para a aprovação de empréstimos dos organismos de financiamento como FMI e Banco Mundial aos países que precisavam sanar suas contas. Essas políticas, consideradas por muitos como neoliberais, acabavam por determinar o eixo de transformação dos Estados no Brasil e Argentina.

A partir desse contexto pode-se considerar que a questão fundamental do artigo é entender, a partir da comparação, quais foram os principais aspectos das reformas estatais e administrativas ocorridas no Brasil do período FHC e na Argentina de Menen. O exercício comparativo permitirá avaliar os níveis de transformação da relação entre Estado-sociedade e também ajudará a confirmar a

[1] O consenso de Washington foi um encontro entre autoridades, políticos, intelectuais e burocratas que delineou uma espécie de "pacote" de reformas estruturais a serem promovidas pelos governantes dos países de terceiro mundo no sentido de adequarem os seus Estados Nacionais aos novos moldes do capitalismo contemporâneo. Sobre esse consenso Bandeira nos explica: "o economista norte-americano John Williamson apresentou um documento, que continha dez propostas de reforma econômica, sobre as quais havia amplo consenso em Washington, tanto entre os membros do Congresso e da Administração quanto entre os tecnocratas das instituições financeiras internacionais, agências econômicas do Governo norte-americano, Federal Reserve Board e *think tanks*. As propostas, visando à estabilização monetária e ao pleno restabelecimento das leis de mercado, consistiam em: 1 – disciplina fiscal; 2 – mudanças das prioridades no gasto público; 3 – reforma tributária; 4 – taxas de juros positivas; 5 – taxas de câmbio de acordo com as lei do mercado; 6 – liberalização do comércio; 7 – fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas; 10 – garantia dos direitos de propriedade."(Bandeira, 2002).

idéia de que a reforma na Administração pública se constitui como um dos eixos centrais nos seio das reformas de Estado.

Para executar a tarefa proposta serão discutidos alguns tópicos centrais nas próximas linhas. Primeiramente será feito um breve histórico da relação Estado-sociedade nos dois países em questão, nos períodos mais significativos que antecederam os governos de FHC e Menen. Logo após serão apontadas as principais características do contexto histórico e sócio-político que fizeram com que esse projeto ambicioso viesse à tona. Alguns aspectos das reformas de Estado e mais especificamente das reformas administrativas promovidas pelos presidentes de Brasil e Argentina serão feitos logo em seguida.

Vencida essa etapa se discutirá um assunto primordial no que tange às reformas administrativas, a descentralização administrativa. Sobre esse assunto serão analisadas algumas questões de grande relevância principalmente para a Argentina, que realizou uma drástica modificação no seio da sua Administração Pública Nacional transferindo grande parte das suas funções para as Províncias. No caso brasileiro serão devidamente apresentadas algumas ações relacionadas à centralização e a descentralização do poder no período de FHC.

Após o delineamento de características fundamentais das reformas de Estado e da reforma administrativa e da discussão sobre centralização/descentralização do poder faz-se necessário um terceiro tópico de discussão: as legislações que balizaram as reformas administrativas nos dois países. Serão devidamente explicitadas algumas das principais modificações do arcabouço legal que permitiram e serviram de mola propulsora para as reformas.

Concomitante ao estudo do aparato legislativo utilizado nesses períodos também serão destacados os principais "atores institucionais" que trabalharam na busca do sucesso das políticas engendradas naquele momento. No caso brasileiro foi criado um novo Ministério, o Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado – MARE. Já no caso Argentino foi constituído um Comitê Executivo, chamado *Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa* – CECRA, que constituiu grupos de trabalho com burocratas do Ministério da Economia, das Secretarias Civil e Jurídica e de técnicos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Por fim serão feitas algumas considerações finais a respeito dos processos de reformas administrativas pretendidos pelos presidentes FHC e Menen. Serão sugeridas algumas explicações para ajudar a entender os níveis de sucesso e insucesso dessas políticas e também serão feitos alguns apontamentos sobre outros aspectos das reformas a serem estudados em ocasiões futuras.

2 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NO BRASIL E NA ARGENTINA

Para se entender as reformas de Estado e administrativas nos casos brasileiro e argentino no período escolhido faz-se necessário uma pequena digressão que ajude a reconstruir resumidamente o cenário econômico e político que permitiu a efervescência dessas plataformas reformistas. Essas trajetórias históricas e políticas de Brasil e Argentina foram, em vários momentos, bastante parecidas.

Primeiramente, no caso argentino, vale a pena apresentar simplificadamente uma síntese da evolução política e econômica do país. Para isso será necessário apresentar algumas características essenciais na determinação histórica do papel do Estado frente à sociedade.

Segundo Zeller podemos destacar três momentos de configuração estatal significativos na história deste país. A partir das informações do texto organizado pelo autor (Zeller, 1997) considera-se que a Argentina viveu um primeiro momento de modelo agro-exportador, que vai de 1880 a 1930, um segundo período que ele considera como marco do processo de industrialização por substituição de importações, que vai de 1930 a 1976, e finalmente o período posterior a 1976 que determinaria um novo papel do Estado.

Já no caso brasileiro a situação manteve uma considerável semelhança. A economia brasileira tinha suas bases, desde os tempos de Colônia de Portugal até o fim da Primeira República, voltadas para o comércio exterior. Como explica Carvalho "a produção de açúcar e tabaco em alguns pontos da costa, o extrativismo e a pecuária no interior, dominaram a economia dos séculos XI e XVII." (CARVALHO, 2004, p.23). No século XVIII a exploração de ouro e diamantes ganhou destaque e já na época da independência a economia possuía uma característica simples: era composta por grandes latifúndios voltados para a produção de mercadorias exportáveis (açúcar, tabaco e algodão). Nos anos seguintes o café assumiria a ponta como principal produto de exportação brasileiro, permanecendo inalterado o modelo anterior de forma de propriedade (latifúndios) e dependência do mercado externo.

O modelo agro-exportador argentino foi um processo de desenvolvimento econômico que se fundamentou basicamente na exploração privada de recursos naturais (grãos e carnes) orientada quase que totalmente, para os mercados externos. Era um jogo internacional em que a Argentina exportava produtos em sua maioria primários e importava bens manufaturados, o que acabou por gerar um déficit na balança comercial do país, o que se era compensado em parte com a entrada de capitais estrangeiros.

Já neste momento se criavam condições favoráveis para que o país engendrasse seu desenvolvimento industrial. Dentre alguns fatores que criaram essas condições se destacam: as correntes migratórias para o país com experiência e qualificação para a indústria, o desenvolvimento da

educação e do ensino técnico, o crescimento do mercado interno e as demandas das produções primárias como a construção de malha ferroviária, de maquinário agrícola e outros.

A primeira Guerra Mundial também foi um fator estimulante para que ambos os países aprofundassem o desenvolvimento das indústrias que estavam em emergência. As modificações aconteceram porque durante o período de guerras os países industrializados acabaram por não conseguir manter os níveis de exportações de produtos manufaturados. Esse fato forçou uma profunda transformação nos sistemas de produção dos países que até então possuíam suas bases econômicas nas exportações de produtos primários e na importação de produtos de maior valor agregado.

Esse modelo de divisão internacional do trabalho afetou fortemente Brasil e Argentina, que tinham nas atividades agropecuárias, no caso argentino, e agrícolas, no caso brasileiro, as molas propulsoras das suas economias até a crise iniciada em 1930.

A partir da constatação das características básicas da economia dos dois países nesses momentos históricos anteriores 1930 (e aqui apresentadas de forma bastante resumidas, pelo fato de o interesse aqui é entender a relação Estado-sociedade e não fazer uma reconstrução exaustiva dos fatores econômicos e políticos de cada época) é possível observar que o perfil do Estado principalmente no Brasil era baseado em um liberalismo dominado pela oligarquia e por características como o clientelismo, o paternalismo e o patrimonialismo.

Essas características estabeleceram um desenho institucional em que as relações entre os estados e a União foi menos hierárquica no Brasil do que no caso argentino. Como nos explica Fausto e Devoto “do ponto de vista político, as elites políticas instituíram no Brasil um pacto oligárquico, ficando o controle da União, via de regra, na dependência de um acordo entre os estados de maior peso” (2004, p.149).

Enquanto no Brasil havia um acordo de elites oligárquicas locais, na Argentina as condições sóciohistóricas “viriam enfatizar a predominância de Buenos Aires e da respectiva província. A cidade beneficiou-se do impressionante desenvolvimento econômico que teve como marco inicial a última década do século XIX” (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 148). Os autores acrescentam também que a capital e a província de Buenos Aires representavam um pólo sem paralelo em outras regiões do país.

Outro fator de suma importância para que se produzissem diferenças nos âmbitos do desenho institucional de ambos os países foi a questão do monopólio da violência. No caso brasileiro a Constituição de 1891 não vedou a criação de forças militares estaduais o que permitiu uma forte militarização de algumas unidades federativas, como foi no caso de São Paulo, que tinha um razoável poder de negociação sob qualquer tipo de ameaça de intervenção federal em seu território.

Já no caso argentino "as milícias provinciais foram abolidas formalmente na Argentina em 1879 – na prática, em 1890 -, contando as unidades provinciais, tão-somente, com suas respectivas polícias. Daí para a frente, cresceu o poder do governo central para intervir ou deixar de intervir nas províncias, ou para dirimir disputas entre facções políticas rivais" (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 149).

A partir do que foi dito pode-se concluir que tanto no Brasil quanto na Argentina, excetuadas as dessemelhanças no tocando às relações estabelecidas pela União e as unidades federativas, o modelo de Estado que sobreviveu até 1930 tinha como características um liberalismo político bastante contaminado pelas relações clientelistas e patrimonialistas[2].

A congruência entre as elites econômicas e as elites políticas era algo que saltava aos olhos, e, no caso brasileiro, como afirma Codato "Joseph Love e Bert Barickman mostraram, ao comparar a elite política paulista ("rulers") com sua elite econômica ("owners"), que, entre a Proclamação da República e o Estado Novo, a primeira praticamente coincide com a segunda." (CODATO, 2008, p.94). No caso argentino o pacto oligárquico se deu em um partido de notáveis – o Partido Autonomista Nacional (PAN) – que se consolidou entre 1880 e 1900. E, a partir de 1900 o sistema de oligarquias se manteve, mas sujeito a crises, ficando à mercê de acordos entre duas figuras de peso no cenário político daquela época, Roca e Pellegrini. No caso argentino "os acertos entre políticos provinciais foram fundamentais para a indicação de candidatos à Presidência da República até 1916." (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 149). A despeito das diferenças de grau e intensidade encontradas no que tange a relação entre a União e os estados em Brasil e Argentina nesse contexto histórico, é possível dizer que tanto aspectos econômicos (economia baseada na exportação) quanto aspectos políticos (forte presença das oligarquias no jogo político) foram determinantes no caráter ainda pouco inflado dos seus Estados Nacionais e das suas Administrações Públicas Federais. Esse perfil deverá se alterar significativamente no período posterior a 1930.

Se até 1930 o Estado era um aliado de peso para as elites exportadoras nos dois países (considerando que o Estado, nesse momento, era constituído em grande parte pelos próprios proprietários dos produtos exportados), se caracterizando principalmente pelo fornecimento do suporte necessário à inserção dos países no modelo de mercado internacional, a partir desta data algumas transformações significativas começam a entrar em curso.

[2] É importante destacar que os períodos históricos considerados aqui até o ano de 1930, tanto no Brasil quanto na Argentina, são muito mais complexos do que a forma resumida apresentada no presente trabalho. Diante das limitações momentâneas o que se tentou foi uma pequena reconstrução desses períodos baseada mais especificamente nas relações entre Estado e sociedade. É fato que alguns recortes e marcos são utilizados a título explicativo e devem ser vistos como um recurso para auxiliar o entendimento das idéias centrais e não como uma tentativa de homogeneização de períodos tão complexos da história desses países.

Como destaca Romero "a Primeira Guerra Mundial – muito mais do que a crise de 1930 – marcou o fim de uma etapa da economia argentina: a do crescimento relativamente fácil, com rumos claros" (ROMERO, 2006, p.48). E continua: "A partir de 1914, o mundo tornou-se mais complexo, de condução mais delicada e de futuro relativamente incerto, a ponto de predominarem as dúvidas e o pessimismo, que apenas em alguns círculos se transformavam em desafio para a busca de novas soluções" (ROMERO, 2006, p.48). Segundo esse autor a guerra trouxe à tona a vulnerabilidade da economia argentina cujas engrenagens eram as exportações, a entrada de capitais, de mão-de-obra e a expansão da fronteira agrícola.

No caso brasileiro como destaca Lafer "a Revolução de 1930 e o primeiro governo Vargas (1930-45) foram resultantes de fatores internos e externos que contribuíram para a queda da Primeira República e o desgaste de seus mecanismos de apoio político" (LAFER, 2002, p. 32). Segundo o autor os fatores externos decorreram basicamente da crise de 1929 e da queda do preço do café brasileiro. Os esquemas tradicionais, segundo ele, não surtiam mais efeito em face da extensão da crise que se configurara. Já entre os fatores internos Lafer considera um ponto essencial; o esgotamento da capacidade do antigo regime para absorver as classes médias através de empregos públicos[3].

Essas profundas transformações ocorridas nos dois países engendraram um novo modelo de Estado, que passava de um papel mais limitado para um caráter de grande intervenção, sobretudo no campo econômico, se constituindo como o principal promotor do desenvolvimento econômico e industrial.

No que tange à relação Estado-sociedade utilizada no presente artigo é imprescindível observar que nesse momento, principalmente a partir de 1930, O Estado assume um novo caráter de dinamizador da economia em geral e da indústria em particular, configurando-se como principal protagonista da produção de bens e serviços. No caso argentino Romero destaca que "em meados de 1933...avançou-se em um rumo mais inovador, e começaram a se delinear duas tendências que iriam durar por muito tempo: a crescente intervenção do Estado e o fechamento progressivo da economia." (ROMERO, 2006, p. 68).

Ainda no caso da Argentina, segundo Zeller (1997) na década de 1930 começou a se configurar a industrialização por substituição de importações que se consolidaria na década de 40. Zeller ressalta

[3] Vale a pena destacar que a ênfase de Celso Lafer é na questão do planejamento governamental. O autor leva em conta as principais características da máquina administrativa brasileira ao longo da trajetória política do país até o governo de Juscelino Kubtschek. Essa ênfase muitas vezes recai numa abordagem que considera o entendimento de aspectos da Administração Pública brasileira como essenciais no processo de desenvolvimento do país e no delineamento de algumas características básicas, principalmente no tocante a aspectos políticos, econômicos e sociais. Lafer toma emprestado o conceito de *Estado cartorial* de Hélio Jaguaribe considerando que esse tipo de Estado é um "compromisso pelo qual as elites dominantes, através da cooptação, colocaram a classe média na administração pública, que funcionava para outorgar legitimidade ao sistema." (LAFER, 2002, p. 32). O Estado cartorial, para Lafer tinha uma função essencial: absorver uma classe média sem função econômica, mas com peso político e que precisava de emprego.

ainda que a partir da década de 1930 essas estratégias privilegiaram, em uma primeira fase, a indústria tentando compatibilizar a substituição das importações com geração de empregos, utilizando técnicas simples em pequenas unidades econômicas. Posteriormente, e com diferentes graus de dificuldade, avançou-se para a metalurgia e a produção química, que também eram o núcleo do modelo Fordista nos países desenvolvidos.

De modo geral esses setores da indústria repousavam sobre uma base constituída principalmente por empresas estatais e subsidiárias de empresas estrangeiras. No nível macroeconômico o modelo funcionava mantendo como seu pilar principal o setor primário fortemente exportador, baseado em riquezas naturais, com pouco impacto sobre o emprego e responsável pelo superávit da balança comercial; e pelo setor industrial, importador por supremacia, voltado praticamente ao mercado local. Zeller considera que sob este perfil o modelo avançava rapidamente na medida em que o setor primário tinha a capacidade suficiente para expandir seus saldos de exportação capazes de sustentar as demandas de importação do setor manufatureiro.

Já no fim dos anos 50 esse modelo começou a mostrar sintomas de contradições no seu funcionamento, que segundo Zeller, poderiam ser sintetizados em quatro problemas substanciais. O primeiro é que a indústria leve cobria grande parte da demanda interna existente e seu crescimento foi limitado à velocidade de crescimento da população.

Em segundo lugar a indústria mostrou um desempenho ruim em certos setores fundamentais como em atividades de metalurgia que estão no final da cadeia de produção (automóveis, tratores, aviões, etc.). A produção de insumos industriais de uso intermediários (aço, alumínio, papel, etc.) e a produção de bens de capital. O terceiro aspecto era que a economia como um todo estava em profundo déficit na produção de energia e, por fim mesmo que os preços dos produtos primários argentinos fossem razoáveis, não tinhas fôlego suficiente para impulsionar de fato um salto na produção, que carecia de um novo dinamismo ancorado na geração de novas tecnologias.

Diante deste contexto em meados dos anos 70 se faziam evidentes as dificuldades da continuação deste modelo de substituição de importações[4]. Essas dificuldades incluíam tanto aspectos relacionados com a própria organização industrial (dentre eles a fraca competitividade internacional), quanto com o funcionamento global da economia do país (como, por exemplo, os saldos comerciais deficitários).

[4] O objetivo nem de longe foi o de esgotar os inúmeros fatores que determinaram as bases econômicas da Argentina nesse período de praticamente quarenta anos (1930-1970), mas sim de explicar de maneira bastante resumida como o modelo de Estado pós 1930 teve como modelo um inchaço da máquina pública e uma grande importância da figura estatal como promotor do desenvolvimento econômico, o que teve como conseqüência o seu crescimento e consequentemente a sua dificuldade em dar respostas satisfatórias ás demandas da sociedade.

Mantendo grande semelhança ao modelo argentino pode-se considerar que o período posterior a 1930 teve também, no caso brasileiro, grande presença da figura estatal como promotor do desenvolvimento econômico. Lima Jr. Destaca alguns momentos chave no período histórico e político brasileiro, principalmente em relação às bases do Estado administrativo e interventor.

Ele considera que "ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de centralização na administração e, no pós-37, delineou-se uma nova característica de atuação: além de um estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir as feições de um estado intervencionista; à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado desenvolvimentista" (LIMA JR. 1998, p. 6). Dessa maneira, o período supracitado lançou as bases de um Estado que se configuraria como o grande indutor do crescimento e do desenvolvimento do país.

Esse autor salienta ainda que a Revolução de 1930, que esteve simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais teve como um de seus principais desdobramentos a criação de um Estado administrativo no Brasil. O governo Vargas empregou mecanismos típicos da administração pública racional-legal, ao estilo weberiano, com estatutos normativos e órgãos normativos fiscalizadores. Vargas solidificou um modelo de Estado autoritário-burocrático com apoio militar e um tanto quanto centralizador e regulador. O liberalismo baseado no patrimonialismo pré 30 dava lugar a um Estado com uma estrutura administrativa mais racionalizada e mais profissionalizada. Nesse sentido a Revolução de 1930 também pode ser considerada como um marco na gênese da fundação de uma administração pública de fato no país[5].

Lima Jr., em sua divisão sobre os períodos históricos relacionados ao desenvolvimento da administração pública brasileira, avança na definição do ideário nacional-desenvolvimentista e na constituição do Estado como propulsor do desenvolvimento. Esse período foi inaugurado com a promulgação da constituição de 1946, período que procedeu a democratização do regime do Estado Novo de Vargas (1937-1945). No que concerne à administração pública ela não passou por modificações significativas, com exceção da tendência já estabelecida de criação de novos órgãos nas administrações direta e indireta, como explica o autor.

[5] É fato que a Revolução de 1930 se configurou como um marco no início da racionalização da administração pública no Brasil e além do mais (talvez o mais importante para o tema deste trabalho) no início da preocupação das autoridades e dos políticos sobre esse assunto. Não se deve desprezar os períodos históricos anteriores, mas vale considerar a chegada de Vargas ao poder como o pontapé inicial desse processo. Vale lembrar que o início de uma administração pública mais racionalizada e com princípios distintos dos do patrimonialismo até então presentes na Primeira República não imunizaram o Estado brasileiro das relações clientelistas nem do próprio patrimonialismo, situação que permeia a administração pública até os dias atuais. Na verdade são estruturas que acabam por sobreviverem juntas, em meio a critérios de racionalidade mesclados muitas vezes com o apadrinhamento político e as trocas de favores.

Outra característica fundamental desse período em comparação com os precedentes foi a ascensão das massas no cenário político, as quais possuíam uma relação quase que direta com os políticos populistas[6]. A eleição de Juscelino Kubitschek e o seu posterior "Plano de Metas" se constituiriam como um magnífico exemplo do poder de planejamento do Estado brasileiro.

O terceiro momento explicitado pelo texto de Lima Jr. É o governo militar no Brasil, que promoveu uma modernização autoritária do país e expandiu ainda mais o Estado que já vinha em crescimento. Um dos principais aspectos relativos à reforma na administração pública nesse período foi a criação do Decreto-Lei nº 200, que indicou importantes princípios norteadores para a máquina pública do país. Esse Decreto, inicialmente com 215 artigos, foi posteriormente alterado por diversos outros dispositivos legais.

Segundo Fausto e Devoto o regime militar brasileiro teve como "ingrediente ideológico vital o crescimento econômico acelerado – que se alcançou, de fato, em alguns períodos -, combinando-se com concessões limitadas à democracia representativa." (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 396). Sob a égide do autoritarismo militar o Brasil conseguiria lograr algum êxito na economia, período que ficou bastante conhecido como "milagre econômico". Esse período, que se estendeu de 1969 a 1973, combinou um magnífico crescimento econômico com taxas de inflação relativamente baixas. O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro alcançou seu pico em 1973 alcançando a variação de 14% e uma inflação média anual de 19,4%.

Na Argentina, os governos militares[7] também lançavam mão de ferramentas de um Estado forte e interventor, com forte presença reguladora na economia. Como destaca Romero (2006) nesse período os atributos do Estado e a sua capacidade para definir as regras do jogo pouco se alteraram. A figura da máquina pública como o grande potencializador da economia se demonstrava em suas políticas públicas voltadas para alavancar o crescimento e desenvolvimento do país.

Após vivenciarem períodos de pouca liberdade política com razoável crescimento econômico, Brasil e Argentina passam então por períodos de transição para a democracia. Esses períodos vão abrir caminho para as grandes transformações que ocorrerão alguns anos à frente nos períodos das presidências de FHC e Menen. Ao utilizar os referenciais até então discutidos neste trabalho é possível verificar que os períodos de governo dos dois presidentes supracitados significaram um marco na construção de um novo papel do Estado frente à sociedade. Isso se dá pelo fato de que as plataformas

[6] Sobre esse assunto, que não é tema central do artigo, vale a pena a leitura do texto clássico de Francisco Weffort (1981). Nesse texto Weffort explica o caráter contraditório dos políticos populistas e as características básicas daqueles que se apoiaram nesse "modelo" que buscava apoio e sustentação nas massas urbanas.

[7] Para se compreender os períodos em que a Argentina viveu sob governos militares vale a pena recorrer mais uma vez a Fausto e Devoto. Segundo eles os governos ditatoriais "se iniciaram em setembro de 1955, com a queda de Perón, percorreram todo um período até dezembro de 1983, porém sem

governamentais de ambos determinariam o fim do intervencionismo estatal que vinha desde a década de 1930, abrindo espaço para o delineamento de uma nova relação Estado-sociedade.

3 REFORMA DE ESTADO E REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL E NA ARGENTINA

Os modelos econômicos anteriores, do Estado como o grande indutor do crescimento econômico, começaram a demonstrar sinais claros de esgotamento já na década de 1970. Os governos brasileiros e argentinos, nos períodos posteriores a 1930, promoveram um crescente "inflamento" da máquina estatal. Do Estado provinham os incentivos econômicos e fiscais, os financiamentos públicos e a criação de burocracias para responder às demandas crescentes de suas sociedades. A figura estatal se configurava como o principal agente de planejamento deixando pouca margem às "leis mercadológicas".

A partir das transformações mundiais e dos sinais de que o modelo de Estado intervencionista já não conseguia mais responder às demandas da sociedade se afloraram novas idéias e recomendações políticas baseadas no consenso de Washington. O antigo liberalismo, que sobreviveu como ideologia política até 1930 nesses dois países, apareceu como a nova solução para os problemas de déficits dos Estados nacionais em uma releitura contemporânea: o neoliberalismo.

O neoliberalismo como definido em Setti "como já diz seu prefixo 'neo' é uma nova forma de liberalismo, uma releitura ou readequação dessa corrente política a alguma nova realidade histórica da sociedade humana. É uma ideologia, uma forma de se encarar o mundo social baseada em certas máximas, que, mesmo criticáveis, acabaram sendo orientadoras de ações políticas em diversos países do globo." (SETTI, 2006, p. 43).

Vale destacar também que o neoliberalismo acabou adquirindo um sentido pejorativo, passando a ser quase que um sinônimo de um desmonte irresponsável do Estado. O fato é que as idéias neoliberais de autores de renome como Hayek e Milton Friedman[8], ambos ganhadores do prêmio Nobel de economia, se tornaram referências na crítica ferrenha ao excesso de intervenção estatal das décadas anteriores. O neoliberalismo pregava uma redução drástica do aparelho de Estado e criticava duramente as atuações do mesmo em detrimento do mercado.

continuidade. Os interregnos ocorreram entre maio de 1958 e março de 1962 (presidência de Arturo Frondizi) ; outubro de 1963 a junho de 1966; maio de 1973 até março de 1976" (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 397).

[8] Para se compreender mais detalhes do neoliberalismo o trabalho "Relações e identidades entre FHC e o pensamento neoliberal (1995 a 2002)" é de grande valia.

O conjunto de idéias liberais veio ao encontro das necessidades de reformas de Estado de Brasil e Argentina. Elas seriam a "pedra angular" para o início do desmonte dos Estados com políticas de privatização, desregulamentação, ajustes fiscais e tantas outras iniciativas no sentido de reduzir o seu tamanho e sanar suas contas. Esses modelos tiveram bastante ressonância na América Latina, como foi no caso do Chile na década de 1970 com a ditadura de Pinochet.

Mesmo rejeitando o rótulo de neoliberal Fernando Henrique Cardoso teve uma considerável influência dessas idéias. O então presidente já adiantava nos seus planos de governo as necessidades de se modificar a face do Estado brasileiro, passando de indutor para regulador. Segundo FHC não tratava de definhar o Estado, mas sim de transformá-lo e torná-lo mais eficiente e adequado aos novos tempos e exigências do mercado globalizado.

Nessa perspectiva FHC promoveu várias reformas durante seus oito anos de governo. Apesar dos desafios de uma democracia jovem e das dificuldades enfrentadas pelo desenho institucional que ela criara, o então presidente logrou razoável êxito na implementação de importantes reformas no país. As modificações se deram com fervorosas políticas de privatizações, de desregulamentações, de abertura comercial, de ajustes fiscais e da reforma administrativa, que é a ênfase deste trabalho.

No caso da Argentina o governo de Carlos Menen foi o grande marco da ascensão das políticas neoliberais no topo da agenda governamental. Ele assumiu o governo do país em julho de 1989 diante de um cenário bastante decadente. A Argentina enfrentava uma crise de hiperinflação, um Estado endividado e incapacitado de atender às demandas da sociedade. Bastante pragmático e com um forte perfil populista Menen deu tônica ao seu governo com reformas estruturais nas instituições do país e colocou no topo da sua agenda a questão econômica e a reforma do Estado.

Menen anunciou que era partidário da economia de mercado, da abertura econômica e das privatizações. Promoveu suas reformas econômicas, como explicam Ghio e Echemendy, baseado nos diagnósticos feitos pelos organismos internacionais, que tiveram grande influência no processo de desestatização argentino. Dentre as reformas estruturais destaca-se a reforma administrativa que, nos moldes do Brasil, propusera um novo desenho institucional para as suas Administrações Públicas Federais, além de dar ênfase na eficiência e nos resultados.

É possível dizer que as reformas administrativas nos dois países fazem parte de uma política de maior alcance, ou seja, as reformas administrativas são uma das frentes de uma agenda de reforma dos Estados. As reformas liberalizantes promovidas nos Estados lançavam mão de políticas de desregulamentação, de ajuste fiscal, de abertura econômica e uma profunda reforma na administração pública. A reforma administrativa se configurou como um dos pontos principais nesses projetos de ambos os países.

Ao se discutir a reforma administrativa também é possível fazer uma espécie de "divisão interna" de suas principais frentes. Essa subdivisão norteia o estudo e pode ser um recurso de auxílio ao entendimento das suas principais características. É fato que o processo é bastante amplo, mas alguns fatores essenciais devem ser considerados. Dentre esses fatores se destacam: as legislações, a questão do funcionalismo público, o órgão gestor das reformas, a influência e a participação de Organismos Internacionais na elaboração das políticas reformistas, a descentralização administrativa e a criação das agências reguladoras.

Esse conjunto de elementos a serem examinados no que se refere às reformas administrativas dos dois países latino-americanos estão apresentados no quadro a seguir:

Tabela 2. Matriz conceitual: elementos principais da reforma administrativa

Reforma Administrativa	Governo de FHC (1995-2002)	Governo Menem (1989-1999)
Legislação	Avaliar as mudanças na legislação para a reformulação da estrutura administrativa	Idem
Funcionalismo Público	Avaliar se houve redução ou alteração nos quadros na Administração Pública Federal.	Idem
Órgão Gestor da Reforma	Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)	*Comitê Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa* (CECRA)
Influência/Participação de Organismos Internacionais	Avaliar participação e/ou influência de Organismos internacionais no processo de reforma administrativa	Idem
Descentralização Administrativa	Verificar o grau de avanço da descentralização administrativa no país	Idem
Criação de Agências Reguladoras	Verificar o processo de criação das agências reguladoras e sua forma de atuação	Idem

Fonte: Elaboração própria

Desse conjunto de elementos primordiais das reformas administrativas serão examinados a seguir apenas três. O primeiro a ser comparado nos casos brasileiro e argentino será a questão da descentralização administrativa. Os outros dois elementos, que serão tratados em conjunto serão a legislação e os marcos legais que deram início às reformas e os órgão executores que encabeçavam esses processos durante os governos de Menen e FHC.

4 A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO BRASIL E NA ARGENTINA

O processo de transformação nas administrações públicas dos dois países teve como um dos pontos de semelhança a importância da descentralização administrativa. Apesar dessa grande relevância os modelos de descentralização pretendidos, e muitas vezes ocorridos nesses países, foram bastante diferentes. No caso brasileiro o intuito do Ministro Bresser Pereira, mentor intelectual da reforma de Estado, era promover uma descentralização que possibilitasse a emergência de um modelo de administração pública chamada por ele de "gerencial". A administração pública gerencial tinha dentre as várias características elencadas por Bresser a ênfase em resultados, separação entre os formuladores de políticas públicas e os executores das mesmas, que deviam ser descentralizadas, transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos, dentre outras.

O objetivo principal da proposta era descentralizar e melhorar o desempenho gerencial na prestação de serviços públicos na área social, mediante as chamadas "Organizações Sociais", entidades sem vinculação administrativa com o Estado, mas fomentadas com recursos públicos e controladas por contratos de gestão. Outro elemento importante no tocante ao processo de descentralização administrativa, segundo Bresser, é a questão da criação de mecanismos de controle para essas unidades.

Ainda no tocante às Organizações Sociais pode-se dizer que elas se constituíram como uma inovação no desenho institucional brasileiro para o setor das atividades não-exclusivas do Estado. Esse novo formato pressupunha a desconexão em relação à administração pública das entidades prestadoras de serviços na área social. Isso se daria mediante extinção e subseqüente absorção dessas atividades por entidades públicas não-estatais. As Organizações Sociais tiveram suas áreas de atuação definidas em Lei, são elas: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, preservação e proteção do meio ambiente, cultura e saúde.

Esse movimento de descentralização da execução de políticas públicas que passaram do Estado para as Organizações Sociais foi batizado pelo nome de "publicização". A publicização consistia na gradual extinção das entidades estatais promotoras de políticas públicas nas áreas supracitadas, ficando essas, a partir daquele momento, a cargo de fundações ou associações civis com personalidade jurídica de direito privado. Essa descentralização tinha como objetivo reduzir o tamanho do Estado e melhorar o atendimento das necessidades da população. Isso tudo porque as Organizações Sociais possuíam características de funcionamento diferentes da estrutura lenta e burocrática própria ao Estado. Elas gozavam de autonomia administrativa, porém eram fomentadas com recursos do Estado. Elas deviam ser submetidas também a rigorosos mecanismos de controle.

Além da publicização como um importante fator da descentralização ocorrida na administração pública brasileira é possível dizer que existiram várias outras ações nesse sentido. Essas ações, apesar de enfrentarem problemas gerados principalmente pela estrutura federativa brasileira, lograram algum êxito. Abrucio destaca vários mecanismos utilizados pelo governo Federal para modificar e coordenar o processo de descentralização. O autor destaca sete pontos:

> Em resumo, o governo FHC usou principalmente sete mecanismos de ação na ordem federativa: 1) o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes; 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização; 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local; 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef[9]; 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União; 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais e 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional. (ABRUCIO, 2005, p. 54)

Se no caso brasileiro a descentralização alcançou razoável êxito e se deu de forma gradual, no caso do país vizinho algumas transformações foram mais abruptas.

Nos períodos anteriores ao governo Menen as administrações provinciais eram relativamente reduzidas e a gestão estatal nesse nível se limitava a arrecadação de alguns impostos sob sua jurisdição e a manutenção de cadastros. A execução de obras públicas e a prestação de serviços sociais tinham um alcance bem limitado. Oszlak (2003) ressalta que o papel dos governos municipais era ainda mais limitado, atuando em poucas áreas devido ao seu parco orçamento.

Ainda segundo este autor a partir dos anos 90 a situação se modificou drasticamente. As políticas de descentralização adotadas pelo governo nessa época deram um novo impulso ao processo de transferência de responsabilidades funcionais para as províncias. A transferência total dos serviços de saúde e educação, em primeiro lugar, e depois a descentralização parcial dos serviços de ação social e outros, implicaram simultaneamente a redução do aparato estatal nacional e a correspondente expansão das administrações provinciais e, até certo ponto, as municipais.

No caso da descentralização da educação o Poder Executivo Nacional transferiu às províncias os serviços educativos que até então eram administrados de forma direta pelo *Ministério de Cultura y Educación* e pelo *Consejo Nacional de Educación Técnica*. Os requisitos específicos para as transferências se estabeleceram mediante convênios celebrados entre o Poder Executivo Nacional e

[9] Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

cada uma das jurisdições. No tocante aos recursos humanos o pessoal docente, técnico, administrativo e de serviços gerais foi incorporado às administrações provinciais e municipais. Transferiram-se também os bens móveis e imóveis correspondentes.

Além da educação a saúde também sofreu iniciativas de descentralização. O objetivo do processo de transferência dos hospitais era, segundo o governo, de redefinir o papel dos governos nacional e dos provinciais na medida em que aprofundava o federalismo do país. O Decreto número 1269/92 normatizou as políticas substantivas da área da saúde. Elas deviam se pautar por critérios de eficácia e eficiência, a qualidade dos serviços e a federalização e descentralização do sistema de atendimento. O *Ministério de Salud y Acción Social* deveria manter a administração dos serviços hospitalares considerados essenciais por terem em sua responsabilidade o desenvolvimento de programas sanitários relevantes e de alcance nacional.

No plano prático e como conseqüência imediata das tendências descentralizadoras os governos provinciais encontraram dificuldades para administrar esse novo aparato institucional muito mais denso e extenso. Isso resultou dentre vários problemas, em altos graus de ineficiência no cumprimento dos programas de governo.

Diante do exposto pode-se dizer que foram várias as ações promovidas no Brasil e na Argentina no sentido de descentralizar e de criar novos mecanismos de relação entre o governo central e as unidades federativas. Apesar das diferenças consideráveis nas formas que aconteceram, elas se aproximam em um elemento comum, que foi o caso das privatizações. Mesmo não sendo um assunto a ser discutido pormenorizadamente nesta ocasião é válido lembrar que os processos de privatizações das empresas públicas acontecidos nesses países se constituíram como uma forma considerável de descentralização administrativa. Ao privatizar vários setores públicos passando a sua gestão para o mercado os Estados promoveram uma espécie de descentralização que também deve ser levada em conta.

Longe de esgotar os inúmeros aspectos da descentralização nos dois países o que se tentou foi apontar alguns pontos essenciais que merecem futuramente discussões mais aprofundadas. Por hora é importante ficar claro o argumento de que a descentralização teve um importante papel no conjunto das reformas administrativas globais. Dando seqüência à proposta inicial deste artigo serão discutidos a seguir os principais marcos legais que propagaram as reformas de Estado e as reformas administrativas nestes dois países. Como complemento serão apresentados os principais órgãos executores das reformas, um pouco sobre seu funcionamento e constituição.

5 OS MARCOS LEGAIS E OS ATORES INSTITUCIONAIS: REGULAR PARA DESREGULAMENTAR

Neste último tópico do artigo será tratada uma questão de suma importância para a consolidação das reformas de Estado no Brasil e na Argentina: os aparatos legais e normativos que foram determinantes nesse processo. Sendo assim serão apresentadas de forma sintética as principais leis, decretos e demais normas e regulamentações criadas no sentido de enxugar a máquina administrativa pública destes dois países. Além disso, será destacado o papel dos principais atores institucionais que tinham como responsabilidade levar essas reformas adiante.

No caso brasileiro a reforma de Estado estava no topo da agenda governamental e para que se pudesse levá-la a cabo foi criada uma nova burocracia com o intuito de desburocratizar a administração pública do país. Foi criado nada menos que um novo Ministério, o Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado, o MARE. Ele foi criado a partir da extinta Secretaria da Administração Federal, que era vinculada à Presidência da República e representou, segundo os objetivos do governo FHC, um significativo avanço e desafio aos segmentos da burocracia estatal preocupados com a perda de qualidade técnica do processo decisório e com a inoperância e mal funcionamento da máquina administrativa brasileira.

O MARE deveria atuar como um Ministério criativo, atuante e com a importante missão de promover a tão pretendida reestruturação do Estado. Para que isso acontecesse foram tomadas algumas decisões de suma importância. Dentre elas é possível destacar a previsão de uma Secretaria da Reforma do Estado, para atuar na formulação e na implementação de projetos e, principalmente aqueles voltados para a dimensão institucional e de gestão direcionados para o conjunto da administração pública.

Outra iniciativa de peso esteve ligada à questão do recrutamento de quadros, cujo perfil deveria ser de alto nível, assim como o resgate da carreira do "Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental" cargo conhecido popularmente como de "Gestor" com a carreira vinculada ao MARE. Outras ações no sentido de dinamizar o trabalho foram a introdução do planejamento interno de objetivos e metas e de um sistema de acompanhamento de projetos prioritários do Ministério e a criação de uma assessoria de informações institucionais.

O MARE foi responsável pelo primeiro diagnóstico da, considerada por ele próprio, crise da administração pública no Brasil. Os esforços da equipe do Ministério resultaram em uma primeira (e talvez a mais importante) sistematização sobre a situação da administração pública no país, que se apresentou em um documento chamado "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado". Este plano foi o primeiro e mais denso diagnóstico da situação brasileira e foi ele que delineou as principais estratégias, projetos e medidas a serem executadas em todo o aparelho de Estado. Dentre os aspectos

apresentados pelo Plano Diretor o aparato legal e normativo divide espaço com diagnósticos da estrutura organizacional da administração federal, com as políticas de recursos humanos e questões sobre o próprio processo de gestão.

A partir do texto Brasil (1998) é definida a importância do Plano Diretor como "o documento de política de governo para a administração pública federal e define diretrizes de longo prazo para a reforma. A implementação da reforma combina diretrizes, normas e medidas de alcance geral, negociadas e aprovadas em instância interministerial, com a conquista de adesões, por parte de órgãos e entidades interessados na adoção de novos formatos institucionais e modelos gerenciais propostos." (BRASIL, 1998, p. 15).

Outro ator de grande importância no processo de reforma de Estado brasileira foi a Câmara da Reforma do Estado que se constituiu como um conselho interministerial e o Comitê Executivo da Reforma de Estado que se reunia em paralelo às atividades da Câmara para prévia preparação técnica dos temas. Foi com o trabalho dessas equipes compostas por técnicos e políticos que se deu à tônica da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil.

Depois de devidamente apontados os principais atores institucionais que deveriam dar subsídios para as mudanças pretendidas passa-se agora a uma apresentação sucinta dos principais dispositivos legais utilizados para alcançá-las. Segundo Brasil (1998) "as mudanças de ordem legal e normativa incluíram a revisão de dispositivos constitucionais que afetam a administração pública e que representam talvez o aspecto mais saliente da reforma em curso." (BRASIL, 1998, p. 21).

Dentre essas ações destacam-se a revisão da legislação ordinária e em particular a Lei nº 8112/90, do Regime Jurídico Único dos trabalhadores da administração federal e a desregulamentação que atua basicamente em duas vertentes. A primeira tenta remover os obstáculos e constrangimentos legais que afetam autarquias e fundações como parte do processo de construção das bases legais dos novos modelos de Agências Executivas. Em segundo lugar a desregulamentação tentou promover a simplificação e a atualização de normas nas áreas de recursos humanos, serviços gerais, informática e modernização, além da simplificação normativa dos procedimentos de compras públicas que são regulamentados pela Lei 8666/93.

Além da revisão na legislação ordinária se promoveram revisões de alguns dispositivos constitucionais. Foram encaminhadas ao Congresso Nacional duas Propostas de Emenda à Constituição, as famosas PECs. Duas eram relativas à administração pública (PECs 173 e 174) e outra relativa à reforma da previdência social (PEC 33), que trata também da aposentadoria do servidor público. A PEC 173 foi objeto de texto substitutivo na Câmara dos Deputados e aprovada no Congresso Nacional e promulgada como a Emenda Constitucional nº 19, em 4 de junho de 1998. Muitos dos

pontos relevantes da PEC 174 acabaram sendo incorporados à PEC 173, sendo que a PEC 174 teve sua tramitação paralisada. No caso da PEC 33, a mesma recebeu dois textos substitutivos na Câmara e um terceiro no Senado e foi promulgada como a Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

São vários os temas revisados pelas PECs aprovadas por FHC. No caso da PEC 173, que se materializou na Emenda Constitucional nº 19 e que tinha como objetivo promover mudanças Constitucionais na Administração Pública destacam-se várias modificações no texto original de 1988. Alguns temas sobre os quais essas modificações incidiram são: revisão das regras de estabilidade do Servidor, controle dos gastos e equilíbrio das contas públicas, novos limites e critérios para a fixação das remunerações, flexibilização do regime de admissão dos Servidores, profissionalização da função Pública, desenvolvimento da gestão, transparência e controle social e ampliação da autonomia de gestão da administração indireta.

No que diz respeito à Emenda Constitucional nº 20, que tratava sobre a previdência Social do Servidor público as principais medidas se deram em torno de restrições à aposentadoria precoce, aproximação entre os regimes do Servidor público e do trabalhador comum e a revisão dos privilégios e distorções existentes. Além dessas iniciativas de maior envergadura o MARE fez ainda vários levantamentos e análises de Instruções Normativas com o intuito de revogar atos em desuso ou obsoletos para a Administração Pública Federal. Vale lembrar que as alterações explicitadas acima não esgotam nem de longe as revisões e proposições feitas durante todo o período de governo de FHC. Elas são apenas uma parte importante e considerável, notadamente no que concerne ao tema da reforma de Estado e na reforma da Administração Pública Federal do Brasil, dos esforços reformistas pretendidos pela equipe de governo.

No caso argentino também houve várias iniciativas de redução do Estado baseadas em substantivas alterações legais. Em agosto de 1989, um mês após a posse do presidente Menen foram aprovadas a *Ley de la Reforma del Estado* (Lei 23.696) e a *Ley de Emergência Econômica* (Lei 23.697). Elas constituíram as bases para as reformas do Estado Nacional e suas políticas econômicas. Os objetivos principais destas leis eram desregulamentar a economia, privatizar as empresas estatais, reformas a administração pública e transferir serviços sociais para as províncias.

Para entender a importância dessas leis no processo de reforma de Estado argentino vale a pena tecer algumas considerações sobre cada uma delas. A *Ley de la Reforma del Estado* tinha como objetivo central a reestruturação global do aparato estatal argentino, priorizando a configuração do Estado como apenas garantidor das funções essenciais e indelegáveis como a justiça, a segurança interna, a defesa exterior, as relações exteriores e a administração. O Estado deveria também atender com o auxílio da iniciativa privada a seguridade social, a educação e a saúde.

Pode-se dizer que essa lei se constituiu como o marco normativo básico elaborado pelo governo que abriria espaço para se condicionar o acesso e a compra pelo setor privado dos bens e serviços até então oferecidos pelo Estado. No Capítulo II, por exemplo, intitulado "*De las privatizaciones y participación del capital privado*" estavam estabelecidos os procedimentos para a privatização total ou parcial de empresas, sociedades e demais instâncias produtivas cujas propriedades pertenciam total ou parcialmente ao Estado Nacional, incluindo até as empresas emissoras de rádio e canais de televisão.

Para execução dos objetivos das privatizações o poder executivo poderia na ocasião lançar mão de vários mecanismos apresentados no artigo 15º da referida Lei:

> 1) Transferir la titularidad, ejercicio de derechos societarios o administración de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas declaradas "sujeta a privatización". 2) Constituir sociedades: transformar, escindir o fusionar los entes mencionados en el inciso anterior. 3) Reformar los estatutos societarios de los entes mencionados en el inciso 1 de este artículo. 4) Disolver los entes jurídicos preexistentes en los casos en que por transformación, escisión, fusión o liquidación, corresponda. 5) Negociar retrocesiones y acordar la extinción o modificación de contratos y concesiones, formulando los arreglos necesarios para ello. 6) Efectuar las enajenaciones aun cuando se refieran a bienes, activos o haciendas productivas en litigio, en cuyo caso el adquirente subrogará al Estado Nacional en las cuestiones, litigios y obligaciones. Ley 23.696 de Reforma del Estado 4 7) Otorgar permisos, licencias o concesiones, para la explotación de los servicios públicos o de interés público a que estuvieren afectados los activos, empresas o establecimientos que se privaticen, en tanto los adquirentes reúnan las condiciones exigidas por los respectivos regímenes legales, así como las que aseguren la eficiente prestación del servicio y por el término que convenga para facilitar la operación. En el otorgamiento de las concesiones, cuando medien razones de defensa nacional o seguridad interior, a criterio de la Autoridad de Aplicación, se dará preferencia al capital nacional. En todos los casos se exigirán una adecuada equivalencia entre la inversión efectivamente realizada y la rentabilidad. 8) Acordar a la empresa que se privatice beneficios tributarios que en ningún caso podrán exceder a los que prevean los regímenes de promoción industrial, regional o sectorial, vigentes al tiempo de la privatización para el tipo de actividad que aquélla desarrolle o para la región donde se encuentra radicada. 9) Autorizar diferimientos, quitas, esperas o remisiones en el cobro de créditos de organismos oficiales contra entidades que se privaticen por aplicación de esta ley. Los diferimientos referidos alcanzarán a todos los créditos, cualquiera sea su naturaleza, de los que sean titulares los organismos centralizados o descentralizados del Estado Nacional. Las sumas cuyo cobro se difiera, quedarán comprendidas en el régimen de actualización correspondiente a cada crédito de acuerdo a su naturaleza y origen y, en ausencia del régimen aplicable, al que determine el Poder Ejecutivo Nacional. En todos los casos las quitas, remisiones o diferimientos a otorgar, así como su régimen de actualización deberán formar parte de los pliegos y bases de licitación cualesquiera fueran las alternativas empleadas para ello. 10) Establecer mecanismos a través de los cuales los acreedores del Estado y/o de las entidades mencionadas en el artículo 2 de la presente, puedan capitalizar sus créditos. 11) Dejar sin efecto disposiciones estatutarias o convencionales que prevean plazos, procedimientos o condiciones especiales para la venta de acciones o cuotas de capital, en razón de ser titular de éstas el Estado o sus organismos. 12) Disponer para cada caso de privatización y/o concesión de obras y servicios públicos que el Estado Nacional asuma el pasivo total o parcial de la empresa a privatizar, a efectos de facilitar o mejorar las condiciones de la contratación. 13) Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento necesario o conveniente para cumplir con los objetivos de la presente ley. (*Ley de la Reforma de Estado*, capítulo II, Artigo 15)

Como se pode observar neste Artigo 15 da lei os mecanismos descritos davam ampla margem de manobra para o Poder Executivo executar as privatizações objetivadas e abriam espaço para o tão desejado enxugamento da máquina pública, passando grande parte das suas funções ao âmbito do mercado.

Já a Lei 23.967, a *Ley de Emergência Econômica*, estabeleceu as diretrizes para a superação da crise fiscal do Estado argentino. Ao longo dos seus trinta capítulos ela ditava uma série de reformas com o intuito de sanar as contas públicas, utilizando o poder de polícia estatal "*con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece*." (Capítulo I, Artigo I, *Ley de Emergência Econômica*).

A reforma de Estado de Menen também contou com outros instrumentos legais importantes como foi o caso da *Ley de Convertibilidad*, de 1991, que limitava a emissão de moeda nacional à disponibilidade de divisas do Banco central e convertia o valor de um peso a um dólar norte-americano. Outras normas de relevância foram criadas, como o caso do Decreto 2284 de 31 de outubro de 1991, que propunha a eliminação de regulamentações em vários setores da economia do país. Não menos importantes foram as Leis 24.049 e 24.061 e o Decreto 964/92 que transferiram os serviços de saúde, educação e assistência social às províncias.

Enquanto no Brasil o MARE era o grande responsável pela gestão da reforma de Estado e da reforma administrativa no caso argentino foi criado um Comitê com os mesmos objetivos, o *Comitê Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa* – CECRA. Ele trabalhava em consonância com grupos de trabalho dependentes do *Ministério da Economía*, da *Secretaria de la Función Pública*, *Secretaria Legal y Técnica* e especialistas do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Depois de alguns anos de reformas vale o destaque para a Lei 24.626, que iria estabelecer os objetivos e delineamentos que pautariam a denominada segunda Reforma de Estado. Essa lei tinha como principal objetivo reorganizar e melhorar a estrutura administrativa do país. Isso se daria com a melhoria dos serviços públicos prestados, pautando-se por modificações, quando necessárias, na estrutura organizacional do Estado. No Artigo 8 da referida lei criaram-se dispositivos que davam ao Poder Executivo Nacional atribuições como a de centralizar, fundir, transferir para as províncias ou mesmo suprimir, no todo ou em partes organismos descentralizados criados por lei.

A Lei 24.626, somada a outros Decretos e normas também teve papel imprescindível na composição de um novo desenho da estrutura administrativa argentina, o que merece um exame mais aprofundado em ocasiões futuras. O que vale deixar claro ao fim deste último ponto de debate é que tanto Brasil quanto Argentina, para alcançarem o objetivo de reconstruir seus Estados, precisaram

regulamentar, e muito, para permitir a emergência de um novo modelo mais enxuto. Por esse motivo é que se tornam bem curiosos fatos como o da constituição de burocracias para desburocratizar e da criação de regras para que se pudesse desregulamentar. A partir do que foi visto serão tecidas algumas considerações finais e apontamentos sobre esses processos acontecidos no Brasil e na Argentina.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi discutido podem ser feitas algumas observações a título de enriquecer o debate sobre esse tema tão extenso e controverso. Em primeiro lugar vale destacar que em períodos históricos bastante próximos Brasil e Argentina sofreram ajustes e reajustes em seu aparato estatal um tanto quanto significativos e em vários aspectos bastante semelhantes e comparáveis. A reforma dos Estados Nacionais desses países aconteceu em um período pouco posterior ao fim de governos autoritários e de abertura democrática. Nesse contexto uma questão bastante controversa e que ainda carece de bastante discussão é até que ponto essas reformas são realmente necessidades dos Estados ou reflexos de uma ideologia construída pelos países de primeiro mundo para garantir a sua hegemonia no mercado mundial globalizado. São várias tentativas de respostas que devem ser feitas com cautela.

Uma grande contribuição pode ser feita levando em conta fatores históricos, econômicos e políticos destes países. Para isso é mais salutar que não haja uma contaminação por abordagens superficiais que rotulem esse fenômeno tão complexo com palavras de cunho apenas ideológico, como simplesmente dizer que foram governos neoliberais. Foi possível apreender por este artigo, que mesmo com suas limitações tentou apresentar de forma reduzida alguns dos aspectos das reformas de Estado e das reformas administrativas nos períodos Menen e FHC, que as variáveis e as relações causais são bem mais complicadas do que uma simples nomenclatura irresponsável.

A ênfase dada às reformas administrativas fez parte de uma estratégia deste trabalho, de considerá-la como um dos principais eixos condutores das reformas de maior envergadura pretendidas. Como foi visto elas fazem parte de um conjunto maior de reformas e as mesmas podem ser divididas em ações menores, como foi o caso dos três aspectos analisados nas linhas anteriores (descentralização, legislação e órgãos executores).

É importante destacar que o entendimento desse fenômeno só se clarifica a partir do momento em que se compreende boa parte da trajetória histórica da economia e da política destes países e como essas características se configuraram em um jogo da relação Estado-sociedade que teve suas regras alteradas e/ou modificadas em várias ocasiões.

A partir do que foi dito parece que é bastante difícil falar em sucesso ou insucesso das reformas administrativas no Brasil e na Argentina. Ainda falta muito para chegar a conclusões de tamanha

responsabilidade. O fato é que elas tiveram alguns avanços e por outro lado encontraram muitas barreiras. Seria a mesma dificuldade em responder a pergunta se no Brasil, por exemplo, o Estado é forte ou fraco, grande ou pequeno? Por um lado é forte, na arrecadação de tributos, por exemplo, e por outro é fraco, como no caso das políticas públicas de saúde. O impasse estaria longe de ser resolvido, mas nem por isso fica totalmente sem respostas.

É possível sugerir alguns motivos para o fracasso ou o pouco avanço das reformas na administração pública. Um deles seria a resistência dos próprios funcionários públicos às mudanças pretendidas. Outra explicação plausível é a de Rezende, que vai atribuir o fracasso das reformas ao que ele chama de "dilema do controle". Esse termo é utilizado pelo autor para demonstrar que a maioria das reformas administrativas não conseguem avançar o quanto deveriam pela contradição que existe na própria lógica interna das reformas, que por um lado estão norteadas pelo ajuste fiscal e por outro buscam aumentar sua performance administrativa. Rezende considera que as falhas acontecem, acima de tudo, porque a descentralização e a autonomia, elementos primordiais ao se falar em reformas administrativas, acabam por se contrapor às iniciativas de redução de custos prescritas pelos ajustes fiscais.

Por fim os exemplos brasileiro e argentino parecem trazer alguns elementos que corroboram com alguns desses argumentos. No caso brasileiro a reforma administrativa acabou perdendo o brilho, principalmente depois da incorporação do MARE ao Ministério do Planejamento e com o fim da liderança intelectual e política do então Ministro Bresser Pereira. No caso argentino o pacote neoliberal levado às mais duras penas por Menen não colheu bons resultados nem a médios nem a longos prazos, e como expressão disso temos a crise de 2001 vivenciada pelo país. Além dessas deficiências no tocante às próprias políticas reformistas esses processos se deram mediante consideráveis níveis de corrupção, o que foi bastante visível em alguns casos das privatizações. No entanto esses são assuntos que deverão incitar debates futuros.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít**., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v.45, n. 2, dez. 2002. Disponível em http://www.scielo.br

BRASIL. **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998.** Brasília: MARE, 1998. Cadernos MARE da reforma de estado; c. 15)

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília, 2005.

BRESSAN, Silvio. Reforma administrativa. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). **A era FHC: um balanço.** São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique e SOARES, Mário**. O mundo em português: um diálogo.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *Fundamentos da política e da sociedade brasileiras***.** In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad- Adenauer-Stiftung; Fundação Unesp Ed., 2004.

CODATO, Adriano. A formação do campo político profissional no Brasil: uma hipótese a partir do caso de São Paulo. **Rev. Sociol. Polit**., Curitiba, v. 16, n. 30, Junho 2008 .

FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: Editora 34, 2004.

GAMBINA**,** Julio**.** (2001). **Estabilización y reforma estructural en la Argentina**. (**1989/99**). In: SADER, Emir. (comp.). El ajuste **estructural** en América Latina Costos sociales y alternativas. Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2001.

GHIO, José M. e ECHEMENDY, Sebastian. **"Fugindo do perigo": a política de reforma administrativa na Argentina de Menen**. REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Ano 49, Nº. 2, abr-jun 1998, pp. 33-56.

LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-61): processo de planejamento político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LIMA Júnior, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos.** REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Ano 49, Nº. 2, abr-jun 1998, pp. 05-32.

MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1999.

OSZLAK, Oscar. El mito del estado minimo: una decada de reforma estatal en la Argentina. **Desarrollo Económico**, Vol. 42, Nº. 168 (Jan. - Mar., 2003), pp. 519-543.

PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK. Peter K. (orgs.).**Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Tradução de Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v.1).

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ROMERO, Luis Alberto. **História contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

SETTI, Gabriel. **Relações e identidades entre FHC e o pensamento neoliberal (1995 a 2002)**. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. IN: MELO, José Marques de (org.). **Populismo e Comunicação**. São Paulo: Cortez Editora, 1981.

ZELLER, Norberto. **Reseña del Proceso de Reforma del Estado en la Argentina (1989-1996). Serie I Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.** Documento N: 58. DNEYD. (Ed. 1997).