



**Irineu Belo Balbi**

**Reforma administrativa no Brasil em perspectiva histórica:  
centralização, modelo burocrático e desenvolvimento**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Rio de Janeiro  
Setembro de 2015



**Irineu Belo Balbi**

**Reforma administrativa no Brasil em perspectiva  
histórica: centralização, modelo burocrático e  
desenvolvimento**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-  
graduação em Ciências Sociais do Departamento de  
Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da  
PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abai-  
xo assinada.

**Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho**  
Orientador  
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Prof. Geraldo Tadeu Moreira Monteiro**  
IUPERJ

**Profa. Maria Celina D'Araújo**  
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Prof. João Roberto Lopes Pinto**  
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Profa. Mônica Herz**  
Coordenadora Setorial do Centro  
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 04 de setembro de 2015

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Irineu Belo Balbi**

Graduou-se em Ciências Sociais na PUC-Rio em 2012. Durante esta graduação foi bolsista de iniciação científica pela Capes e, posteriormente, teve sua pesquisa aceita pela Faperj. Conquistou por dois semestres seguidos prêmio por desempenho acadêmico, “Bolsa Prêmio” concedido pela PUC-Rio aos alunos com maiores coeficientes de rendimento acumulado. Graduado em Administração pela Unesa em 2009. Temas de interesse: Estado brasileiro; pensamento político brasileiro; administração pública; reforma administrativa; sindicalismo; mercado de trabalho.

### **Ficha Catalográfica**

Balbi, Irineu Belo

Reforma administrativa no Brasil em perspectiva histórica: centralização, modelo burocrático e desenvolvimento / Irineu Belo Balbi; orientador: Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho.– 2015.

134 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)-Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2015.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais - Teses. 2. Reforma administrativa. 3. Governo federal. 4. Centralização. 5. Desenvolvimento. I. Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

## Agradecimentos

Ao orientador Ricardo Ismael, pelo apoio e dedicação que sempre demonstrou na relação que construímos durante anos. Foram muitos aprendizados em nossas conversas e reuniões. Esteve sempre muito empenhado, colocando-se à disposição em qualquer momento dessa trajetória.

Ao CNPq e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Aos queridos e competentes professores do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio: Angela Randolpho Paiva; Maria Celina D'Araújo; Maria Sarah Telles; Sonia Giacomini, Maria Alice Rezende de Carvalho; Marcelo Burgos; Eduardo Raposo; Valter Sinder; Luiz Werneck Vianna; Roberto DaMatta; João Roberto Lopes Pinto. Além das queridas Ana Roxo e Monica, sempre dispostas a ajudar nas questões administrativas.

À enorme contribuição de Maria Celina D'Araújo e João Roberto Lopes Pinto para esta pesquisa. Agradeço também ao Prof. Geraldo Tadeu Moreira Monteiro pelas generosas colocações e desafios lançados.

Aos amigos da pós-graduação pelas trocas de ideias e convivência.

Ao querido mestre e Prof. Sylvio Moreira Alexandre Filho, sempre muito generoso e o primeiro professor a me incentivar na pesquisa acadêmica.

Ao meu pai e minha mãe, sem o apoio deles nada disso seria possível, cada um à sua maneira.

À minha noiva e companheira, Liliane Machado, que esteve sempre ao meu lado desde o início, ao apoiar, batalhar e ajudar na construção do objeto de pesquisa. Sua ajuda foi simplesmente enorme e essencial. Presente nas angústias, no desenvolvimento e também nas conquistas.

## Resumo

Balbi, Irineu Belo; Ismael, Ricardo Emmanuel de Carvalho. **Reforma administrativa no Brasil em perspectiva histórica: centralização, modelo burocrático e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 2015, 134p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A investigação procurou discutir três reformas administrativas realizadas no Brasil que, na literatura especializada, aparecem com destaque. A primeira delas se desenvolveu durante o primeiro governo Vargas, a segunda ocorreu no governo Castelo Branco, em 1967, e a última, implantada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, a única ocorrida em regime democrático. A análise sobre as reformas administrativas é norteada por três principais eixos analíticos. O primeiro diz respeito à definição do papel do Estado e de sua relação com o mercado. O segundo trata do desdobramento da reforma administrativa sobre o sistema federativo, especialmente se privilegiou a centralização ou descentralização. O terceiro se refere à complexa relação entre governo e sociedade, mais especificamente à convivência entre aspectos clientelistas e a busca pelo universalismo de procedimentos. Concluiu-se que durante o governo Vargas teve início o ciclo de reformas administrativas, com a tentativa de implantar o Estado burocrático racional-legal. Neste momento, predominou a ênfase na centralização política e intensa predominância da atuação estatal na economia. No governo Castelo Branco, o Decreto-lei nº 200, de 1967, procurou fortalecer a administração indireta, em contexto de intensa centralização no governo federal e de ainda expansão do Estado nacional-desenvolvimentista. A reforma administrativa de 1995 pretendia substituir a administração burocrática por modelos pós-burocráticos. Não logrou êxito, em razão da perspectiva fiscal que prevalecia à época, entretanto, promoveu redefinição das funções do Estado por meio da realização de privatizações e da criação de agências reguladoras, assim como procurou abrir algum espaço para a descentralização.

## Palavras-chave

Reforma administrativa; governo federal; centralização; desenvolvimento.

## Abstract

Balbi, Irineu Belo; Ismael, Ricardo Emmanuel de Carvalho (Advisor). **Administrative Reform in Brazil in a Historical Perspective: Centralization, Bureaucratic Model and Development.** Rio de Janeiro, 2015, 134p. MSc. Dissertation - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The investigation intends to discuss three administrative reforms that took place in Brazil and that are shown with distinction in specialized literature. The first of them developed during the first *Vargas* administration, the second during the *Castelo Branco* administration in 1967, and the last was implemented during the Fernando Henrique Cardoso administration in 1995, the only one occurring in a democratic regime. The analysis about the administrative reforms is guided by three main analytical axis. The first one concerns the definition of the role to be played by the State and of its relation to the Market. The second deals with the unfolding of the administrative reform over the federal system, more specifically if it prioritized centralization or decentralization. The third refers to the complex relationship between government and society, more specifically to the interactions between clientelistic aspects and a more universal approach towards general proceedings. It was concluded that during the *Vargas* administration a cycle of administrative reforms began with the intent to implement a bureaucratic rational-legal authority. In this particular moment, the emphasis in political centralization and in an intense presence of the State in the economy prevailed. In the course of the *Castelo Branco* administration, the 1967 decree-law n° 200 intended to strengthen the indirect administration amid a moment of intense political centralization in the hands of the federal government and a parallel expansion of the national-developmentist State. The 1995 administrative reform intended to replace the bureaucratic administration models by post-bureaucratic ones. It did not succeed due to the fiscal perspectives that were predominant at the time. However, it provided a redefinition of the functions of the State by promoting privatizations and creating regulatory agencies, and aiming to find some space for decentralization.

## Keywords

Administrative reform; federal government; centralization; development.

## Sumário

|  |    |
|--|----|
| 1. Introdução .....  | 9  |
| 2. Reformas administrativas no período 1930-1945.....  | 17 |
| 2.1. Burocracia e Estado moderno em Max Weber.....   | 20 |
| 2.2. Marco institucional na década de 1930 .....   | 23 |
| 2.2.1. Bases do processo de industrialização .....   | 24 |
| 2.2.2. Centralização e concentração de poder.....  | 26 |
| 2.2.3. Principais mudanças institucionais.....   | 28 |
| 2.3. Início do ciclo de reformas administrativas.....  | 30 |
| 2.4. Surgimento do Dasp.....   | 34 |
| 2.4.1. Principais influências para a primeira reforma administrativa<br>e para a criação do Dasp ..... | 37 |
| 2.4.2. Os “daspinhos” e o enfraquecimento do Dasp .....  | 41 |
| 2.5. Balanço da relação entre modelo racional-legal e práticas<br>clientelistas.....                   | 45 |
| 2.6. Apontamentos finais.....  | 48 |
| 3. Reforma Administrativa de 1967 .....  | 49 |
| 3.1. Breve apresentação das tentativas de reforma administrativa<br>no período 1945-1961 .....         | 50 |
| 3.2. Economia e crise do modelo de atuação estatal .....   | 51 |
| 3.3. Reforma administrativa durante o governo Juscelino<br>Kubitschek (1956-1961) .....                | 54 |
| 3.4. Criação da Comissão Amaral Peixoto, em 1963.....  | 57 |
| 3.5. Economia e atuação do Estado no governo Castelo<br>Branco (1964-1967) .....                       | 59 |
| 3.6. O Decreto-lei nº 200 (Lei de Reforma Administrativa).....   | 63 |
| 3.7. Principais consequências da reforma administrativa de 1967 .....                                  | 67 |
| 3.7. Apontamentos finais.....  | 73 |

|   |     |
|---|-----|
| 4. Reforma Administrativa de 1995 .....   | 77  |
| 4.1. Crise econômica e enfraquecimento do Estado<br>desenvolvimentista.....         | 79  |
| 4.2. Liberalização da economia.....   | 83  |
| 4.3. Descentralização .....   | 89  |
| 4.4. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado .....                           | 93  |
| 4.4.1. Principais objetivos da reforma segundo os reformistas .....                 | 98  |
| 4.5. Reformas do Estado e principais influências da administração<br>gerencial..... | 100 |
| 4.6. Balanço da reforma administrativa de 1995 .....                                | 105 |
| 4.6.1. Administração burocrática e administração gerencial .....                    | 111 |
| 4.7. Apontamentos finais .....  | 113 |
| 5. Considerações finais .....   | 117 |
| 6. Referências Bibliográficas .....   | 124 |



# 1

## Introdução

O principal objetivo desta dissertação é analisar as principais reformas administrativas implantadas no Brasil, a partir de uma perspectiva histórica. A primeira reforma administrativa ocorreu durante o primeiro governo Vargas, a segunda se desenvolveu no regime militar, mais especificamente no governo Castelo Branco, em 1967, e a última, implantada no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

A análise sobre as reformas administrativas do século XX, no Brasil, tendo o governo federal como principal agente, serão norteadas por três principais eixos analíticos. O primeiro busca verificar como a reforma administrativa contribuiu para consolidar um tipo de relação entre Estado e mercado predominante em determinado contexto histórico.

O segundo eixo analítico diz respeito ao impacto no sistema federativo, avaliando se privilegiou a centralização ou a descentralização das políticas governamentais. O último, e não menos importante, refere-se à complexa relação entre governo e sociedade, envolvendo a permanência de aspectos clientelistas e a busca pelo universalismo de procedimentos, almejado pelo modelo burocrático weberiano.

Cabe ressaltar, desde já, que reformas administrativas são entendidas não como um processo isolado, mas possuindo forte significado político, já que correspondem não apenas às necessidades técnico-administrativas, mas a um reordenamento das relações de poder e a um redesenho institucional. Privilegia-se, assim, o contexto econômico e político e os desdobramentos do novo desenho institucional. Parte-se do pressuposto de que a política é parte indissociável da administração pública (NOGUEIRA, 1998; SOUZA, 1998).

A década de 1930 é fundamental quando se trata do redesenho do Estado e da administração pública brasileira, representando um marco na história institui-

onal e política do país. Evidentemente, a história da administração pública não se inicia em 1930, contudo, uma espécie de linha divisória começou a ser traçada nesta época e o papel tradicional da administração pública a ser seriamente questionado.

Nesse período iniciaram-se as reformas administrativas de inspiração weberiana na tentativa de implantar um Estado racional-legal burocrático. Tratava-se, pela primeira vez no Brasil, de edificar uma arquitetura de Estado nacional moderno que ampliava suas funções de intervencionismo econômico e social, ao mesmo tempo que montava uma burocracia tecnicamente qualificada e impessoal, segundo moldes weberianos (GOMES, 2012, p. 71).

Ocorreu, assim, a criação de diversos órgãos e instituições que, até hoje, estão presentes na vida econômica, política e social do país. De acordo com Edson Nunes (2010, p. 33), em “nosso processo de adoção do capitalismo moderno, o Brasil teve de criar muitas instituições novas em período de tempo relativamente curto”. Tivemos, assim, mudanças institucionais significativas. Mudanças essas que também buscaram alterar as relações políticas predominantes na Primeira República (1889-1930), período caracterizado por ser altamente conservador, oligárquico e regionalista (NUNES, 2010), além de frágil institucionalmente (GOMES, 2012).

As práticas políticas que prevaleciam na Primeira República eram fortemente marcadas pelo clientelismo que, segundo Nunes (2010, p. 39-40), contrasta com o universalismo de procedimentos predominante nas modernas sociedades capitalistas industrializadas. Essa separação entre público e privado, no entanto, é essencial para a implantação da burocracia no Estado moderno, conjuntura em que atinge um alto nível de racionalidade (WEBER, 2010).

Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 141) considera que “só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”, pois, ao longo de nossa história, predominaram as vontades particulares, sendo pouco acessível uma ordenação impessoal. É exatamente essa “ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático” (HOLANDA, 1995, p. 141).

A reforma administrativa na década de 1930 representou o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro foi realizada, principalmente ao

introduzir no aparelho administrativo do país o sistema de mérito e a impessoalidade – mesmo que limitado a algumas instituições e cargos. Era o início de um longo processo. Uma tentativa de constituir uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento (MARCELINO, 1987).

A tentativa de implantar o modelo burocrático contribuiu para a formação de uma nova ótica sobre o papel do Estado. Institucionalmente, órgão como o Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público) marcou profundamente a administração pública brasileira ao tentarem implantar normas conforme a burocracia weberiana, tais como a meritocracia como critério para o ingresso no serviço público.

Pela primeira vez, “cuidou-se da adoção de princípios universalistas e da democratização do acesso à cargos públicos pela via do mérito comparativo, e não apenas do mérito corporativo ou adstrito a indivíduos de determinada origem” (SANTOS, 1997, p. 32). Esse pioneirismo presente na década de 30, sobretudo na figura do Dasp, gerou uma burocracia voltada para o desenvolvimento tendo como parâmetro o sistema de mérito e o universalismo de procedimentos, e representou a primeira instituição “capaz de produzir políticas públicas em maior escala” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 36).

O impulso reformador do Dasp, porém, não chegou a se completar, uma vez que não foi de fato implementada uma administração pública moderna, ágil, eficiente e eficaz que se imaginava indispensável à sociedade. No entanto, é inegável que as políticas administrativas implementadas na década de 30 introduziram avanços expressivos (BARIANI, 2010; LIMA JR., 1998; NOGUEIRA, 1998; NUNES, 2010; WARLICH, 1974).

Quando os militares assumiram o poder, em 1964, a administração pública ganhou especial destaque (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010; BRESSER PEREIRA, 2007; DIAS, 1969). Em 1964, o governo Castelo Branco instituiu uma comissão especial (Comestra) para cuidar da reforma administrativa. Em 1967 é promulgado o Decreto-Lei nº 200, considerado a segunda grande reforma administrativa.

O principal objetivo desta reforma era a descentralização administrativa federal com flexibilização gerencial, tornando o Estado mais ágil para expandir suas ações, particularmente no terreno econômico, de modo que a administração cen-

tral não sofresse sobrecarga de funções, mas também não perdesse o controle sobre a execução das políticas públicas sob sua orientação.

Do ponto de vista administrativo, a grande marca do período militar foi a continuação da expansão do Estado brasileiro, especialmente pela via da administração indireta, característica central do período. No entanto, mesmo tendo como proposta o que foi aqui exposto, “o fato é que no plano da federação criou-se um modelo [...] fortemente centralizador” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 50). A máquina do governo central cresceu continuamente sob os militares, cujo regime levou à intervenção do Estado em todas as esferas da política nacional, conforme destaca José Murilo de Carvalho (1994, p. 22-23).

Apesar de revisões em vários órgãos da administração federal por meio do Decreto-lei, o sistema de mérito ficou restrito aos postos iniciais da carreira e, a desejável e necessária profissionalização do servidor público, novamente não ocorreu, assim como a institucionalização da organização do tipo weberiano (LIMA JR., 1998, p. 13-14).

A terceira reforma administrativa ocorreu em regime democrático, diferentemente das outras duas. Apesar de não estar contida no programa de campanha presidencial de Fernando Henrique Cardoso, implantou-se durante o seu governo uma reforma administrativa, iniciada em 1995, que também ficou conhecida como reforma gerencial. O objetivo central era substituir o modelo burocrático de administração pública pela administração gerencial, mais voltada aos resultados das políticas adotadas.

Para isso, pretendia adotar práticas mais condizentes com o do setor privado, fonte de inspiração para a reforma. As mudanças deveriam capacitar o Estado para atuar em novo cenário econômico, político e social, no qual as próprias funções do Estado foram alteradas. A intenção do ministro responsável pela implementação da reforma, Luiz Carlos Bresser Pereira, era de que ela fosse concebida, e reconhecida, como a segunda reforma administrativa do Brasil, contrapondo-se totalmente à reforma burocrática do governo Vargas (BRESSER PEREIRA e SPINK, 2006, p. 238).

Os próprios opositores dessa reforma, segundo Sonia Fleury (1997), atribuem ao projeto dessa reforma o mérito de ter colocado em evidência a reforma do aparelho administrativo num importante momento de redefinição da inserção nacional no sistema econômico internacional, lembrando que a partir da década de

90 intensificou-se o processo de privatização de empresas públicas, liberalização e desregulamentação da economia de diversos países.

Cabe salientar que a literatura sobre a última reforma administrativa é bem extensa e, muitas vezes, acaba por entrar numa discussão que se perde nos aspectos ideológicos somente. Compreendemos, de antemão, que ocorreu um redesenho do Estado no plano geral. Assim como o papel do Estado mudou em 1930, também se modificou a partir da década de 90. Cabe, assim, analisar essa reforma administrativa diante de um processo histórico e político, examinando os desdobramentos do novo desenho institucional.

Neste momento cabe expor, também, os principais motivos para a escolha da pesquisa. O incômodo latente que definiu o tema a ser pesquisado decorre do tratamento dado à “coisa pública” – problema histórico do país – e também à intensa desvalorização do próprio funcionalismo público, principalmente a partir da década de 1990.

Convivi diante de uma visão equivocada da “coisa pública” durante um determinado período da minha vida, em que prevalecia o lema: “tudo que é ruim é público e tudo que é bom provém do setor privado”. Ideia que esteve muito presente durante minha primeira formação acadêmica, qual seja, graduação em Administração. O incômodo inicial, portanto, está intrinsecamente ligado ao cotidiano, já que nossa “interpretação se encontra [...] amarrada à realidade concreta” (ORTIZ, 2002, p.14).

Valorizar o público, no sentido aqui apresentado, não remete à aceitação e à acomodação às diversas dificuldades que qualquer cidadão possui quando procura e necessita de algum atendimento público, por exemplo. Aliado ao desejo de modificar as práticas diárias, é preciso repensar e refletir sobre qual projeto de país desejamos, sobretudo quando se pensa no público, que é de interesse de todos nós e não se pauta, somente, pela lógica mercadológica. Nada mais pertinente, portanto, do que compreendê-lo teoricamente e abrir possibilidade de intervenção prática nas instituições públicas, uma vez que o aspecto relevante da pesquisa no campo intelectual está fortemente vinculado à sua importância social (NICOLAU, 2013).

Outro importante aspecto decorre de um objetivo futuro, o de investigar experiências na administração pública no âmbito mais local, sobretudo aquelas consideradas como inovadoras pela literatura especializada, que busca estreitar a rela-

ção entre governo e sociedade. Como pode se observar, no entanto, a escolha desta pesquisa se baseia nas reformas administrativas implantadas pelo governo federal. Esta opção está vinculada ao interesse, num primeiro momento, em compreender as reformas administrativas em contexto histórico mais amplo, buscando compreender as três reformas administrativas destacadas pela literatura especializada. Acredita-se, assim, que a partir desta investigação terei um ganho intelectual ao acumular um conhecimento acerca das reformas numa perspectiva histórica para, num futuro próximo, analisar mudanças mais recentes no âmbito dos estados e municípios, que possuem experiências tão diversas e desiguais entre si.

Diante dessa escolha surgiram duas questões: uma foi a de realizar a investigação das reformas administrativas em perspectiva mais ampla, via governo federal. A segunda questão decorre desta, pois, ao optar por abordar de forma mais ampla determinado tema, corro o risco de ficar “apenas na superfície” e não me aprofundar em certos aspectos das reformas. Mesmo assim optei por uma investigação mais ampla, buscando dar contas dessas três reformas administrativas e acreditando, também, que esta servirá como base analítica para futuras pesquisas.

Observou-se uma questão que vale ser ressaltada nesta etapa, qual seja, que há uma literatura extensa sobre a primeira reforma administrativa (governo Vargas), bem como a última reforma (governo Fernando Henrique Cardoso). Por outro lado, trabalhos sobre a reforma administrativa no governo Castelo Branco são bem mais restritos, sobretudo ao compará-la com as demais. Diante deste impasse, o presente trabalho procura dar conta desse desequilíbrio e tratar as três reformas com a mesma importância e destaque.

Dito isto, fica mais claro entender a escolha dos três eixos analíticos que norteia a pesquisa. Experiências inovadoras na administração pública local só foram possíveis por causa da descentralização, consagrada na Constituição de 1988, que modificou a relação da sociedade com as políticas públicas, abrindo espaço para uma maior participação social por meio de mecanismos institucionais e legais.

A relação Estado e mercado, além de ser clássica nas ciências sociais, permite compreender a redefinição do papel estatal ao longo de nossa história. Facilita, assim, a compreensão de temas mais recentes, como as agências reguladoras e parcerias público-privadas, por exemplo. “O espírito da Constituição, que se manifestou em favor da combinação de formas representativas e participativas da

vontade popular, ensejou a criação de novas instituições no propósito de propiciar recursos para a animação da sociedade civil”, conforme aponta Werneck Vianna (2014, p. 13).

A relação governo e sociedade também é clássica nas ciências sociais. A escolha deriva, principalmente, do interesse em autores clássicos que trataram, dentre outros temas, da dificuldade em prevalecer a impessoalidade na administração pública nacional, tais como Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro.

Algumas das hipóteses levantadas acerca do tema ao longo da construção do projeto desta pesquisa podem ser assim definidas: a reforma administrativa e reforma do Estado estão intrinsecamente conectadas? Qual a importância da década de 1930 na tentativa de implantar o Estado burocrático weberiano, sendo esta a principal marca da primeira reforma? Em relação ao eixo Estado e mercado, observa-se a predominância do primeiro em todas as reformas administrativas? A centralização predominou em todas as reformas? A redução de práticas clientelistas foi privilegiada nas três experiências? Qual a principal característica da reforma administrativa de 1967? A reforma administrativa de 1995 ocorreu em contexto de redefinição das funções do Estado e a influenciou? Quais seus impactos?

A partir do exposto, cabe destacar, ainda, que esta pesquisa é estruturada em três capítulos, descritos a seguir. O primeiro capítulo apresenta o ciclo de reformas administrativas ocorridas entre 1930 a 1945, período que também se notabilizou pela tentativa de implantação de mecanismos condizentes com o Estado racional-legal burocrático, nos moldes weberianos. Examina, também, as principais características do Dasp que, independentemente de ser considerado ou não como o marco inicial do ciclo de reformas administrativas, possui intensa relevância na administração pública brasileira.

No segundo capítulo da dissertação analisa-se a reforma administrativa de 1967, instituída pelo Decreto-lei nº 200 durante o governo militar de Castelo Branco. Essa reforma administrativa, como veremos, foi influenciada pelos estudos e diagnósticos realizados pela Comissão Amaral Peixoto, nomeada pelo então presidente João Goulart em 1963.

No terceiro capítulo discute-se a última reforma administrativa implantada pelo governo federal, realizada em contexto democrático durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Analisa-se, ainda, o documento intitulado Plano Diretor

da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma administrativa.

O trabalho não pretendeu, cabe salientar, considerar os eixos analíticos aqui destacados de forma setorizada em cada capítulo sob a forma de itens. Isto posto, a análise dos eixos analíticos encontra-se ao longo da discussão levantada sobre cada reforma administrativa, uma vez que constituem, em minha visão, pontos indissociáveis da discussão de cada reforma.



## 2

### Reformas administrativas no período 1930-1945

O ano de 1930 foi um divisor de águas na história do Brasil. A partir dessa data ocorreu uma aceleração das mudanças sociais e políticas e a história começou a andar mais rápido (CARVALHO, 2009, p. 87). Muitas instituições criadas no período influenciaram profundamente o país e, algumas delas, existem ainda hoje.

O Estado nacional aos poucos constituiu-se como núcleo organizador da sociedade e alavancou a construção do capitalismo industrial no país. Tratou-se de um Estado de tipo desenvolvimentista, com capacidade de impulsionar a industrialização em países de desenvolvimento tardio – em relação aos centros originários do capitalismo mundial (SALLUM, 1994).

O Estado brasileiro, a partir da década de 1930, avançou em seu processo de constituição como Estado nacional e capitalista (DRAIBE, 1985), num momento de forte expansão estatal, fenômeno que não é tipicamente brasileiro, mas reflete uma tendência internacional coerente com a era keynesiana (BURSZTYN, 1994; FIORI, 1992).

O Estado, assim, passou a planejar, a regular e a intervir nos mercados, tornando-se o principal indutor do desenvolvimento industrial e da economia nacional (GOUVÊA, 1994). É o início do processo de construção do projeto nacional-desenvolvimentista, que procurou modernizar as estruturas administrativas de forma a permitir o exercício do poder centralizador e organizador dos interesses da sociedade (FLEURY, 1997, p. 301).

Diversos ministérios e empresas estatais foram criados nesse período. A reforma modernizante mais importante das estruturas do Estado no Brasil decorre da década de 1930 (MARTINS, 1997, p. 9). O movimento liderado por Vargas fortaleceu a União em detrimento dos sistemas locais de poder (ANDRADE, 2002, p. 6).

O esforço de centralização do governo federal procurou desarticular as oligarquias regionais, fortes economicamente e politicamente no período da Primeira República (1889-1930). Com a intenção de impedir a fragmentação social e ter o Estado como guardião do interesse nacional, o governo Vargas implementou diversos mecanismos para centralizar o poder no governo federal. A tendência centralizadora do governo atingiu seu ápice durante o Estado Novo (1937-1945).

A modernização da ordem institucional representou inovações decisivas na época e foi o passo mais audacioso dado pela coalização que assumiu o poder em 1930 (DINIZ, 1999). Década que também representou o início das reformas administrativas na administração federal.

Após 1930 foram estabelecidas diversas normas básicas que trataram de organizar a administração pública orientada pela padronização, prescrição e pelo controle – iniciativas de caráter absolutamente pioneiro (LIMA JR., 1998, p. 6). Mecanismos típicos da administração racional-legal, nos moldes weberianos, foram implantados, tais como estatutos e órgãos normativos e fiscalizadores, com o objetivo de estabelecer princípios e regras, além da padronização dos procedimentos a serem adotados.

Consideram-se esses os principais marcos para a tentativa de implantação do Estado weberiano no país. A intenção era criar uma burocracia meritocrática e universalista que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, “tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 36).

Essa reforma do serviço público baseada no universalismo de procedimentos buscava alterar as bases tradicionais do Estado brasileiro, sobretudo com a implantação do sistema de mérito (NUNES, 2010; BRESSER PEREIRA, 2010). Em 1938 o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) é criado, considerado como principal marco do governo no âmbito da administração pública.

O Dasp foi revestido de múltiplas atribuições e dotado de grande força e prestígio, buscando atuar como centro irradiador de um sistema racionalizador no âmbito do governo central. Para além do âmbito administrativo, o órgão também serviu à política de centralização do governo, principalmente por meio da atuação dos departamentos administrativos estaduais, os chamados “daspinhos”.

Apesar dos importantes avanços na racionalização da administração pública federal, o padrão clientelista de expansão da máquina estatal não foi eliminado. Predomina, assim, um sistema estatal híbrido, marcado pela interpenetração de aspectos do modelo racional-legal com a dinâmica clientelista (DINIZ, 1999, 2000).

Ocorreu uma intensa centralização política sob o comando do governo federal, em detrimento dos estados e municípios e, apesar de avanços na administração pública federal, esta conviveu com aspectos clientelistas e práticas da meritocracia para ingresso no serviço público, uma das características da tradicional burocracia weberiana. O Estado, no entanto, deu importantes passos em direção a este modelo. Iniciou-se, também, o ciclo de reformas administrativas, juntamente com o redesenho das funções do Estado.

O primeiro capítulo é estruturado da seguinte forma: na primeira seção são destacados conceitos de Max Weber – burocracia e Estado moderno – essenciais para a pesquisa, uma vez que a literatura especializada considera que após a década de 1930 teve início a implantação do Estado racional-legal burocrático no Brasil com inspiração weberiana.

A segunda parte do capítulo apresenta os principais motivos pelos quais a década de 1930 pode ser considerada um marco na história institucional e política do país. Além do Estado burocrático, destacam-se o forte papel interventor do Estado e a intensa centralização administrativa e política nos governos Vargas, bem como a atuação estatal.

Na terceira seção trata-se dos principais aspectos da reforma administrativa iniciada durante o governo Vargas, como a introdução do sistema de mérito para o ingresso no serviço público e dos principais marcos que deram início ao ciclo de reformas administrativas, segundo os critérios de análise dos autores mobilizados.

Em seguida analisa-se a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), buscando compreender seus principais objetivos, resultados alcançados e o seu enfraquecimento nos anos seguintes, bem como as principais influências para a criação deste órgão. Para além dos aspectos administrativos do órgão, também é ressaltada a sua importante função no controle político e na centralização instaurados pelo governo Vargas. Por fim, realiza-se um balanço da relação entre o modelo racional-legal e práticas clientelistas no ciclo de reformas administrativas.

## 2.1

### Burocracia e Estado moderno em Max Weber

Para Max Weber, a burocracia existiu em todas as formas de Estado, desde o antigo até o moderno, no entanto, foi no contexto do Estado moderno que a burocracia se desenvolveu plenamente e atingiu seu mais alto grau de racionalidade. Estado moderno é entendido como a estrutura ou agrupamento político que possui o monopólio do uso da força, passando a ser a única fonte do direito à violência, além de possuir um sistema central tributário, um comando militar e uma administração burocrática (WEBER, 2011, p. 67). O Estado moderno, então, é um aparato administrativo e político que detém o monopólio da violência legítima dentro de um determinado território e que detém a legitimidade dos indivíduos para realizar suas funções.

A burocracia instalada no Estado moderno é ordenada de acordo com regulamentos, ou seja, por meio de lei ou normas administrativas e funciona da seguinte forma: a) as atividades regulares aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais; b) a autoridade de dar ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável; c) tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes e somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas (WEBER, 2010, p. 138). São esses três elementos que constituem a autoridade burocrática.

Como pressuposto para a organização moderna do serviço público, em princípio há uma separação entre a repartição do domicílio privado do funcionário, distinguindo a esfera privada de sua atividade oficial e pública. Essa separação entre as esferas público e privado, contudo, é resultado de um longo desenvolvimento (WEBER, 2010, p. 139).

A administração burocrática moderna pressupõe um treinamento especializado, seguindo regras gerais, mais ou menos estáveis. Característica que é pré-requisito para a ocupação de um cargo, identificado como uma “profissão”. É fundamental, de acordo com Weber, que a natureza específica da fidelidade moderna ao cargo não seja estabelecida por uma relação “*pessoal*”, como era o caso da fé que tinha o senhor ou patriarca nas relações feudais ou patrimoniais. A leal-

dade moderna é dedicada a *finalidades impessoais e funcionais*” (WEBER, 2010, p. 140, grifo do autor).

Pode-se afirmar que Weber já se atentava à busca incessante de uma parcela da sociedade por um cargo na burocracia do Estado moderno ao afirmar que “a segurança relativamente grande da renda do funcionário, bem como as recompensas em consideração social, fazem do cargo público uma posição ambicionada” (WEBER, 2010, p. 143).

Weber constata que a principal razão para o progresso da organização burocrática está atrelada à “superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção” (WEBER, 2010, p. 150).

Entende, assim, que a burocracia treinada é superior quando se trata de precisão, velocidade, clareza, conhecimento, redução do atrito e dos custos de material e pessoal. A própria economia mercantil capitalista exige que os negócios oficiais da administração sejam feitos com precisão, sem ambiguidades, continuamente, e com a maior velocidade possível. Não à toa, as grandes empresas capitalistas modernas, normalmente, são em si mesmas modelos e principal reflexo da organização burocrática rigorosa (WEBER, 2010, p. 151). O autor concebe, portanto, que nada é mais eficiente e mais preciso do que a burocracia.

Nessa burocracia treinada, as tarefas são atribuídas a funcionários que possuem treinamento especializado, assim como o cumprimento “objetivo das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo *regras calculáveis* e ‘sem relação com pessoas’”, que também é a palavra de ordem no “mercado” (WEBER, 2010, p. 151, grifo do autor).

A burocracia é “desumanizada” na medida em que consegue “eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial” (WEBER, 2010, p. 151).

A burocracia acompanha inevitavelmente a moderna democracia de massa e evidencia um princípio característico daquela: “a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de ‘igualdade perante a lei’ no sentido pessoal e funcional – e, daí, do horror ao ‘privilégio’, e a rejeição” ao tratamento de casos de forma individual (WEBER, 2010, p. 157). Aposta, assim,

que a democracia em massa acaba com os privilégios feudais e patrimoniais (WEBER, 2010, p. 151).

O autor considera, também, que a burocracia sempre foi um instrumento de poder de primeira ordem para quem controla o aparato burocrático, uma vez que burocracia possui a capacidade – e também é um meio – de transformar uma “ação comunitária” em “ação societária” racionalmente ordenada. Isso ocorre, principalmente, porque no Estado moderno “inevitavelmente a burocracia realmente governa, pois o poder não é exercido por discursos parlamentares nem por proclamações monárquicas, mas através da rotina administrativa” (WEBER, 1980, p. 16).

Por fim, e de forma sucinta, considera-se que a “burocracia se baseia no treinamento especializado, uma especialização funcional do trabalho e uma atitude fixada para o domínio habitual e virtuoso de funções únicas, e, não obstante, metodicamente integradas” (WEBER, 2010, p. 160). O autor reconhece que a burocratização promove um modelo de vida “racionalista”, mas como este conceito possibilita uma ampla variedade de contextos, geralmente podemos dizer, conforme o autor, “apenas que a burocratização de todo o domínio promove, de forma intensa, o desenvolvimento de uma ‘objetividade racional’” (WEBER, 2010, p. 167).

O caráter racional da burocracia, permitindo “regras, meios, fins e objetivos”, é utilizado para compará-lo ao avanço que o racionalismo teve na história da humanidade. Dessa forma, a origem da burocracia e sua divisão “tiveram, até agora, resultados ‘revolucionários’, num sentido especial [...]. É a mesma influência que o avanço do *racionalismo* teve em geral” (WEBER, 2010, p. 170, grifo do autor). O desenvolvimento e a implantação da burocracia consequentemente enfraquecem estruturas de domínio que não possuem um caráter racional.

Dessa forma, podemos dizer, conforme nos demonstra Weber, que a burocracia é um tipo de organização que garante a eficiência através da racionalidade, da normatização da hierarquia, da especialização e da impessoalidade. Essa estrutura possui um aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados e selecionados segundo critérios racionais e meritocráticos.

Estabelece, assim, um aparato que atua de forma eficiente diante da economia mercantil capitalista, sendo fruto do Estado moderno – ao menos em seu caráter plenamente desenvolvido. Além disso, é de extrema importância que ocorra

uma separação entre o privado e o público, local este que deve imperar o impessoal em detrimento do personalismo e de práticas patrimoniais.

## 2.2

### Marco institucional na década de 1930

A pesquisa inicia analisando a década de 30, pois compreende-se que neste período ocorreu uma mudança significativa no papel e nas funções desempenhadas pelo Estado brasileiro, conforme demonstra a vasta literatura que se debruça sobre o período, que o toma como marco institucional fundamental na transição para um país industrializado e urbano.

O período influenciou definitivamente a trajetória política e institucional do Brasil e também foi responsável por dar início ao ciclo de reformas administrativas, tendo como parâmetro a burocracia weberiana. Apesar de avanços e mudanças a partir desse ponto de vista, arranjos clientelistas continuaram a perpetuar as práticas da administração pública, juntamente com as características que predominam no sistema de mérito.

As mudanças ocorridas nesse período, entretanto, estavam inseridas num governo centralizador, com forte controle sobre os estados, autoritário na relação com a sociedade e indutor do processo econômico do país. O impacto do período, no entanto, foi crucial na consolidação do que entendemos como sociedade moderna brasileira.

O “período tornou-se referência obrigatória quando se trata de refletir sobre estruturas, atores e instituições” (PANDOLFI, 1999, p. 9) e “foi certamente um ponto de inflexão na política brasileira” (D’ARAÚJO, 2011, p. 28). É na década de 30 que tem início o que a literatura especializada caracteriza como a fase de pleno amadurecimento do Estado brasileiro, que se organizou e se efetivou como instituição político-jurídico-administrativa (NOGUEIRA, 1998, p. 94), cujo sistema era considerado fraco e, muitas vezes, sendo um mero transplante de sistemas jurídicos de outros países (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 105).

O período pós-1930 é considerado um marco, pois possibilitou o trânsito de uma sociedade com perfil agrário, nitidamente subordinada à clássica divisão internacional do trabalho para uma sociedade mais complexa e diferenciada, lançando as bases e os fundamentos necessários para o desenvolvimento da nova or-

dem econômico-social, a ordem industrial (DINIZ, 1999, p. 24). Durante a gestão de Vargas, assim, o Brasil deixou a condição de agrário-exportador para se transformar em uma sociedade urbano-industrial (D'ARAÚJO, 1999b, p. 7).

Importante lembrar que, até 1930, três quartos da população brasileira viviam no campo. Em 1920, o número de pessoas que viviam nas zonas urbanas era de 7 milhões, sendo que quarenta anos depois esse número já alcançava 35 milhões, subindo a proporção de 20% para 50% (FURTADO, 2014, p. 426).

A industrialização trouxe significativas modificações às estruturas sociais do país, num período em que prevalecia uma política de compromissos, em que Vargas foi capaz de articular interesses da burguesia industrial, das oligarquias rurais, dos militares e dos trabalhadores (D'ARAÚJO, 2011, p. 28). A tentativa, por parte do governo, de agradar a muitos interesses diferentes – e mesmo antagônicos – também ficou conhecida como Estado de compromisso, conforme aponta Nunes (2010, p. 75), referindo-se a trabalhos de Francisco Weffort e Bóris Fausto. O domínio da oligarquia cafeeira, portanto, foi perdendo força, enquanto uma nova coalizão política – mais heterogênea – passa a ter papel de destaque sob a liderança de Getúlio Vargas.

### **2.2.1** **Bases do processo de industrialização**

Tendo como pano de fundo o cenário internacional, a Crise de 1929 permitiu um afastamento do paradigma clássico de Estado liberal, conforme os exemplos europeu e norte-americano e abriu mais espaço para a formulação de outra arquitetura institucional de Estado. O objetivo, naquele momento, era ter um sentido transformador mais amplo, “abarcando esferas da sociedade até então intocadas pela presença pública” (GOMES, 2012, p. 73), momento que permitiu o aumento do intervencionismo em todo o mundo (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 15).

A política pretendida pelo governo Vargas rejeitava os diagnósticos e propostas liberais que afirmavam a vocação agrária do Brasil – “um país essencialmente agrário” – e buscava interromper a dependência e a marca do atraso econômico. Para o governo da época, a única forma de deter o atraso secular no pro-



cesso de desenvolvimento econômico seria através da industrialização e do fortalecimento do mercado interno (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 99-101).

Esse processo ocorreria devido à participação ativa do Estado, que passou, então, a impulsionar a consolidação de uma indústria de base e a ser o agente fundamental na modernização econômica (PANDOLFI, 1999, p. 10). De acordo com Marcelino (1987, p. 10), o papel de empresário assumido pelo Estado também ocorreu em diversos países da América Latina. Tanto a esquerda como a direita defendiam, ideologicamente, o intervencionismo estatal, em termos econômicos e sociais (D'ARAÚJO, 2000, p. 8).

O plano de governo de Getúlio Vargas a ser posto em prática naquele momento era: desenvolvimento econômico, intervencionismo e industrialização (D'ARAÚJO, 2000, p. 23). Para isso o governo ampliou as funções do Estado e delineou a formação do Estado-empresário, criando-se as bases para o futuro Estado desenvolvimentista (DINIZ, 2000, p. 32).

As transformações pós-30 podem ser compreendidas como um processo de construção do projeto nacional-desenvolvimentista, por meio de uma industrialização substitutiva induzida pelo Estado, que buscou modernizar suas estruturas administrativas de forma a permitir o exercício do poder centralizado e organizador dos interesses da própria sociedade (FLEURY, 1997, p. 301). Sob a iniciativa do Estado brasileiro, este passou a planejar, a regular e a intervir nos mercados, tornando-se, ele próprio, produtor e empresário através de gastos e investimentos que coordenaram o ritmo e os rumos da economia (DRAIBE, 1985, p. 20).

Nesse período ocorreu uma considerável expansão do número de órgãos no âmbito do Executivo. Conforme aponta Lima Jr. (1998), até 1939, tinham sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações. Desse total de 21 agências, dez constituíam empresas do setor produtivo (LIMA JR., 1998, p. 8).

Também como exemplo podemos citar a criação de novos Ministérios (Educação, Saúde, Trabalho, Indústria e Comércio, etc.), de órgãos centrais fortes (como o Dasp, por exemplo), de instrumentos legais (Código de Minas, Código Penal, Consolidação das Leis do Trabalho, Códigos de Processos, etc.), além de várias autarquias, sociedades de economia mista, fundações e conselhos nacionais

(Caixas Econômicas, Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, etc.).

Dito nos termos das análises do período, “era preciso ultrapassar a dicotomia entre *Brasil legal* e *Brasil real*, sendo a *centralização* do Estado o caminho para a *nacionalização* e a *modernização* do poder público no Brasil” (GOMES, 2012, p. 76, grifos da autora). Apenas um Estado com forte poder central, orientado por procedimentos racionais/burocráticos poderia, simultaneamente, neutralizar o caudilhismo dos localismos e personalismos, assim como o artificialismo político-jurídico que confrontava as tradições históricas do país.

No plano administrativo, em várias ocasiões, Vargas afirmou que uma das principais razões do atraso brasileiro era a baixa qualidade da administração pública. As deficiências administrativas, então, eram centrais na explicação do atraso econômico do país (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 15; 2012, p. 106).

### 2.2.2

#### **Centralização e concentração de poder**

No período do Império (1822-1889) e da Primeira República (1889-1930) prevaleceu uma economia essencialmente agrícola, com o Estado brasileiro tendo pouco interesse em incentivar a industrialização do país ou em promover medidas que buscassem modernizar suas estruturas. A administração pública durante o período do Império, praticamente só alcançava reduzidos setores funcionais e áreas territoriais diminutas. O governo central não tinha a pretensão de criar uma organização, fosse jurídica, policial ou religiosa, ou de serviços, que contrastasse com o forte poder dos senhores rurais (CUNHA, 1963, p. 32 *apud* NOGUEIRA, 1998, p. 91).

As alterações introduzidas com a Proclamação da República, em 1889, foram praticamente de nomenclatura, sem descentralização nem mudança no funcionamento dos ministérios então existentes e não trouxe iniciativas relevantes no campo da administração pública (MARCELINO, 1988, p. 36). A queda da monarquia e o fim da escravidão, segundo Elisa Reis (1998, p. 75), não introduziram mudanças dramáticas no nível micropolítico, uma vez que lealdades pessoais,

compromissos locais e autoridade privada continuaram a informar a vida cotidiana.

O setor público, em seus três níveis – municipal, estadual e federal – havia sido, tradicionalmente, um dos principais esteios da oligarquia rural e o seu controle proporcionava emprego para os protegidos políticos, sob uma forte mentalidade da prática de distribuição de cargos públicos, diante de uma economia de escassas fontes de emprego fora da monocultura agrária e na ausência de um amplo setor privado capaz de absorver a mão de obra disponível (MELLO E SOUZA, 1994, p. 55; SANTOS, 1997, p. 29-30).

Apesar do surgimento de movimentos reformistas, sobretudo após 1920 – ligados às áreas sanitária, educativa, ferroviária e militar, não houve uma significativa expansão das capacidades administrativas do Estado brasileiro neste período (HOCHMAN, 1993, p. 41-60 *apud* BRASIL, CEPÊDA e MEDEIROS, 2014, p. 11). O papel do governo federal, durante os primeiros 30 anos do século XX, manteve-se limitado pelas disposições federativas da Constituição de 1891, em que os estados e as oligarquias agrárias que os dominavam, controlavam todas as cartas do jogo político nacional, num período que ainda não havia partidos políticos nacionais (NUNES, 2010, p. 89).

A partir do cenário político-institucional da Primeira República, Victor Nunes Leal (2012, p. 94) considera que a denominada Revolução de 30 deparava-se, por um lado, com uma gigantesca tarefa: a de desmontar a máquina política da Primeira República – que conseqüentemente surgiria a montagem de uma nova máquina – e dar eficiência ao aparelhamento administrativo.

Com a intenção de exercer maior controle sobre as tradicionais oligarquias regionais e diminuir a autonomia dos estados, o governo de Vargas passa a adotar medidas centralizadoras (PANDOLFI, 1999, p. 10). Norteada por uma concepção centralizadora, o primeiro governo de Getúlio Vargas implanta os mecanismos que mais tarde passam a caracterizar a chamada Era Vargas, como o “desenvolvimento econômico, o nacionalismo, o controle sobre os trabalhadores e sobre os sindicatos, o planejamento estatal, a legislação social, os investimentos públicos e, sobretudo, pelo papel atribuído ao Estado como agente econômico” (D’ARAÚJO, 1999b, p. 7).

A centralização do poder, conforme aponta Elisa Reis (1998, p. 80), era uma forma de capacitar o Estado para agir como guardião do interesse nacional e

impedir a fragmentação social – tema de grande relevância para os intelectuais da época –, além de obter melhores resultados nas ações administrativas do governo. Conforme aponta José Murilo de Carvalho, os principais ideólogos do movimento de 1930 – “jovens reformistas tanto civis como militares” – estavam “ansiosos por restaurar a posição do governo central como principal fator de reforma política e social” (CARVALHO, 1994, p. 14).

Um episódio que ilustra a centralização do poder foi a “cerimônia de queima das bandeiras dos estados, simbolizando a centralização do poder, a afirmação da autoridade do chefe central, o fim dos regionalismos e da federação” (D’ARAÚJO, 2000, p. 25). Esta cerimônia ocorreu alguns dias após a instalação do golpe que consolidou um processo de fechamento e repressão que vinha sendo construído lentamente, com o apoio de intelectuais, políticos, civis e militares, culminando no governo denominado Estado Novo (1937-1945) – nome que receberam outras ditaduras na mesma época, como a de Franco, na Espanha, e a de Salazar, em Portugal (D’ARAÚJO, 2000, p. 8-15).

A tendência centralizadora de 1930 atingiu seu ponto máximo durante o período do Estado Novo, momento em que “não se falou em federalismo” (CARVALHO, 1994, p. 16). O predomínio do governo federal, assim, atuou como o fator mais importante de integração nacional, no comando da economia controlada, e da burocracia em expansão, capaz de abrir largas fontes de emprego às classes médias. A União, assim, “em poucos anos [...] consegue ser mais forte do que todas as unidades somadas” (FAORO, 2001, p. 789).

### 2.2.3

#### Principais mudanças institucionais

As propostas de reforma administrativa surgem, exatamente, a partir do novo papel intervencionista que o Estado passou a assumir em 1930 (MARCELINO, 2003; MELLO E SOUZA, 1994), que, do ponto de vista administrativo, foi quando se montou toda uma nova moldura para o Estado brasileiro. Junto com a centralização administrativa do governo Vargas, tivemos a construção de novas instituições do Estado, “fundamentais para planejar e dar vida às mudanças que o país viria a experimentar”, segundo D’Araújo (2011, p. 28).

Eli Diniz (1999, p. 25) considera que as principais mudanças verificadas foram as de natureza político-institucional, que atingiu não só a estrutura do Estado, mas também suas relações com a sociedade. Construiu-se, assim, um novo arcabouço político-institucional que permitiu aumentar o poder interventor do Estado e expandir a capacidade de incorporação do sistema político, abrindo espaço para a representação dos interesses dos novos atores ligados à ordem industrial emergente e quebrando a rigidez da estrutura de poder preexistente.

O desenho institucional implantado durante os governos Vargas demonstra uma forte presença do setor público na área econômica e aponta para a ampliação de suas funções, bem como a criação de agências governamentais que permanecem e influenciam o país até os dias atuais. Conforme destaca D'Araújo (2000, p. 32-33), o legado visível do Estado Novo foi a proliferação de aparelhos estatais com grande autonomia de ação e que serviram para fazer a “política do presidente”, consolidando a centralização de um Estado gestor e intervencionista.

No plano político, pode-se dizer que a Era Vargas foi marcada pela precariedade das “liberdades públicas, pela fraqueza da participação, por entraves à organização e à institucionalização política, o que imprimiu ao Brasil conotações autoritárias [...] e produziu um modelo econômico e institucional cuja durabilidade foi surpreendente” (D'ARAÚJO, 1999b, p. 7).

A modernização da ordem institucional, segundo Diniz (1999), representou inovações decisivas na época e foi o passo mais audacioso dado pela coalizão que assumiu o poder em 1930. O autoritarismo, por outro lado, foi o custo político dessa modalidade de modernização do Estado brasileiro (DINIZ, 1999, p. 27).

As transformações ocorridas no período produziram grandes transformações na sociedade e no Estado brasileiro, marcando profundamente o futuro do país. Observa-se, assim, que durante o período de Vargas no poder, adotou-se uma forte centralização política e administrativa, ampliando profundamente o papel desempenhado pelo Estado brasileiro, sob o predomínio do governo federal.

## 2.3

### Início do ciclo de reformas administrativas

No que tange à administração pública, é na década de 30 que começa a ser visualizado o desafio de criar uma administração pública moderna, burocrática e capacitada para desempenhar funções relevantes na regulamentação econômica, no fomento ao crescimento industrial e no atendimento das crescentes demandas sociais (NOGUEIRA, 1998, p. 94).

Além de ser considerada divisor na história institucional do país, “é geralmente aceito que com a década de 30 e até meados da de 40 inicia-se na administração federal o ciclo das reformas administrativas deliberadas”, conforme destaca Beatriz Wahrlich (1974, p. 28). Cabe salientar que, em alguns países da Europa, as primeiras reformas de sentido burocrático-weberiano começaram na segunda metade do século XIX (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 33; BRESSER PEREIRA, 2007, p. 106).

Primeiramente, ressalta-se que, conforme destaca Lustosa da Costa (2008, p. 271), muitos estudiosos das reformas administrativas são eles mesmos reformadores, tendo atuado como ideólogos, mentores, gestores ou agentes das reformas que se realizaram no país desde a década de 30. É o caso, também, de Beatriz Wahrlich, que participou ativamente da reforma da década de 30 e exerceu vários cargos de diretoria no Dasp, no BNDE, sendo também referência literária de diversos autores que tratam do tema – para Bresser Pereira (1998, p. 165), ela “merece o título de patrona da Administração Pública no Brasil”.

Na literatura sobre o tema aqui exposto não há unanimidade quando, de fato, iniciaram-se as primeiras reformas administrativas. Se ocorreu na instalação do Governo Provisório, em 1930, se deu na Lei do Reajustamento (nº 284, de 1936), que estabelecia as bases do primeiro plano de classificação de cargos do governo federal e institucionalizava o sistema de mérito, ou ainda na criação do Dasp, em 1938. Dos autores aqui mobilizados podemos fazer uma breve identificação do período entendido como marco inicial.

Wahrlich (1974, 1975, 1984) considera que o ciclo inicial das reformas administrativas ocorreu quando a Aliança Liberal chegou ao poder, em 1930, e também enfatiza a Lei nº 284, de 1936, que criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC). De acordo com Wahrlich (1975, p.11), embora incipientes, muitas das reformas da administração pública já estavam esboçadas tanto na pla-

taforma da Aliança Liberal, como nos discursos de posse de Vargas. Apesar de dar grande destaque à criação de outros órgãos e de leis que impactaram diretamente a administração pública, Wahrlich considera que é na vitória da Aliança Liberal que se encontra o marco inicial.

Kleber Nascimento (1967) salienta que a “reforma da administração federal brasileira começou na década dos trinta [...]. Pode-se dizer mesmo que foi a Revolução de 1930 que assentou as bases do Estado Administrativo, no Brasil” (NASCIMENTO, 1967, p. 12), pois ocorreu um crescimento da burocracia governamental e uma nova concepção da natureza da função pública do Estado brasileiro. De acordo com Marta Farah (2011), a própria constituição do campo da administração pública, no Brasil, ocorreu em 1937, a partir da criação da Revista do Serviço Público, e também com a fundação do Dasp, em 1938 (FARAH, 2011, p. 824).

Gileno Marcelino, ex-secretário geral da Administração Pública da Presidência da República (Sedap/PR) durante o governo Sarney e ator influente na tentativa de reforma administrativa durante a década de 1980, considera que o modelo clássico da administração pública começou em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público (MARCELINO, 1987, p. 17). Para Luiz Alberto dos Santos (1997), a reforma de 1936 é o “marco inicial e histórico da reforma de administração de pessoal no Brasil” que, juntamente com a criação do Dasp formam a base para a administração pública profissionalizada (SANTOS, 1997, p. 32).

Autores referências na área da ciência política também não convergem sobre o marco inicial das reformas administrativas. Olavo Brasil de Lima Jr. (1998, p. 6) tem a década de 30 como período fundamental quando se trata da reforma administrativa, mas tem o ano de 1936 como marco inicial e, para isso, utiliza-se como referência Luiz Alberto dos Santos, citado anteriormente.

Para Bresser Pereira, a “primeira reforma foi a burocrática de 1936 [...] promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu baseado no princípio do mérito profissional” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 237-241; BRESSER PEREIRA, 1998, p. 163). E a partir da criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1936, a reforma se consolida com a sua transformação no Dasp, que representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (BRESSER PEREIRA, 1998,

p. 164). Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 27-28) também entendem que é na criação do Dasp que ocorreu a “primeira reforma administrativa do país”.

O sociólogo Guerreiro Ramos tem como grande marco a criação do Dasp. Apesar da aprovação do primeiro plano de classificação de cargos e do sistema de mérito ter ocorrido em 1936, é na criação do Dasp que se realizou uma “verdadeira revolução administrativa tal o porte das modificações de estrutura e de funcionamento que se verificaram em nosso serviço público federal” (RAMOS, 1983, p. 346 *apud* BARIANI, 2010, p. 43-44; RAMOS, 1983, p. 346 *apud* NOGUEIRA, 1998, p. 94-95).

Após essa breve exposição sobre o marco inicial das reformas administrativas segundo os autores mobilizados, cabe destacar, primeiramente, que entendemos a década de 1930 como um período fundamental quando se trata de reformas administrativas e mudanças na administração pública, principalmente pelas tentativas de se implantar mecanismos condizentes com a burocracia weberiana e pelas próprias modificações nas funções do Estado.

Nesse sentido, compreendemos que a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), instituído pela Lei nº 284, de 1936, representa o marco inicial no processo de modernização da administração pública brasileira, conforme apontam Lima Jr., (1998), Bresser Pereira (1998, 2006), Marcelino (1987), Santos (1997), uma vez que instituía o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de mérito, além do estudo organizacional dos serviços públicos.

Essas características estão diretamente relacionadas aos aspectos descritos por Weber (2010), uma vez que a burocracia pressupõe um treinamento especializado, seguindo regras gerais, por meio de leis e regulamentos, hierarquização e impessoalidade. Desde já, destaca-se que o CFSPC dá lugar, em 1938, ao Dasp – abordado adiante – órgão de grande proeminência na administração pública brasileira naquele período e que impactou profundamente as práticas governamentais.

Considera-se, assim, que a administração pública brasileira foi gerada durante dez anos após o estabelecimento de normas básicas que tratou de “organizar uma administração pública orientada pela padronização, prescrição e pelo controle, iniciativas que tiveram um caráter absolutamente pioneiro” (LIMA JR., 1998, p. 6).

Durante a década 1930 dois mecanismos típicos da administração racional-



legal nos moldes weberianos foram implantados no Brasil, são eles: estatutos e órgãos normativos e fiscalizadores, que visavam estabelecer princípios e regras e também a padronização dos procedimentos a serem adotados. Fatores esses que foram pesquisados por Beatriz Wahrlich (1974) e que serviram de referência para outros autores, como Bresser Pereira (1998); Costa (2008); Diniz (2000); Lima Jr., (1998); Nascimento, (1967). São esses mecanismos, portanto, que entendemos como principais marcos para a tentativa de implantação do Estado burocrático weberiano no país.

Durante a década de 1930 ocorre o primeiro momento institucionalizado de reforma administrativa da história brasileira, por três principais razões, segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010). A primeira decorre da expansão do papel do Estado, num movimento sem precedentes, que aumentará sua intervenção nos domínios econômico e social em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista. Surge, assim, um novo tipo estatal voltado para a industrialização, a urbanização e o desenvolvimento econômico do país (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 35).

A segunda especificidade do modelo varguista foi criar uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia – pelo menos numa parte do aparelho estatal –, como proposta de valorizar as instituições e os objetivos do Estado na administração pública. A terceira singularidade está vinculada à segunda que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, “tornou-se então *a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala*” (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 35-36, grifo dos autores).

Compreende-se, então, que a administração pública e a burocracia racional-legal, conforme aponta Prates (2007, p. 119), caminham juntas no contexto do Estado racional moderno, permitindo a explícita separação entre as esferas pública e privada nas sociedades capitalistas ocidentais. Essa separação é um grande desafio da política e das práticas do país, conforme demonstram autores clássicos, como Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Edson Nunes, por exemplo.

## 2.4

### **Surgimento do Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público)**

O grande símbolo da administração pública durante o governo Vargas foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp. Conforme assinalado anteriormente, o órgão deriva do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), instituído pela Lei nº 284, de 1936, destinado a disciplinar a administração do pessoal, além de todas as atividades-meio da União, como orçamento, material, comunicações, organização e coordenação interna (BRASIL, 1936). Tinha como principal objetivo, assim, racionalizar a administração pública e treinar funcionários públicos.

A criação do Dasp já estava prevista na Constituição de 1937. O artigo 67 dispunha que teria, junto à Presidência da República, um departamento administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária (BRASIL, 1937).

A criação do Dasp se dá no durante o regime do Estado Novo (1937-45) por meio do Decreto-lei nº 579, de 1938, cuja legislação informava que “atendendo ao que dispõe o art. 67 da Constituição” de 1937, cria, junto à Presidência da República e diretamente subordinado ao Presidente da República, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) (BRASIL, 1938).

As principais áreas objeto do Dasp foram: a administração de pessoal (que teve o sistema de mérito como pedra angular da reforma); a administração de material (em especial sua simplificação e padronização); o orçamento e a administração orçamentária (com a introdução da concepção do orçamento como um plano de administração); a revisão de estruturas e racionalização de métodos. Portanto, um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos para dar

novos rumos à dinâmica político-administrativa (WAHRLICH, 1974; MARCELINO, 1988).

Além de exercer forte influência nas políticas governamentais, o Dasp também era o responsável pela elaboração e controle de todo o orçamento federal, até então uma atribuição do ministério da Fazenda. O órgão, revestido de múltiplas atribuições e dotado de grande força e prestígio, funcionou como instrumento de modernização administrativa, tentando atuar como centro irradiador de um sistema racionalizador no âmbito do governo central. A palavra de ordem naquele período era a da “racionalização” que, segundo Bresser Pereira (2007, p. 15), era um outro nome para o planejamento da intervenção do Estado.

Ponto de convergência em grande parte da literatura sobre o tema, e apontado inicialmente por Wahrlich (1974, p. 28), refere-se a uma característica marcante do período que se inicia em 1930 e vai até 1945: “a característica reformista mais marcante desse período foi a ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) mais do que na dos próprios fins (atividades substantivas)”. O que é compartilhado por autores como Marcelino (1987, p. 18), Santos (1997, p. 33), Costa (2008, p. 845), Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 43).

A ênfase maior, assim, era nas atividades de administração em geral (atividades-meio), tais como as de pessoal, material, orçamento e administração orçamentária, além da revisão das estruturas administrativas e da racionalização dos métodos de trabalho. Dessa forma, a mudança maior ocorreu por meio de normas e procedimentos que se espalharam pela administração pública, muito mais do que os princípios do mérito e do universalismo de procedimentos (atividades substantivas). “Sua valorização nesse contexto de ambígua modernização do Dasp levou à maior valorização dos meios em si do que dos fins relacionados à burocracia weberiana” (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 43).

Considera-se que todos os mecanismos implantados, como a obrigatoriedade do concurso para ingresso nos cargos públicos de carreira, a reorganização dos quadros e das repartições, a previsão de um estatuto para os funcionários civis e a criação de um órgão técnico de administração geral, apontam para a tentativa de se organizar, na administração pública federal, uma burocracia racional, nos moldes weberiano.

O departamento pretendeu aumentar a eficiência do Estado e da elite burocrática por meio da adoção de procedimentos universais, de formação e de recru-

tamento de quadros capacitados e de modificações no desenho e funcionamento dos aparelhos de Estado, contrapondo-se às lógicas patrimonialistas e clientelistas fortemente disseminadas no setor público (GOUVÊA, 1994, p. 85; GOMES, 1994, p. 5).

Para Edson Nunes (2010, p. 52), as leis implantadas durante a década de 1930 para regular os empregos no serviço público, foram uma tentativa de enfrentar e corrigir o clientelismo e o personalismo por meio de decisões políticas que buscavam o universalismo de procedimentos, isto é, normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da *polity*, ou a eles aplicadas. A reforma do serviço público, então, é baseada no universalismo de procedimentos e procura alterar as bases tradicionais do Estado brasileiro, sobretudo a partir da implantação de um sistema de mérito (NUNES, 2010; BRESSER PEREIRA, 2010).

Nunes (2010) chama a atenção de que, no Brasil, os arranjos clientelistas – diferente do ocorrido nos países que se industrializaram cedo – não foram minados pela moderna ordem capitalista, mas permaneceram nela integrados de maneira conspícua (NUNES, 2010, p. 46). Clientelismo é entendido como um conjunto de redes personalistas que estendem aos partidos políticos e burocracias, atravessando a sociedade de alto a baixo, tendo os recursos materiais do Estado como fonte para a operação do sistema. As instituições formais do Estado ficam tão impregnadas pelo processo de favores, “a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma ‘mãozinha’” (NUNES, 2010, p. 53).

A distinção fundamental entre os domínios do privado e do público não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade. A própria decisão política apresentava-se como assunto de seu interesse particular, aos olhos do funcionário “patrimonial”. As funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a “direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos” (HOLANDA, 1995, p. 146).

A diferenciação entre público e privado é um longo desenvolvimento, conforme sustenta Weber (2010, p. 139). Nesse sentido, compreende-se que os mecanismos implantados durante o governo Vargas foram essenciais para o surgimento de novas atribuições na administração pública brasileira, podendo ser considerado

o primeiro momento possível para a ocorrência de práticas mais próximas aos princípios da burocracia weberiana, como a impessoalidade e o sistema de mérito, buscando reduzir práticas clientelistas no seio da administração pública.

Ao expor as principais características do Dasp, bem como a complexa relação que as novas práticas passam a enfrentar, cabe ressaltar as principais influências teóricas e administrativas do órgão, salientando que a literatura a seguir aproxima-se, em parte, do campo da administração pública.

#### 2.4.1

##### **Principais influências para a primeira reforma administrativa e para a criação do Dasp**

A criação de órgãos administrativos durante a década de 1930 possui estreita relação com a experiência norte-americana. A própria transformação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) no Dasp ocorreu sob inspiração de modelos norte-americanos como os do *Civil Service* e do *Bureau of the Budget* (BRASIL, CEPÊDA e MEDEIROS, 2014; COSTA, 2008, p. 845; MARCELINO, 1987, p. 18; SANTOS, 1997, p. 33; MELLO E SOUZA, 1994, p. 58).

As influências teóricas da proposta de um modelo de gestão capaz de propiciar racionalidade e eficiência produtiva com rigor técnico, associados à impessoalidade e à autonomia estão em autores como Weber, Fayol, Gulick, Taylor e Willoughby (KEINERT, 1994, p. 43; WAHRLICH, 1983 *apud* BARIANI, 2010, p. 41). Tania Keinert (1994, p. 44), em pesquisa sobre a evolução do campo de conhecimento da administração pública no Brasil verifica que os principais artigos e revistas que norteavam o campo das ideias da disciplina no país, “faziam referência constante a esses autores, neste período” e que o conceito de governo que predominava era o de que “governar é administrar”.

Ao tratar da influência teórica e a relação com a reforma do Estado do período, Wahrlich (1974, p. 28) considera que “tratava-se, assim, de uma reforma que adotava como modelo o prescrito na teoria administrativa então em voga nos países mais desenvolvidos”. Era, em suma, uma “reforma modernizadora” apoiada num modelo *taylorista/fayoliano/weberiano*, consideradas as melhores fontes disponíveis à época, conforme considera Wahrlich (1974).

No surgimento do campo da administração pública como campo de conhecimento, no Brasil, ocorreu uma forte influência das teorias administrativas então em voga nos Estados Unidos. Cabe ressaltar, desde já, que a própria criação da administração pública, como disciplina, área de formação e campo de estudos, surgiu há mais de um século naquele país, cujas obras fundadoras estabeleciam uma diferenciação entre administração pública e política. Buscavam, também, superar as práticas de apadrinhamento e patrimonialismo que marcavam a administração pública até então naquele país (OSLAK, 1982 *apud* FARAH, 2011, p. 814-815).

Conforme indica pesquisa de Tânia Fischer (1984, p. 281), a influência norte-americana “foi decisiva e direcionou ideológica e metodologicamente o ensino de administração pública no Brasil, sendo o cerne da reforma administrativa em seus diversos estágios”. Importante destacar que os Estados Unidos já tinham adotado uma nova prática administrativa e um novo modelo de gerenciamento e racionalização do serviço – tornando-se exemplo de experiência bem-sucedida à época –, uma vez que “desde o final do século XIX redirecionou a organização dos serviços civis, não os centralizando, mas trazendo uma eficiência e racionalidade novas, baseado nas teorias gerenciais da administração científica” (RABELO, 2011, p. 136).

Em relação à influência norte-americana na administração pública brasileira, Abrucio, Pedroti e Pó (2010) enfatizam que o estudo da burocracia de outros países, inclusive com viagem aos Estados Unidos para acompanhar a situação do seu serviço público e também trazendo as principais inovações em teoria da administração da época, foram essenciais para a prospecção do Dasp (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 37).

Essa busca por novas experiências e teorias administrativas foi essencial para o desempenho do Dasp, bem como a atuação de duas pessoas foi tida como fundamental para o seu desenvolvimento – Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes –, considerados como principais reformadores. O primeiro, vindo dos quadros diplomáticos e o segundo, braço direito do presidente e principal empreendedor da política da reforma daspiana, conforme aponta Gaetani (2005), e que serviu como referência para autores como Abrucio, Pedroti e Pó (2010), Bresser Pereira (2006), Santos, (1997) e Torres (2004).

Maurício Nabuco, filho de Joaquim Nabuco, foi promovido em 1931 e passou a desempenhar a função de chefe dos serviços políticos e diplomáticos do Itamaraty, liderando a consolidação das características de burocracia weberiana na instituição, conforme apontam Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 34). Em 1935 atuou na Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira, cujo objetivo era elaborar um projeto de revisão tributária, sugerir meios para a redução da despesa pública e propor um plano de reorganização econômico-financeira do país, que incluía uma revisão geral dos vencimentos do funcionalismo. Ao atuar como relator da subcomissão que formulou o projeto sobre o reajustamento dos quadros do serviço público civil, Maurício Nabuco se destacou no campo da reforma administrativa no país.

A influência e destaque de Maurício Nabuco durante a elaboração desse projeto acabou por dar nome ao grupo de trabalho, conhecido como Subcomissão Nabuco. Essa Comissão Mista encaminhou projetos ao presidente Vargas e deste estudo resultou a chamada Lei do Reajustamento, Lei nº 284, de 1936, que, embora parcialmente vetada pelo presidente, vigorou até 1960.

Outro nome que ganhou destaque no período, conforme nos demonstra a literatura destinada ao tema é Luiz Simões Lopes, que atuou como oficial-de-gabinete da Secretaria da Presidência da República de 1930 a 1937. Foi presidente do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), de 1936 a 1938, e se tornou o primeiro presidente do Dasp. Foi, também, o primeiro presidente da Fundação Getúlio Vargas (FGV), posto que assumiu de 1944 até 1992, cujo órgão tinha como objetivo principal promover a formação de pessoal qualificado para a administração pública e privada, juntamente com a Escola Brasileira de Administração Pública (D'ARAÚJO, 1999a; DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS 1930, 2001; BRESSER PEREIRA, 2007, p.15).

Para Simões Lopes, o “funcionalismo público era ineficiente devido, principalmente, à má formação do mesmo e à inexistência de concursos sérios”, por considerar que os concursos, na época, eram alvos de “grossas bandalheiras”, mas, por outro lado, a lei que instituiu o CFSPC gerou, pela primeira vez, uma “norma de trabalho dentro do serviço público brasileiro” (Entrevista de L. Simões Lopes ao CPDOC, parte I, FGV, 2003, p. 14 *apud* RABELO, 2011, p. 134).

Simões Lopes “via na administração e na economia que se praticava nos Estados Unidos as ciências que poderiam ajudar a promover essa reestruturação”

[formação e organização do Estado nacional, o fortalecimento do mercado interno e a preparação de quadros para as funções que essas mudanças exigiam], segundo Celina Vargas do Amaral Peixoto (*In*: D'ARAÚJO, 1999a, p. 302).

Em entrevista concedida à Maria Celina D'Araújo e Lucia Hippolito, Levy Simões afirma que “os grandes técnicos do Dasp, que acabaram vindo para a Fundação [FGV], foram para os Estados Unidos fazer o mestrado, e com isso se especializou a área de pessoal, material, orçamento etc. Essa era a intenção do dr. Simões: fazer um centro que preparasse o pessoal para a administração pública” (D'ARAÚJO, 1999a, p. 38).

O intercâmbio de funcionários públicos administrativos com instituições dos Estados Unidos, mesmo sendo alvo de intenso debate entre opositores e apoiadores dessa experiência, ocorreu, principalmente, entre a *School of Public Affairs*, da *American University*, em Washington – centro de referência em estudos em administração pública de seu país no período – e o Ministério das Relações Exteriores (OLIVEIRA, 2012 *apud* RABELO, 2011, p. 136). Através do Decreto-lei nº 776, de 1938, intitulado *Missão de Estudos no Exterior*, de autoria de Luiz Simões Lopes, o governo estreita sua relação de intercâmbio de técnicos e funcionários administrativos federais para aperfeiçoamento no exterior, cuja composição era majoritariamente de técnicos do Dasp (RABELO, 2011, p. 135-136).

Os relatos e o intercâmbio de parcela da alta burocracia brasileira com outro país são essenciais para compreender a formação teórica e prática desses funcionários que integravam o corpo do Dasp. À uma parcela da elite burocrática foi dada uma sólida formação e preparação, um dos princípios básicos da burocracia weberiana. Relaciona-se, assim, com o diagnóstico de Luciano Martins (1997), de que a alta burocracia brasileira é muito bem vista em outros países, mas, por outro lado, a população que lida diretamente com os serviços prestados pela ação estatal possui experiências bem distintas.

Os mecanismos implantados após a criação do Dasp, como a obrigatoriedade do concurso para ingresso nos cargos públicos de carreira, a reorganização dos quadros e das repartições, a previsão de um estatuto para os funcionários civis e a criação de um órgão técnico de administração geral, são essenciais para se compreender a tentativa de implementar uma burocracia racional nos moldes weberiano, apesar de não ter sido integralmente implementada e também se restringir aos



órgãos do governo federal, não privilegiando uma descentralização das políticas de pessoal.

#### 2.4.2

#### Os “daspinhos” e o enfraquecimento do Dasp

A ênfase no Dasp decorre da aproximação de suas práticas com o que é proposto por Weber sobre burocracia. A questão central neste trabalho decorre do entendimento de que estudar o Dasp permite-nos melhor compreender as nuances da burocracia e as práticas do governo federal, uma vez que o órgão gerou um profundo impacto na administração pública brasileira.

Com o fim do primeiro governo Vargas ocorre uma “inflexão no *status* do Dasp” (REZENDE, 2004, p. 49; GEDDES, 1990, p. 223 *apud* ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 43). Dois meses após a destituição de Vargas, o Dasp foi reorganizado com corte nas atividades de pessoal (FISCHER, 1984, p. 11). Daquele momento até sua extinção, na década de 1980, o órgão foi se tornando um grande cartório da administração civil, embora ainda tivesse pessoal bastante qualificado, mesmo que descrente ao longo do tempo, além dos concursos públicos terem sido cancelados e os controles administrativos perante às atividades dos ministérios, suspensas (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 43).

Nos cinco anos que se seguiram após a queda de Vargas, a reforma administrativa foi conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância. Como alguns autores registram, “o autoritarismo, a centralização do controle e a dificuldade de percepção das falhas do modelo conduziram ao fechamento do sistema” (FISCHER, 1984, p. 11). Uma característica essencial do estilo da reforma administrativa durante o primeiro governo Vargas é que foi “ao mesmo tempo prescritivo (*no que se harmonizava com a teoria administrativa corrente*) e coercitivo (*no que se harmonizava com o caráter político do regime Vargas*)”, além de ser “*global e imediata*, em vez de preferir *gradualismo e seletividade*” (WAHRLICH, 1984, p. 51, grifos da autora). Esta última característica é considerada fundamental para certa ineficiência no papel desempenhado pelo Dasp, de acordo com Wahrlich.

No início do processo de democratização – estando na Presidência provisória o ministro José Linhares, do Supremo Tribunal Federal, entre outubro de 1945

e janeiro de 1946 – inicia-se um intenso enfraquecimento do Dasp. Segundo Nunes (2010, p. 97), José Linhares “desrespeitou sistematicamente as tentativas de universalismo de procedimentos implantados pelo Dasp e fez um grande número de nomeações clientelistas”, além de aumentar os níveis salariais dos funcionários subalternos do Ministério da Educação e nomear amigos e parentes para o serviço público.

O Dasp, naquele momento, foi totalmente esvaziado, mas não extinto, a despeito da antipatia de Linhares pela agência e de muitas sugestões para que o fechasse. Sob pressão do funcionalismo, a Constituição de 1946, no art. 23 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, efetivou os funcionários interinos e extra numéricos, admitidos sem concurso público (GUERZONI, 1995, p. 44). O sistema de mérito, considerada a pedra angular da reforma, passa a ser então questionado seriamente. De acordo com Marcelino (1987, 1994, 2003) era o início das 104 tabelas especiais que persistiram até 1985 e significaram o final de um processo e a liquidação do modelo de administração de pessoal estabelecido pelo Dasp.

Simões Lopes, em entrevista concedida à Celina Vargas do Amaral Peixoto em 1990, disse que já previa o forte enfraquecimento do Dasp com a saída do governo Vargas e a interferência no sistema de mérito:

achava que isso iria acontecer quando o dr. Getúlio deixasse o governo, ou havendo eleições para a escolha de um substituto, ou de qualquer outra maneira. Eu disse ao dr. Getúlio as seguintes palavras — lembro até hoje: “Tudo, hoje, está razoavelmente bem: o governo está em ordem, o orçamento está funcionando, as questões de pessoal estão todas resolvidas. Mas o senhor deve saber melhor do que eu que, quando sair do governo, tudo isso vai desaparecer. Os políticos não vão permitir que continue; vão voltar ao sistema antigo, só nomeando quem tem pistolão. Vão acabar com os concursos” – e foi o que aconteceu: quando o dr. Getúlio saiu, entrou o Linhares, que nomeou a família toda, para todos os cargos que se possa imaginar. (Lopes em entrevista à Celina Vargas. *In*: D’ARAÚJO, 1999a, p. 13-14)

O Dasp, para além da organização administrativa ao assumir o papel central de formulação e implementação de determinadas políticas, também teve a importante função do controle político. Possuía a responsabilidade do controle político exercido pelo Executivo federal perante os estados, por meio da atuação dos departamentos administrativos estaduais, os chamados “daspinhos” (departamentos estaduais sob controle federal), peças fundamentais na engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 40;

DRAIBE, 1985, p. 86; TORRES, 2004, p. 149). Os “daspinhos” foram órgãos criados nos estados do país, nos quais os diretores tinham contato permanente com o presidente por meio de interventores.

Por intermédio do Dasp, por sua vez, e dos “daspinhos”, em nível regional, promoveu-se a estruturação básica do aparelho administrativo do Estado para adequá-lo ao novo papel do Estado que então se instituíra. Criaram-se regras rígidas de admissão, instituiu-se o concurso público e se estabeleceram critérios meritocráticos de avaliação (COUTO, 1993 *apud* BRASIL, CEPÊDA e MEDEIROS, 2014, p. 17; COUTO, 1993 *apud* FARAH, 2011, p. 824).

O departamento, além de estar diretamente ligado à Presidência da República, possuía ramificações em todos os estados por meio dos “daspinhos”, cujos presidentes tinham forte influência nos estados. Esses departamentos estaduais funcionavam ao mesmo tempo como uma espécie de legislativo estadual e como corpo supervisor para o interventor e o Ministério da Justiça: os prefeitos municipais tinham que se submeter não só ao interventor, mas também ao presidente do departamento estadual do serviço público (SOUZA, 1976, p. 96 *apud* BARIANI, 2010, p. 45).

Conforme aponta Campello de Souza (1976, p. 87-88), o mecanismo dos “daspinhos” consistia, essencialmente, no seguinte: o Executivo federal nomeava para a chefia dos governos estaduais pessoas que – embora nativos dos estados, e mesmo identificados em suas perspectivas ideológicas aos grupos dominantes – “eram ao mesmo tempo ‘marginais’, isto é, destituídos de maiores raízes partidárias; indivíduos com escassa biografia política ou que, se possuíam alguma, a fizeram até certo ponto fora das máquinas partidárias tradicionais nos estados” (SOUZA, 1976).

Segundo Nunes (2010, p. 82), esses departamentos estaduais sob controle federal constituíram-se em linhas adicionais de transmissão da cadeia de centralização, por atuarem como corpo legislativo de cada estado e supervisionar as atividades de interventores e prefeitos, suas leis e decretos, além do orçamento.

A centralização do governo Vargas fica ainda mais evidenciada quando se trata dos “daspinhos”. Nas palavras de Campello de Souza, a própria “importância do Dasp se deu mais pela sua função na montagem da estrutura de poder burocrático: a de um cinto de transmissão entre o Executivo federal e a política dos estados” (SOUZA, 1976, p. 86).

Cabe ressaltar, também, que o artigo 2º da Constituição de 1937 tratava do fim dos símbolos, bandeiras e hinos de todos os estados e apenas os símbolos nacionais passaram a ser aceitos legalmente. Os estados da federação foram governados por interventores e pelo Departamento de Administração, sendo que a maioria das políticas e das legislações implementadas pelos estados dependia de aprovação presidencial (NUNES, 2010, p. 80).

O Dasp, então, foi uma peça-chave não só como forma de racionalização da administração pública, mas também, e de forma estratégica, como instrumento político, precisamente por exercer funções de controle essenciais para o projeto centralizador varguista. O departamento, assim, desempenhou um papel relevante na organização e na própria sustentação do regime ditatorial. Nascimento (1967, p. 48) afirma que “o relativo sucesso do movimento de reforma durante períodos ditatoriais é explicável em vista do excepcional poder de controle dos agentes de reforma”.

O quadro acima exposto nos remete à seguinte, e famosa, afirmação: “marcante na evolução brasileira, todavia, é o fato de que os períodos em que se podem observar efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários, [...] o preço político pago pela sociedade, em seu conjunto, foi, [...], bastante elevado”, conforma analisa Wanderley Guilherme dos Santos (1987, p. 89). Lembrando que durante o governo Vargas, além do próprio arcabouço administrativo, foram criados também os instrumentos de políticas social (previdência social), trabalhista, econômica, creditícia e fiscal.

O sistema autoritário e centralizador presente no governo Vargas foi primordial para a sustentação do Dasp e este também contribuiu para a manutenção da centralização. Nas palavras de Wahrlich, com o fim do regime de Vargas, em agosto de 1945, “faltou ao processo reformista o respaldo do regime autoritário em que fora concebido e implementado, o sistema entrou em processo de *entropia*, do qual jamais se recuperou totalmente” (WAHRLICH, 1974, p. 29, grifo da autora).

Por fim, a partir do Decreto-lei nº 8.323, de 1945, Linhares retirou o Dasp de seu papel central no planejamento, terminando com o sistema centralizador criado por inspiração daspiana. O papel do Dasp, então, foi drasticamente reduzido, como uma reação ao passado autoritário que ele encarnava. Cabe ressaltar, por

outro lado, que apesar dos esforços, até 1961, não mais de 12% de todo o funcionalismo público tinha sido admitido por concurso (NUNES, 2010, p. 97).

Verifica-se que havia uma relação mútua para a sobrevivência da centralização e do autoritarismo do governo, juntamente com a manutenção do Dasp. Este, sendo fruto de um governo autoritário e centralizador, serviu a esses interesses e contribuiu para a própria manutenção do órgão.

## 2.5

### **Balanco da relação entre modelo racional-legal e práticas clientelistas**

A fase pioneira e dinâmica, tão bem representada pelo Dasp, se estendeu até 1945 com uma forte atuação e intervenção do Estado. Um conjunto de medidas voltadas para a desarticulação do Estado oligárquico foi adotado, a instituição do concurso público para o ingresso no funcionalismo de carreira, a introdução da estabilidade para os funcionários públicos, a criação do Dasp, em 1938, e a elaboração do estatuto dos funcionários públicos, em 1939.

Embora jamais tenha completado sua missão, o Dasp deu inúmeros passos positivos para a modernização do aparelho de Estado e para a reforma administrativa (NUNES, 2010, p. 81), pois avançou no sentido da racionalização da administração pública pela introdução do recrutamento com base no sistema de mérito e pela ênfase no critério da competência técnica no desempenho das funções burocráticas. Por outro lado, contudo, o padrão clientelista de expansão da máquina estatal não foi eliminado (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010; DINIZ, 1999, 2000; LIMA JR., 1998; NOGUEIRA, 1998; NUNES, 2010).

Para Eli Diniz (1999), o resultado da relação entre governo e sociedade desenvolveu um sistema estatal híbrido, marcado pela interpenetração entre os aspectos do modelo racional-legal e a dinâmica clientelista na burocracia da administração federal. Bariani (2010) considera que não ocorreu uma derrota da administração burocrática para as pressões clientelistas: “o que houve foi uma adequação do Dasp ao quadro sociopolítico no qual se inseria” (BARIANI, 2010, p. 59-60).

O importante a ressaltar é que as mudanças institucionais representaram inovações decisivas na época, sendo que a modernização da ordem institucional

representou um passo audacioso dado pela coalizão que assumiu o poder em 1930. Gomes (2012), ao tratar dos dois períodos de Vargas no poder – a Era Vargas (1930-1945 e 1950-1954) –, afirma que “apesar de o Brasil conhecer imensas restrições nos terrenos da cidadania civil e política, o país experimentou políticas públicas que o tornaram mais moderno economicamente” (GOMES, 2012, p. 69).

Embora não se possa dizer que a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e, posteriormente, do Dasp tenham implantado uma administração tipicamente weberiana, racional e legalmente orientada, “é praticamente unânime a avaliação de que a Reforma de 1936, representou, à época, um momento fundamental para a reforma administrativa em geral, e para a reforma da administração de pessoal em especial” (LIMA JR., 1998, p. 6-7), apesar de “com base na literatura que analisa as várias reformas administrativas e as propostas não efetivadas, [...] o país, de fato, nunca logrou implantar uma burocracia do tipo weberiano” (LIMA JR., 1998, p. 28).

Dessa forma, independentemente de regime político e de governo, o país sempre conviveu com segmentos dispersos de uma burocracia weberiana em vários níveis da administração, convivendo com um alto teor de patrimonialismo burocrático, nunca de fato completamente extirpado da administração pública (LIMA JR., 1998, p. 28).

D’Araújo (2000) considera que, apesar do Estado Novo ser anunciado como um “momento inovador do ponto de vista da racionalidade administrativa [...] uma boa dose de clientelismo continuou orientando a administração estatal”, embora várias medidas fossem tomadas no sentido de racionalizar a administração pública. Significou, na prática, a centralização política e administrativa (D’ARAÚJO, 2000, p. 30-31).

De acordo com Ângela de Castro Gomes (2012), “como política não é um jogo de soma zero, público e privado, moderno e tradicional podiam se combinar de forma vigorosa e efetiva” (GOMES, 2012, p. 88). O padrão clientelista, então, persistiu, presidindo à expansão da administração pública, num processo de crescimento desordenado e incontrolável. O resultado foi a evolução para um sistema híbrido, marcado pela interpenetração dos traços típicos do modelo racional-legal e da dinâmica clientelista (DINIZ, 2000; ISMAEL, 2005).

Apesar da convivência entre dois modelos e de práticas distintas, as primeiras reformas administrativas impactaram profundamente a administração pública

brasileira, sobretudo no plano federal. Importante a ser destacado é que o Dasp deixou uma marca que contribuiu para modernizar a administração pública no Brasil e produziu avanços expressivos (BARIANI, 2010, p. 60; LIMA JR., 1998; NOGUEIRA, 1998, p. 95; NUNES; 2010, WAHRLICH, 1974).

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) consideram essencial analisar o Dasp a partir de uma dupla face que desempenhou. Por um lado, o órgão buscava modernizar a gestão pública, conforme os princípios burocráticos weberianos prevalecentes na época no plano internacional, com o intuito de criar um Estado eficaz nas suas novas tarefas desenvolvimentistas que, em linhas gerais, tal objetivo modernizador foi alcançado. Mas, por outro lado, sua matriz política era bastante problemática, pois tratava-se de um modelo autoritário e centralizador – principalmente na versão consagrada pelo Estado Novo (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 37).

O paradoxo do órgão, de acordo com Nunes (2010, p. 81), se encontra na combinação do universalismo de procedimentos em assuntos relacionados à contratação e à promoção dos funcionários públicos, com o insulamento burocrático. Segundo Nunes (2010, p. 81), o Dasp era “talvez o mais importante exemplo de insulamento burocrático daqueles anos e simboliza a busca da racionalidade que caracteriza o período”.

Não se pode perder de vista que termos como administração burocrática, clientelismo e racional-legal, por exemplo, são definições “tipo-ideias”, portanto, não quer dizer que existam exatamente dessa forma na empiria, mas são categorias analíticas que buscam apresentar características determinantes num certo momento histórico. Como sugere Prates (2007, p. 123), o que importa é a crença predominante que legitima o sistema, pois, em alguma medida, o clientelismo e o particularismo estarão sempre presentes no sistema administrativo, mesmo naquele mais racional-burocrático.

Para Bariani (2010, p. 60), “se a administração burocrática não floresceu com seu esplendor no solo brasileiro e, ainda nos dias de hoje, parece um modelo um tanto abstrato, não é porque seus princípios seriam totalmente inadequados às nossas circunstâncias, mas sim porque nossas instituições não ‘pairam no ar’, mas se inserem em nossa sociedade”.

## 2.6

### Apontamentos finais

A partir da década de 1930 profundas modificações ocorreram no país, do campo social ao campo econômico e político. Na administração pública brasileira tem início a implantação do modelo burocrático, tendo o ano de 1936 como marco inicial.

O ciclo de reformas administrativas iniciadas durante o governo de Vargas teve como característica principal a forte centralização política e administrativa, controlados pelo governo federal, além do caráter autoritário do regime.

Naquele momento, portanto, o movimento pendular em que as tendências federalista e unitária convivem lado a lado, como sugere José Murilo de Carvalho (1994, p. 14), tendeu para a centralização do governo central. Os governadores dos estados passaram a se tornar interventores, nomeados pelo governo central – como no Império –, num momento em que não havia Congresso, partidos, eleições e nem liberdade de opinião e de organização. Para Carvalho, havia “muito mais centralização e muito menos liberdade do que no Império (CARVALHO, 1994, p. 16-17).

O Dasp, além do papel proeminente na administração pública, também exerceu intensa função na centralização do regime. Os “daspinhos” se tornaram mais um instrumento político e centralizador sobre o comando do governo federal.

A intervenção do Estado é proeminente e demonstra claramente o projeto nacional e desenvolvimentista da economia brasileira. Na relação entre governo e mercado, predominou fortemente o primeiro, sobretudo pelo número de criação de agências governamentais no período e sua predominância no impulso da industrialização e mercado.

Apesar de mecanismos implantados no período 1930-45, norteados pela burocracia weberiana, as instituições criadas no período não foram capazes de aniquilar o clientelismo presente na administração pública. Até hoje podemos verificar a complexa relação entre público e privado, no entanto, é certo que as práticas e mecanismos adotados no período estudado modificaram profundamente as relações políticas dominantes até então. A importância do período tratado e suas influências podem ser verificadas ainda hoje no arranjo político-institucional.



### 3

## Reforma administrativa de 1967

O objetivo deste capítulo é tratar da reforma administrativa de 1967, que ocorreu, mais uma vez, em regime autoritário. Decorre do Decreto-lei nº 200, que instituiu, entre outros, mudança na estrutura do Estado brasileiro, ao diferenciar legalmente administração direta da indireta. Esta última passou a ter intensa participação na expansão estatal, como veremos adiante.

A proposta inicial do decreto era de contornar a rigidez das estruturas da administração direta e introduzir o espírito gerencial privado na administração pública, conforme exposto no artigo 27 do Decreto-lei nº 200. Antes de tratar, especificamente, da reforma administrativa de 1967, apresenta-se, de forma breve, as tentativas de reformas ocorridas no período entre 1945 e 1961, que compõe a primeira seção deste capítulo. Nenhuma das tentativas tiveram êxito em aprovação formal, mas serviram como base de estudos e diagnósticos da administração pública brasileira. Em 1963 destacou-se a Comissão Amaral Peixoto, cuja importância deriva de diagnósticos que serviram para a construção e implantação do Decreto-lei nº 200.

Em seguida, apresenta-se um panorama do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), juntamente com a nova etapa do modelo desenvolvimentista, momento em que novos elementos são adicionados na economia brasileira, como a crescente entrada de capital estrangeiro e também o uso intensivo de endividamento externo.

A reforma administrativa, então, voltou a ser tema de interesse na agenda política com o intuito da administração pública cumprir as ambiciosas metas propostas durante o governo Juscelino Kubitschek, na tentativa de transformar órgãos mais ágeis e flexíveis. Prevaleceu, no entanto, a estratégia de fortalecer a adminis-

tração indireta em detrimento da direta, optando, assim, por evitar conflitos. Nessa lógica, novas agências foram criadas para lidar com velhos problemas.

Na segunda seção é apresentada a Comissão Amaral Peixoto, pois seus estudos serviram como principal base para a implementação do Decreto-lei nº 200, que instituiu a segunda reforma administrativa no país. Nesse momento, é abordado o cenário econômico da época em que Castelo Branco (1964-1967) governa o país, uma vez que é neste governo que ocorreu a reforma administrativa de 1967.

Na terceira seção apresenta-se o Decreto-lei nº 200, responsável pela reforma administrativa de 1967. O decreto promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, isto é, para a administração indireta.

Em seguida aborda-se as principais consequências da reforma administrativa de 1967, baseando-se na literatura especializada sobre o tema. Na quarta, e última seção, procura-se concentrar as principais conclusões do capítulo.

### 3.1

#### **Breve apresentação das tentativas de reforma administrativa no período 1945-1961**

Conforme discutido no capítulo anterior, o impulso reformista e pioneiro na administração pública brasileira, sobretudo através da figura do Dasp, entra em estagnação a partir de 1945, com a queda do Estado Novo. Somente em 1952 esboçou-se um novo ciclo, que se estendeu por dez anos. A importância do período 1945-61 decorre de estudos e da elaboração de projetos que não chegaram, entretanto, a uma aprovação formal (MARCELINO, 1987, 1994; WAHRLICH, 1984; ABRÚCIO, PEDROTI e PÓ, 2010; MARTINS, 1995).

Em 1952, Getúlio Vargas, em seu segundo mandato (1951-1954), designa um grupo de seus assessores diretos para elaborar um amplo projeto de reforma administrativa, cujas principais diretrizes diziam respeito ao realinhamento e ao reagrupamento geral de Ministérios, conselhos e comissões; à descentralização da gestão em todos os níveis, com o fortalecimento do papel dos ministros na relação com a Presidência da República; e a uma ampla revisão dos procedimentos contábeis e de auditoria (WAHRLICH, 1974, 1984).

O projeto de reforma administrativa que Vargas enviou ao Congresso em 1952 visava, de modo geral, “uma harmonização da administração, através de processos de descentralização, compatibilização e agrupamento de funções similares, assim como coordenação adequada das atividades”, conforme destaca Sonia Draibe (1985, p. 214).

Sabendo das dificuldades em aprovar uma reforma administrativa e, com a intenção de evitar maiores delongas, Vargas buscou o apoio de todos os partidos e os solicitou que examinassem o projeto e sobre ele se manifestassem, antes mesmo de sua apresentação formal ao Congresso Nacional, pois considerava-o indispensável para promover o desenvolvimento econômico e social do país (LAFER, 2002, p. 81-82; WAHRLICH, 1974, p. 32).

Antes de tratar das propostas de reforma administrativa durante o governo Juscelino Kubitschek, apresenta-se um panorama econômico da época com a intenção de melhor compreender as medidas adotadas posteriormente. Esta opção permeia todos os capítulos e busca identificar a atuação do Estado e sua relação com o mercado.

### 3.2

#### **Economia e crise do modelo de atuação estatal**

A construção do moderno Estado brasileiro, como se debateu no capítulo anterior, gerou determinadas características “indicadas pelos analistas: a forma e o alto grau de inserção econômica do Estado, a conformação dos interesses sociais no interior do organismo estatal, o modo objetivo de dominação que este assume e expressa”. Ainda de acordo com Draibe (1985), no período 1951-1954 “já se sentia o problema da inadequação do aparelho estatal às tarefas que nasciam do projeto industrializante do próprio Estado” (DRAIBE, 1985, p. 213).

O diagnóstico de ineficácia da aparelhagem estatal montada no pós-30, frente ao processo de desenvolvimento econômico e social, já se encontrara na primeira mensagem presidencial de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e a fragilidade da estrutura administrativa seria resultado, em primeiro lugar, de um *alto grau de irracionalidade* (DRAIBE, 1985, p. 214, grifo da autora).

A “década do desenvolvimento” (1950), muito bem simbolizada no Brasil pelo governo Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas, exigia medidas de reorganização geral dos serviços públicos a fim de cumprir metas ambiciosas em termos de prazos e resultados, isto é, surge assim necessidade de uma nova consciência de ação governamental. Por outro lado, constatava-se, a partir da segunda metade da década de 1950, a profunda ineficiência do instrumental administrativo que pretendia respaldar a ação do Estado brasileiro (MARCELINO, 2003, p. 643-644).

O projeto industrializante do Estado, com forte centralização e concentração de recursos no governo Federal e intensa presença estatal nas relações com a sociedade começava a perder fôlego e evidenciava, cada vez mais, o enfraquecimento do Estado desenvolvimentista nacional. O diagnóstico da crise do modelo desenvolvimentista começa, um pouco por toda a parte, a ser discutido. Indicam os economistas, por exemplo, que “o processo de substituição de importações, que sustentou a emergência e progressão do sistema a partir dos anos de 30 entrou em declínio acentuado pelo esgotamento de seus efeitos dinâmicos” (MARTINS, 1968, p. 28).

A obsolescência do aparelho econômico do Estado atinge seus limites no momento de industrialização pesada no país, sobretudo durante o governo de Juscelino Kubitschek que acabou por revelar os “limites extremos que ainda teriam de ser ultrapassados” renunciando os elementos de esgotamento e crise do Estado (DRAIBE, 1985, p. 214).

Cabe destacar alguns aspectos da economia do período relevantes para a presente análise, pois complementa o cenário econômico e estatal nos governos militares. No trabalho que se tornou clássico, Maria da Conceição Tavares (1972) considera que o governo JK apresentou duas principais características: o aumento da participação direta e indireta do Governo nos investimentos, e a entrada de capital estrangeiro privado e oficial para financiar parcela substancial do investimento em certos setores (TAVARES, 1972, p. 102).

Juscelino Kubitschek, então, estava ciente de que a que a extensão e implementação de seu programa dependia de fatores como a “manipulação de incentivos, do concurso do capital estrangeiro público e privado”, segundo Boris Fausto (2007, p. 99). Inicia-se, assim, uma nova fase do modelo desenvolvimentista.

Para além da entrada de capital estrangeiro, Luciano Martins (1968) assinala que o governo Kubitschek – precisamente o mais desenvolvimentista – foi exemplo “significativo, pelo uso que fez do endividamento externo [e da] da inflação” (MARTINS, 1968, p. 84). O autor ressalta a importância de grupos estrangeiros, sobretudo na posição estratégica que ocupavam, “concentrando-se, assim, nos setores mais dinâmicos no curso do processo, seja pelo grau de componente tecnológico, seja pelas características da demanda afluyente”, o que ilustra, também, a denominada dependência estrutural do “capitalismo periférico” ao “capitalismo central” (MARTINS, 1968, p. 93).

A entrada de capital estrangeiro, de acordo com Draibe (1985), foi essencial para atingir as metas no âmbito da política econômica. “Um elemento crucial do bem-sucedido esquema de política econômica do governo Kubitschek foi sua capacidade de unir os interesses objetivos do capital nacional à penetração do capital estrangeiro” (DRAIBE, 1985, p. 242).

Dessa forma, constata-se que,

depois de 25 anos de transformações na estrutura do Estado, após 25 anos de desenvolvimento da indústria e de construção dos pré-requisitos de infraestrutura, sob a direção do Estado, apresentou-se um modo de articular a entrada da empresa estrangeira (num momento favorável da competição capitalista internacional) a uma dinâmica industrial de perfil avançado. Para isso, o Estado definiu um conjunto integrado de investimentos e assegurou as condições mínimas de financiamento, estendendo ao limite seu poder de regulação e a capacidade fiscal e financeira (DRAIBE, 1985, p. 242).

Regis de Castro Andrade (2002) ressalta que, já em 1953 eram tomadas medidas extremamente favoráveis ao capital estrangeiro, mas essa política foi reforçada por JK, sobretudo por meio de investimentos estrangeiros diretos em grandes empreendimentos industriais, como nos setores da indústria automobilística, estaleiros, mecânica pesada e siderúrgicas (ANDRADE, 2002, p. 8-9).

Ao ingressar em sua fase de economia industrial avançada no final dos anos 50 – sob a égide do Plano de Metas – fica mais latente a inadequação da estrutura estatal, principalmente no momento em que o país atinge a sua plenitude da industrialização.

O enfraquecimento do modelo estatal implementado a partir de 1930 fica evidente e o cenário da economia prevalecente requer medidas que coloquem o

país no crescimento econômico, retomando prioridades e objetivos do desenvolvimento nacional.

### 3.3

#### **Reforma administrativa durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961)**

Tratando especificamente da reforma administrativa, no primeiro ano do governo Kubitschek foi instituída uma comissão especial para realizar estudos de reforma administrativa – a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa).

Instituída pelo Decreto nº 39.855, de 24 de agosto de 1956, tinha como objetivo estudar a reorganização administrativa no serviço público federal e conseguir a aprovação, no Congresso, do projeto de reforma administrativa apresentado por Getúlio Vargas. Para Wahrlich (1984), essa comissão foi uma forma de retomar o tema reforma administrativa, já que Juscelino estava aparentemente desesperançado de que o Congresso o fizesse.

A Cepa, sob a direção de Luiz Simões Lopes, produziu vários estudos e alguns foram, posteriormente, transformados em lei ou regulamento. Cabe ressaltar, desde já, que a iniciativa resultou apenas na criação e rearranjo de órgãos e ministérios por meio de decretos ou por lei (LIMA JR., 1998, p. 8-9). Recomendações para a expansão do sistema do mérito e o fortalecimento do Dasp não foram formalmente aprovadas (WAHRlich, 1984, p. 51; BRESSER PEREIRA, 1998, p. 166-167).

Durante o governo de JK, os problemas relacionados com a racionalização do serviço público federal tornaram-se ainda mais complexos e as razões – acrescidas de um peso conjuntural específico. Ao tentar uma reforma administrativa global, a equipe de Juscelino logo percebeu sua inviabilidade em virtude da persistência dos mesmos problemas enfrentados por Vargas (LAFER, 2002, p. 72-86).

Uma reforma administrativa global levaria a um confronto com os interesses e preocupações da “política de clientela” – amplamente representada no Congresso –, o que provocaria uma ruptura com o estilo conciliatório de Kubitschek. Embora o governo tenha tentado uma confrontação direta por meio de uma reforma

administrativa global, logo perceberam que a alternativa mais conveniente seria por meio da administração indireta. O consenso favorável à administração indireta foi, portanto, critério decisivo para orientar sua adoção e driblar as dificuldades e resistências de uma reforma administrativa sem causar maiores rupturas (LAFER, 2002).

Essa política adotada pelo presidente de governar através de uma administração indireta, é entendida, assim, “como parte de sua política de evitar conflitos, Kubitschek raramente tentara abolir ou alterar radicalmente as instituições administrativas existentes. Preferiu uma atitude mais prática, como a de criar um novo órgão para solucionar um novo problema” (SKIDMORE, 1975, p. 228 *apud* LIMA JR., 1998, p. 10).

Dentro do sistema político tal postura foi uma maneira conciliatória de lidar com as pressões das bases políticas. Por outro lado, conforme aponta Torres (2004, p. 151), o governo trilhou caminho mais fácil, resolvendo o problema de imediato e adiando a difícil tarefa de reformulação e profissionalização da burocracia pública existente. Além disso, o governo diagnosticava incompatibilidade entre a estrutura burocrática vigente e o novo projeto nacional, sobretudo para a implementação do Programa de Metas.

A estratégia de JK, então, foi a constituição de estruturas paralelas para proceder reformas, buscando organizações mais flexíveis, não-burocráticas e uma capacidade de coordenação dos esforços de planejamento (RIBEIRO, 2002, p.3). Foram criados, então, os Grupos Executivos e o Conselho de Desenvolvimento que atuavam na linha da formulação política paralelamente às atividades de rotina, sob a responsabilidade da burocracia tradicional.

O governo federal passou a ter quadros mais bem treinados e agências especializadas em planejamento e execução de políticas públicas. Na segunda metade dos anos 50, vários grupos executivos foram criados pelo governo para planejar e incentivar o crescimento industrial em vários setores estratégicos, incluindo a indústria automobilística (CARVALHO, 1994, p.20).

Abrúcio, Pedroti e Pó (2010) lembram que o sistema de administração indireta, com o insulamento de algumas agências governamentais, nasceu com a reforma varguista, entretanto, apontam algumas diferenças entre os dois períodos:

Vargas buscou por meio do Dasp reforçar uma burocracia civil profissional e aumentar o controle sobre a máquina governamental, já que a administração pública era pouco institucionalizada. JK, por sua vez, já recebeu um país com alguns mecanismos de controle do serviço público razoavelmente instalados e privilegiou aproveitar os bons funcionários públicos existentes – vindos do Dasp ou da administração indireta –, para por meio deles criar mecanismos de coordenação e execução dos projetos previstos no Plano de Metas (ABRÚCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 46).

O projeto de Vargas, assim, privilegiou mais a profissionalização da máquina pública e, por outro lado, Juscelino pode se utilizar do legado meritocrático, apesar de ainda incipiente. A administração paralela foi um eficiente recurso para garantir um mínimo de viabilidade para a implementação do Programa de Metas, gerando as condições do Estado operacionalizar seu papel no controle da economia, conforme aponta Lafer (1975, 2002). Do ponto de vista da eficiência administrativa, a implementação do Programa de Metas só foi possível por causa do uso alternativo da administração indireta.

O governo, então, se utilizou de órgãos nos quais a competência, medida pelo sistema de mérito, havia sido protegida das pressões clientelísticas. Caso, por exemplo, do BNDE, Banco do Brasil, Cacex, ou então de órgãos novos para os quais se drenou a competência disponível no serviço público, como os grupos executivos, os grupos de trabalho, os quais muitos se tornaram “órgãos de ponta” da administração pública brasileira (LAFER, 2002, p. 111-112).

A administração do Plano de Metas durante o governo JK, portanto, foi executada evitando os órgãos convencionais, isto é, a administração direta. De acordo com Lima Jr. (1998, p. 10), apenas 5,2% dos recursos previstos foram alocados na administração direta – em setores essenciais como energia, transportes, indústrias de base, alimentação e educação. O restante foi aplicado por autarquias, sociedades de economia mista, administrações estaduais e empresas privadas. Com essa tendência de evitar a ação política através dos órgãos convencionais, criava-se, no mínimo, uma segunda via administrativa (LIMA JR., 1998, p. 10).

Nesse sentido, duas tendências ganharam vulto na administração pública brasileira durante o governo JK. A primeira seria a autarquização de órgãos da administração direta, mediante a criação de diversas autarquias e sociedades de economia mista, mecanismos mais ágeis e flexíveis; a segunda tendência consistia na criação de fundos específicos, isto é, a vinculação de impostos e taxas à finalidades determinadas (LIMA JR., 1998).



Cabe ressaltar que uma das consequências do Programa de Metas, no âmbito da administração pública, foi ampliar a racionalidade do sistema administrativo brasileiro tendo como foco o planejamento. A decisão de planejar, pela primeira vez proposta em uma campanha eleitoral, ganhou grande relevância na política nacional, conforme destaca Lafer (2002, p. 49-60).

Para o autor, a ideia do planejamento foi institucionalizada em decorrência de seu próprio êxito. A importância do planejamento deriva da constante orientação dos programas dos governos seguintes, assim como também serviu, pelo menos em parte, para se incorporar à burocracia federal (LAFER, 2002, p.159-160). Segundo Peixoto (1994, p. 41), a institucionalização da função planejamento alterou o papel do Estado na economia, provocando um crescimento considerável do setor público.

A ação estatal via administração indireta esteve ainda mais presente após a instituição do Decreto-lei nº 200, que buscou flexibilizar e descentralizar funções administrativas. Antes de tratar do decreto que instituiu a segunda reforma administrativa, será abordada a Comissão Amaral Peixoto, pela sua importância na elaboração de estudos e diagnósticos, que serviram como base para a reforma administrativa de 1967.

### 3.4

#### **Criação da Comissão Amaral Peixoto, em 1963**

O relatório final produzido pela Cepa, comissão vinculada ao governo Juscelino Kubitschek, foi apresentado em outubro de 1961, já no governo de João Goulart (1961-1964). O Presidente em exercício, então, nomeia o ex-interventor no antigo estado do Rio de Janeiro, Deputado Amaral Peixoto, genro de Getúlio Vargas, para presidir o projeto de reforma administrativa e cria o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa.

Criou-se, então, a Comissão Amaral Peixoto, cuja importância decorre do estudo e diagnóstico da administração pública brasileira que, posteriormente, serviu como base para a instauração do Decreto-Lei nº 200/67 (BRESSER PEREIRA, 1998; DIAS, 1969; LIMA JR., 1998; SANTOS, 1997; TORRES, 2004; WAHRLICH, 1984).

Seus diagnósticos, conforme assinala Lima Jr. (1998, p. 11), “passaram, desde então, a fazerem parte do acervo científico-administrativo brasileiro” (LIMA JR., 1998, p. 11), servindo com frequência aos governantes.

Os projetos produzidos pela Comissão diziam respeito a uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo, como a expansão e o fortalecimento do sistema do mérito; novas normas de aquisição e o fornecimento de material no serviço público; e a organização administrativa do Distrito Federal (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 168-169). O principal objetivo era promover uma “ampla descentralização administrativa até o nível do guichê, além de ampla delegação de competência” (MARCELINO, 1988, p. 41 *apud* COSTA, 2010, p. 101).

Os principais problemas apontados pelos estudos eram a falta de coordenação das ações do governo combinados com a excessiva centralização da administração federal na presidência da República, permanentemente congestionada pela necessidade da assinatura presidencial em atos dos mais simples aos mais complexos (GAETANI, 2003, p. 25).

Os estudos da Comissão deram origem a quatro projetos distintos, dos quais o principal foi o projeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, contemplando instrumentos de gestão que foram, posteriormente, incorporados pelo Decreto-lei nº 20/67 (SANTOS, 1997; DIAS, 1969).

As propostas da comissão foram enviadas pelo Presidente João Goulart ao Congresso no início de 1964, ou seja, nos últimos momentos de regime democrático, sendo que nenhuma legislação foi aprovada. Não existia condições políticas para a implementação dos estudos e projetos propostos pela Comissão Amaral Peixoto.

Conforme já exposto, a importância da Comissão Amaral Peixoto decorre dos estudos e diagnósticos que fizeram sobre a administração pública brasileira que, incorporadas ao acervo científico-administrativo do país, também contribuíram para a construção das propostas embutidas no Decreto-lei nº 200, de 1967.

Apresenta-se, assim, a atuação estatal e o contexto econômico da época em que ocorreu a reforma administrativa de 1967, o mesmo que ocorre nos demais capítulos.

### 3.5

#### **Economia e atuação do Estado no governo Castelo Branco**

A coalizão que assumiu a direção política do país após o golpe de 1964 procurou, desde o início, implementar um projeto comprometido com os interesses do setor privado da economia e com o fortalecimento de um certo padrão de desenvolvimento capitalista, tendo como pressupostos ideológicos o binômio desenvolvimento-segurança nacional, conjugando, assim, a consolidação da ordem à modernização econômica (DINIZ e LIMA JR., 1986).

Numa primeira etapa de tentativa de acionar o desenvolvimento da economia brasileira, o governo Castelo Branco (1964-67) buscou reconstruir a economia, colocando à frente de sua equipe nomes como Roberto Campos e Octavio Gouveia Bulhões – Ministro do Planejamento e Ministro da Fazenda, respectivamente.

Do ponto de vista econômico, durante o governo Castelo Branco prevaleceu uma orientação restritiva para o saneamento econômico-financeiro e o governo buscou sua legitimação a partir da imagem da racionalização das decisões calçadas em critérios técnicos (DINIZ e LIMA JR., 1986; LAFER, 1975).

Os principais males a serem combatidos no período, então, “são o populismo econômico, o déficit público e a inflação” (RAPOSO, 2011, p. 93), sendo que a meta número um do governo era reduzir a inflação (ANDRADE, 2002). Adotou-se políticas clássicas de estabilização, como a redução das despesas governamentais, o aumento dos rendimentos provenientes de impostos, a compressão do crédito e a contenção dos salários, bem como o controle da inflação, que alcançara uma taxa inflacionária de 88,4%, ao final de 1963 (DINIZ e LIMA JR., 1986, p. 35).

A partir de 1964 há uma completa modificação no esquema de financiamento do Estado que resultou na reorganização de todo o sistema financeiro do país. A expansão do Estado, nesse período, se realizou por meio de um movimento integrado de concentração de recursos financeiros e de decisões normativas ao nível do governo federal, como também por agências relativamente independentes e/ou dotadas de autonomia relativa para a alocação desses recursos (MARTINS, 1985, p. 43).

Nesse sentido, a receita orçamentária da União (excluídos, portanto, estados e municípios) passa de um índice de 100 (1960) para 452,1 (1974), o que repre-

sentava, nesta última data, 10,5% do PIB. A ampliação do conjunto de recursos financeiros sob o controle da União constituiu “a ‘base material’ de natureza financeira que arma o aparelho do Estado e dimensiona seu papel de agente econômico e de promotor do desenvolvimento” (MARTINS, 1985, p. 44). Novos mecanismos de crédito foram criados com a intenção de aumentar o volume dos recursos de instituições oficiais, como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE); o Banco Nacional de Habitação (BNH) e Caixas Econômicas.

Essa mudança na arrecadação de recursos financeiros só foi possível pelas reformas realizadas nos primeiros anos da autodesignada “Revolução de 1964”: a reforma tributária (reforma e modernização da estrutura impositiva; aumento da carga agregada e significativo reforço da União em detrimento dos estados e municípios); a reforma monetária (novo padrão monetário e criação do Banco Central); a reforma administrativa; a reforma financeira (medidas de financiamento do setor público, dívida pública, regulação dos agentes financeiros e do mercado de capitais, criação dos fundos sociais); e, inclusive medidas de ordem social, que atuou sobre a Previdência, o regime de estabilidade, o FGTS e outros (DRAIBE, 1985, p. 257; DINIZ e LIMA JR., 1986, p. 35-36).

Naquele período, portanto, o crescimento do Estado ocorreu principalmente pela expansão do setor produtivo estatal, caracterizado pela intensa concentração de poder nas mãos do Executivo Federal, em detrimento dos demais poderes constituídos e de outras esferas da administração pública. O Executivo, assim, além de concentrar recursos políticos e econômicos públicos em suas mãos, também exerceu um papel preponderante na esfera produtiva, sobretudo no processo de multiplicação de agências (DINIZ e LIMA JR., 1986, p. 27).

O acréscimo da capacidade extrativa de recursos do Estado, segundo Lafer (1975), também pode ser visto como um indicador da melhoria da máquina administrativa como um todo, uma vez que, para alcançar os objetivos do modelo econômico traçado pelo governo era necessário – para sua efetivação no tempo – eficiência administrativa da máquina governamental (LAFER, 1975, p. 78-80).

O objetivo era de que as mudanças, sobretudo a concentração de recursos no âmbito do governo federal – de modo até então inexistente na história político-institucional e fiscal brasileira – pudessem levar o setor público a operar com a eficiência do setor privado (SANTOS, 1997, p. 39; RIBEIRO, 2002, p. 5).

A acentuada expansão do Estado também é verificada na criação de empresas estatais. No período autoritário militar foi extremamente acentuado o número de empresas estatais estabelecidas: no primeiro caso, foram 68 agências, de um total de 120, abrangendo o período 1945-1975. Já no caso das empresas públicas, de um total de 440, abrangendo o período 1939-1983, foram criadas 267 entre 1964 e 1983 (DINIZ e LIMA JR., 1986, p. 2-9; LIMA JR., 1998, p. 14).

Na década de 1966-1976, assim, foram criadas mais empresas governamentais (60% delas) do que no curso dos 60 anos precedentes e, para o caso das empresas da União, essa proporção é ainda mais acentuada – 70% (MARTINS, 1985, p. 60). O setor governo (investimento direto e investimento das empresas governamentais), em 1969, foi responsável por mais de 60% do investimento fixo do país: governo 33,9%; empresas do governo 26,7% (LAFER, 1975, p. 80).

Cabe ressaltar, ainda, que em 1974 o Estado controlava 68,5% das ações na mineração, 72% na siderúrgica, 96,4% na produção de petróleo e 34,8% na química e petroquímica. O Estado monopolizava o transporte ferroviário, o serviço de telecomunicações, geração e distribuição da energia elétrica e nuclear e outros serviços públicos (ANDRADE, 2002, p. 13).

A combinação dessas políticas que resultou em forte acumulação de recursos concentrados no governo federal não se refletiria, de imediato, na expansão produtiva do país, conforme ressaltam Diniz e Lima Jr. (1986). As reformas institucionais no sistema financeiro só viriam a produzir resultados num momento posterior. Dessa forma, as taxas de inflação declinaram do patamar de 91,6% em 1964 para 51,2% em 1965, 36,8% em 1966 e 25,4% em 1967 (LAFER, 2002, p. 176). Enquanto o PIB aumentou em 52% entre 1964 e 1970, além de elevar em dobro o valor total das exportações; as taxas de crescimento de 1968 até 1973 foram da ordem de 9% a 11%, evidenciando a expansão econômica acelerada, na segunda etapa do regime instaurado em 1964 (LAFER, 1975, p. 77).

Ocorreu um rápido crescimento econômico, no entanto, este beneficiou de maneira muito desigual os vários setores da sociedade. Nesse período, a desigualdade cresceu significativamente. Conforme assinala Carvalho (2009, p. 168), em 1960, os 20% mais pobres da população economicamente ativa ganhavam 3,9% da renda nacional. Em 1980, sua participação caíra para 2,8%.

Em contraste, em 1960 os 10% mais ricos ganhavam 39,6% da renda, ao passo que em 1980 sua participação subira para 50,9%. Se subirmos na escala de

renda, cresce a desigualdade. O 1% mais rico ganhava 11,9% da renda total em 1960; em 1980 sua participação era de 16,9%. Se os pobres não ficaram mais pobres, os ricos ficaram muito mais ricos (CARVALHO, 2009, p. 168-169). Ocorreu também um grande deslocamento do campo para as cidades. Em 1960 a população urbana era de 44,7% do total e, em apenas 20 anos, havia saltado para 67,6%, conforme aponta Carvalho (2009, p. 169).

Luciano Martins (1968) analisa que, a partir da década de 60, quase toda a América Latina sofreu modificações no ritmo e no sentido de seu processo de desenvolvimento e, na maioria dos casos, mudanças com orientação contrária às expectativas “desenvolvimentistas” originadas a partir dos anos 30. É o que ocorreu com o Brasil, que inicia a década de 60 com uma grande desaceleração econômica e expondo os sinais visíveis de enfraquecimento do modelo desenvolvimentista (MARTINS, 1968, p. 17).

A reformulação no esquema de financiamento do Estado dotou-o de uma massa crescentemente importante de recursos financeiros e se articulou com as inovações introduzidas pelo Decreto-lei nº 200/67 para dar origem a um modo de expansão do Estado que se caracteriza pela concentração de capitais e descentralização de agências, que ganham progressiva autonomia financeira e administrativa (MARTINS, 1985, p. 80-81).

A concentração de recursos e a tendência para a centralização da União também fica evidente pela tarefa de arrecadação tributária em âmbito nacional, em que a União eleva sua participação de 49,5% (1960) para 59,7% (1976), ao mesmo tempo em que declina a parte apropriada diretamente pelos estados (passa de 45% a 37,1%) e pelos municípios (reduz-se de 6% a 3,2%) entre aqueles dois anos. Os municípios e estados, portanto, ficam na dependência política do governo Federal para a transferência dos recursos que lhe cabem e o Estado, assim, amplia sua base material, capacitando-se para fortalecer ainda mais seu papel de agente financeiro (MARTINS, 1985, p. 44-49).

A concentração dos recursos fiscais e a formação de agências encarregadas da formulação de políticas nacionais na União durante o regime militar alcançaram níveis sem precedentes (ARRETCHE, 1996). Além disso, todos os governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal: a centralização financeira instituída pela reforma fiscal dos anos 60 concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal (ARRETCHE, 1999, p. 113).

José Murilo de Carvalho (1994, p. 25) considera que a nova centralização foi muito maior do que a de 1937, pois o regime militar dispunha de recursos muito mais poderosos, tanto humanos como materiais. O federalismo, então, não passava de retórica constitucional. As relações intergovernamentais, na prática, estavam muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário do que às aquelas que caracterizam as federações (ARRETCHE, 1999).

O modelo de relações intergovernamentais no regime militar ficou marcado, portanto, por uma concepção autoritária e vertical. A cooperação se dava por via única, isto é, os governos subnacionais tinham de obedecer e colaborar com os planos da União. Para tanto, foram utilizados os convênios, que repassavam recursos e assistência técnica, e uma série de ações conjuntas entre as estatais federais e estaduais, por meio do Decreto-lei nº 200 que descentralizou a administração indireta (ABRUCIO, 2002, p. 177-178).

A administração indireta aumentou sua participação na formação bruta de capital fixo da União, entre 1959 e 1973, em 195% em termos reais, ao passo que a contribuição da administração direta ou central decresce 12% no mesmo período, expandindo assim a burocracia “para fora” do setor governo (MARTINS, 1985, p. 51).

A expansão assumida pelo governo federal, assim, se conduz na órbita da chamada administração indireta, buscando uma descentralização na gestão, ao mesmo tempo que ocorre um fortalecimento no movimento de concentração e ampliação de recursos em poder da União.

### 3.6

#### **O Decreto-lei nº 200 (Lei de Reforma Administrativa)**

A administração pública ganhou especial destaque no período que os militares assumiram o poder e fez parte da agenda governamental com grande recorrência (LIMA JR., 1998, p. 12). Vale ressaltar, que o principal instrumento de legitimação simbólica, além de um patriotismo difuso e do discurso anticomunista, advinha de uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir da qual o regime se definia como um instrumento “modernizador” do país (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 47).

No primeiro ano do regime militar, Castelo Branco – tendo ideias próprias sobre a reforma administrativa – promove entendimentos com o presidente e o relator da Comissão Especial (Deputados Gustavo Capanema e Amaral Peixoto, respectivamente) e delibera que o assunto deveria voltar ao âmbito do Poder Executivo para nova análise (WAHRLICH, 1974, p. 43).

Gaetani (2003, p. 25) destaca que o fato de Castelo Branco ter participado da coordenação dos estudos da Comissão Amaral Peixoto, no âmbito das Forças Armadas, fez que ele tivesse uma percepção da urgência do problema e o remeteu ao topo de sua agenda.

Ainda em 1964, é instituída a Comestra (Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa) através do Decreto nº 54.401, sendo presidida pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica, Roberto Campos, o que demonstra o grande prestígio dessa comissão, conforme aponta Lima Jr. (1998, p. 12). A Comestra se dedicou a analisar projetos já existentes e a elaborar outros considerados essenciais para obter maior rendimento e produtividade da administração federal.

De acordo com José de Nazaré Teixeira Dias (1969), secretário executivo da Comestra e secretário geral de Roberto Campos, a missão do grupo não era realizar estudos aprofundados do serviço público, pois “isso vinha sendo efetuado há mais de dez anos – mas sim em partir do Projeto da Comissão Amaral Peixoto para ajustá-lo às diretrizes básicas estabelecidas pelo Governo, em grande parte coincidentes com o pensamento expresso naquele anteprojeto” (DIAS, 1969, p. 16).

Ao final de 36 meses de trabalho, a Comestra apresentou um anteprojeto, intitulado Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa, que se transformou no Decreto-lei nº 200, de 1967. Na oportunidade em que foi desencadeado o processo de revisão constitucional, no entanto, Castelo Branco, em 1966, assumiu a coordenação direta dos trabalhos (RIBEIRO, 2002, p. 6).

Wahrlich (1974) ressalta que a experiência anterior para aprovação da reforma administrativa não era animadora e, estando Castelo Branco em fim de governo, provavelmente não quis ver seu projeto sofrer alterações, preferindo expedir por decreto-lei em vez de submetê-lo ao Congresso (WAHRLICH, 1974, p. 45). O decreto, então, tornou possível implementar a reforma sem submetê-la ao



Congresso para discussão e votação, embora a instituição tivesse seus poderes enormemente reduzidos pelos militares.

Ainda em 1965, dirigindo-se ao Congresso Nacional, Castelo Branco afirmou que “o propósito é [...] que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada” (Mensagem Presidencial de 1965 *apud* DIAS, 1969, p. 50). No artigo 27 do Decreto-lei nº 200, parágrafo único, fica assegurado “às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticos às do setor privado” (BRASIL, 1967).

No dia 25 de fevereiro de 1967 é publicado no Diário Oficial da União o Decreto-lei nº 200, contendo 215 artigos, agrupados em 14 títulos, dos quais trata dos “princípios fundamentais da reforma”: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Cinco princípios nortearam a reforma administrativa de 1967: I) planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; II) expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias); III) fortalecimento e expansão do sistema de mérito; IV) diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; V) reagrupamento de departamentos, divisões e serviços.

O decreto, em seu artigo 4º, estabelece que a estrutura da administração federal é compreendida por administração direta e administração indireta. A primeira se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

Administração indireta classifica-se em três categorias: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, todas dotadas de personalidade jurídica própria. No artigo 5º expõem-se as diferenças: a autarquia executa atividades típicas da administração pública através da “gestão administrativa e financeira descentralizada”. Empresa pública que, “com patrimônio próprio e capital exclusivo da União”, deve desempenhar atividades de natureza empresarial que o governo seja levado a exercer (BRASIL, 1967). Sociedade de economia mista é criada para o exercício de atividade de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações pertencem, em sua maioria, à União.

A administração indireta, ao realizar atividades de interesse do Estado, poderia se utilizar do “máximo grau possível de flexibilidade de gestão, característica do setor privado”, entendendo que sua “participação ou intervenção só poderá

ter eficácia administrativa e operacional se amoldar-se aos critérios e métodos utilizados pelo setor privado”. Dessa forma, o “governo socorre-se da experiência da iniciativa privada em benefício do funcionamento das entidades sujeitas ao regime de administração descentralizada” (DIAS, 1969, p. 77).

O objetivo, então, era conferir às entidades da administração indireta todas as condições essenciais à eficiência e à flexibilidade de seu funcionamento e, por outro lado, os representantes do Poder Executivo deveriam lançar mão dos instrumentos básicos de administração para poderem exercer, realmente, a supervisão que lhes cabe (DIAS, 1969). Ocorreria, assim, uma descentralização, isto é, transferir ou delegar responsabilidades dos órgãos centrais da administração pública para os órgãos da administração indireta.

Cabe lembrar que as entidades de administração indireta possuem seus próprios serviços de administração financeira, de contabilidade e de auditoria. Enviavam balancetes e demonstrações do Ministro de Estado para efeito da supervisão ministerial prevista em lei. Os bancos da União, por exemplo, obedecem aos critérios fixados pelo Conselho Monetário Nacional; a Eletrobrás, aos critérios fixados pelo Ministério das Minas e Energia para as Empresas de Energia Elétrica; a Petrobrás, às normas fixadas pelo Conselho Nacional de Petróleo.

A administração direta, por origem, está submetida à legislação específica, até de caráter constitucional; integra o orçamento geral e é administrada, imediatamente, pelos representantes do Poder Executivo. Enquanto a administração indireta possui mais flexibilidade, pois está submetida à legislação privada.

O Decreto-lei nº 200, de um lado, exigia diretrizes normativas centralizadas no âmbito do governo federal, através da instituição: de um plano geral de governo; de planos setoriais plurianuais; de novas normas para alocações orçamentárias; e da programação de despesas de médio prazo em uma tentativa de introduzir previsibilidade. De outro lado, a ideia era diversificar a natureza dos órgãos estatais (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista) para promover a descentralização funcional do aparelho do Estado, mediante a delegação de autoridade a esses órgãos da administração indireta (MARTINS, 1997).

O Decreto-lei nº 200, por fim, promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Cabe salientar que, posteriormente, as fundações (que não pertenciam

nem à administração direta, nem à indireta) foram incluídas na administração indireta, por força do que dispôs a Lei 7596/87.

O Decreto-lei também extinguiu o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) e criou o Departamento Administrativo do Pessoal Civil, órgão que manteve a sigla Dasp de seu predecessor. De acordo com o artigo 115, passaria a ser “responsável pelo estudo, formulação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração do pessoal civil da União” (BRASIL, 1967).

“Declarou-se o Dasp, desde o início do Governo da Revolução, incapacitado de informar sequer o número de servidores públicos e, muito menos, sua classificação e distribuição” (DIAS, 1969, p. 167). O Dasp, portanto, órgão todo-poderoso durante o Estado Novo, transforma-se em pouco mais que uma seção de pessoal (BARBOSA E SILVA, 2010). O Decreto-lei, no entanto, apenas formalizou o esvaziamento desse órgão, o que já vinha ocorrendo desde o fim do Estado Novo, conforme debatido no capítulo anterior.

### 3.7

#### **Principais consequências da reforma administrativa de 1967**

A grande marca do período, do ponto de vista administrativo, foi a continuação da expansão do Estado brasileiro, especialmente pela via da administração indireta. Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.48), afirmam que “o varguismo foi levado ao paroxismo, pois o regime militar, mesmo tendo sido instalado sob o discurso do anticomunismo, aumentou o tamanho e o poder de intervenção do aparelho estatal como nunca antes em nossa história”. O Estado buscou, dessa forma, expandir suas ações de forma mais ágil, sobretudo no terreno econômico.

Recorreu-se a uma ampla proliferação de empresas públicas via administração indireta para a execução de tarefas públicas. A autonomia da administração indireta partia do pressuposto da rigidez da administração direta e de uma suposta eficácia maior da administração indireta. Naquela oportunidade, ocorreu um momento de grande expansão das empresas estatais e das fundações, em busca de maior eficiência nas atividades econômicas do Estado (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 244; ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 49).

A estratégia de descentralização administrativa do governo autoritário pode ser vista com semelhança política ao artifício de criação de estruturas paralelas durante o governo JK, numa tentativa de evitar conflitos com o setor público a partir da instalação de novos princípios, em eventual reforma da administração direta (MELLO E SOUZA, 1994 *apud* RIBEIRO, 2002, p. 7).

Cabe lembrar que a expansão via administração indireta viabilizou o grande projeto de industrialização com base em grandes empresas estatais de infraestrutura e serviços públicos que já havia sido iniciado nos anos 40, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, e acelerado nos anos 50, com a criação da Petrobrás, da Eletrobrás, e da Telebrás, ao mesmo tempo que o BNDES, também criado nos anos 50, se tornava a agência estratégica de desenvolvimento, e o Banco Central, na medida em que também realizava tarefas de promoção do desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 1998, 170).

Bresser Pereira (2006, 2008) chega a afirmar que “a reforma iniciada pelo Decreto-lei nº 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 244).

Gaetani (2003) considera que a reforma administrativa foi precursora de muitas ideias no Brasil, embora muitos de seus principais conceitos tenham sido obscurecidos pela evolução do regime rumo a um maior endurecimento e fechamento. Enfatiza, então, que várias ideias das principais novidades da reforma de 1995 já eram mencionadas naquela época (GAETANI, 2003, p. 24-25).

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) destacam três principais características da reforma administrativa de 1967. A primeira foi a descentralização/ desconcentração administrativa, que gerou maior raio decisório e flexibilidade gerencial à administração indireta. Nesses órgãos, prevalecia a contratação pelo regime de CLT, a fim, em tese, de favorecer um recrutamento com melhores salários e maior flexibilidade para contratar e demitir, em vez do modelo estatutário, mais “engessado” do ponto de vista da gestão de pessoal.

A segunda característica do decreto era a previsão de formas de coordenação e controle das unidades. Fortaleceu os órgãos de planejamento, criando ou remodelando as agências responsáveis pelo orçamento, auditorias, compras e informação estatística. Os mecanismos formais de planejamento e organização ga-

nharam mais força, porém, isso não gerou menor fragmentação das ações estatais advindas da administração indireta (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 49).

O terceiro elemento diz respeito à estrutura federativa do Estado brasileiro e, neste ponto, continha um paradoxo. Ao mesmo tempo que objetivava maior descentralização administrativa, estimulava a reprodução nos estados e municípios da estrutura institucional vigente no âmbito federal, por meio de incentivos previstos nos programas nacionais e nas formas de financiamento aos governos subnacionais (MEDEIROS, 1986 *apud* ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

No plano da federação, contudo, “criou-se um modelo unionista-autoritário, fortemente centralizador. A elite [...] de Brasília o justificava com o argumento de que o regime precisava ‘modernizar’ o país de ‘cima para baixo’” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 50). O fato é que essa proposta pretensamente modernizadora não melhorou em nada a forma de seleção e a carreira da burocracia nos níveis locais de governo.

Bresser Pereira (2006) destaca duas consequências inesperadas e indesejáveis do Decreto-lei nº 200. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, tendo como foco a administração indireta, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores, não dando a devida atenção à administração direta ou central, preferindo contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 244-245).

Para Mello e Souza (1994), a base técnica do governo em que se apoiava o papel do Estado era tentar escapar dos órgãos centralizados para que pudesse ocorrer uma nova onda de eficiência no setor público. No entanto, a lição que ficou é que o governo militar começou com o ideal reformista e mais tarde mudou, evitando enfrentar os enormes problemas sociais e políticos de reforma do sistema central (MELLO E SOUZA, 1994, p. 63). A administração indireta, contudo, não tinha mais inclinação para eficiência e racionalidade do que o aparelho constituído pela administração central.

O modelo reformista do regime autoritário, ao privilegiar a administração indireta, acaba transformando a burocracia numa “multiplicação de corpos administrativos, com formas de legitimidade e meritocracia diferentes e sem diálogo entre si, inviabilizando uma efetiva gestão de pessoal” (ABRUCIO, PEDROTI e

PÓ, 2010, p. 52). Dessa forma, é possível dizer que ampliou-se o paradigma centralizador do Dasp, em busca do controle e uniformização dos governos subnacionais diante dos objetivos da União, não incentivando os governantes locais a aprimorarem a seleção e o desenvolvimento da burocracia.

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) destacam um ponto que será importante para reformas mais recentes, isto é, a “maior autonomia e flexibilização das agências públicas só pode dar certo se houver mecanismos claros de controle do desempenho, algo que não houve no Decreto-lei nº 200” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 51). A incapacidade de implantar mecanismos de aferição de desempenho das diversas unidades, segundo os autores, contribuiu para uma fragmentação da administração pública, resultando em desconroles fiscais e gerenciais.

A reforma de 1967 viabilizou a penetração empresarial do Estado na área econômica, apresentando a possibilidade de “romper os entraves burocráticos que cerceavam o aprofundamento da expansão do capitalismo associado – já que os políticos haviam sido liquidados em 1964 –, de forma a permitir que, com a presença do Estado na área econômica, fosse completado o ciclo de substituição de importações iniciado nos anos 30” (FLEURY, 1997, p. 301).

O Decreto-lei nº 200 consolidou de forma definitiva a estrutura e a intervenção empresarial do Estado brasileiro, expandindo-se sobretudo, por meio da administração indireta. Longe de promover a eficiência da máquina pública, acabou resultando na sua expansão (BARBOSA E SILVA, 2010, p. 82).

Para Luciano Martins (1997) a fraca institucionalização por parte do decreto em regulamentar e supervisionar a expansão da administração indireta gerou diversas consequências negativas, podendo ser resumidas em dois principais aspectos. O primeiro aspecto refere-se ao relacionamento difícil, quando não conflitante, entre as duas esferas (direta e indireta) da administração pública.

O segundo é a crescente disparidade estabelecida entre a administração indireta e a maioria dos órgãos do Poder Executivo, graças à sua evolução diferente e ao status distinto de seus respectivos quadros, bem visível em termos de escalas de salários. Em resumo, a distância entre as duas esferas do aparelho estatal aumentou consideravelmente. Como consequência, enquanto o setor indireto floresceu, a prestação dos serviços públicos básicos à população (tais como saúde, educação, assistência social e segurança pública), que estavam a cargo da administração direta, continuaram a deteriorar (MARTINS, 1997, p. 23-25).

Dessa forma, passam a coexistir não apenas duas esferas públicas dentro do Estado, mas também dois tipos de servidores sociologicamente diferentes. Como “tipos ideais”, de um lado, o burocrata mal pago, de baixa qualificação, de visão estreita e desmotivado da administração direta; de outro lado, socialmente ascendente o executivo público do setor paraestatal, muitas vezes competente, com uma cultura gerencial quando não tipicamente empresarial (MARTINS, 1997, p. 25).

A desejável e necessária profissionalização do servidor público, novamente, não ocorreu. Não se institucionalizou a organização do tipo weberiano; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público (LIMA JR., 1998, p. 14).

A profissionalização do serviço público foi abandonada em prol do provimento livre de cargos comissionados e da contratação – via administração indireta – de pessoal para a alta administração, sem concurso e sem critérios transparentes, sob a justificativa de que era necessário conceder liberdade gerencial, emancipando a administração indireta da direta e instituindo o “espírito gerencial privado” na administração indireta (SANTOS, 1997, p. 15-16).

Para Luiz Alberto dos Santos (1997, p. 15), o Decreto-lei nº 200, “abriu novamente as comportas para a contratação sem concurso e para a adoção ampla do regime celetista no serviço público. Justificadas na necessidade de conferir agilidade à administração públicas, dezenas de autarquias [...] foram criadas, permitindo em contrapartida um elevado grau de provimento clientelista de seus empregos”.

Especialmente após a edição do decreto ocorreu um processo de autonomização das entidades da administração indireta, à revelia da necessária supervisão ministerial, cujo comportamento passou a tornar-se descontrolado. Ocorreu, também, um elevado grau de desvio de finalidade, passando tais entidades a cumprir finalidades políticas ou clientelistas totalmente dissociadas de seus objetivos (SANTOS, 1997, p. 17-18).

A reforma administrativa de 1967, novamente, evitou entrar nas relações mais profundas entre política e estrutura burocrática, tendo como efeito mais importante a manutenção de um padrão frágil, ineficiente, quando não corrupto, dos serviços públicos na ponta do sistema (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 52).

Em contexto de forte teor autoritário e centralista, verificou-se o aprofundamento das tensões típicas do sistema híbrido que se configurou historicamente,

em que os esforços para implantar uma administração pública profissionalizada, em moldes weberianos, defrontavam-se com a força da tradição clientelista (DINIZ, 2000, p. 37).

Observa-se, portanto, que o Decreto-lei nº 200, de 1967, privilegiou o fortalecimento da administração indireta, cuja estrutura foi essencial para dar continuidade à expansão do Estado brasileiro, tanto no âmbito econômico como no administrativo. Apesar de ter como objetivo a descentralização, o que ocorreu foi uma intensa centralização do poder e dos recursos em poder da União em detrimento dos estados, sem entrar no mérito da forte repressão política, típica do regime autoritário.

Desenvolveu-se burocracias especializadas que coexistiram com o núcleo tradicional da administração direta, não tendo efeito na descentralização do processo decisório, uma vez que permaneceu a característica de centralização das decisões no nível federal e de distanciamento na relação Estado-sociedade.

A administração indireta, assim, serviu para expandir a ação estatal, mas não contribuiu para eliminar as práticas clientelísticas por meio da blindagem de alguns órgãos, mas serviu, sim, para atender as metas econômicas do governo e evitar conflitos com a burocracia e com a base política.

A centralização da União é evidente ao investigar o crescimento das agências governamentais, bem como a intensa concentração de recursos em poder do governo federal. Os canais de participação da sociedade foram totalmente obstruídos durante o regime civil-militar, com suspensão de direitos políticos, a partir da deposição de governantes legalmente eleitos; recesso do Congresso Nacional; extinção dos partidos políticos tradicionais; imposição de eleições indiretas para governadores e presidente da República, entre muitas outras decisões de caráter ditatorial (REIS, 2000, p. 43-44).

As decisões, assim, eram tomadas pelos tecnocratas, sem qualquer participação da sociedade, além de não prestarem contas ao Congresso Nacional. Os impasses para uma democratização da administração pública brasileira continuaram de forma exitosa. Não foi verificada qualquer participação da sociedade nos processos decisórios, nem ao menos influência dela, em momento de crescente concentração de poder e de recursos no governo federal. O Estado continuou a se expandir por meio da administração indireta, sem a preocupação em profissionalizar a administração direta.



Essa expansão da administração indireta gerou grande diferenciação quando comparado à administração direta e, em vez de reduzir práticas clientelistas, serviu como instrumento para aumentar essas práticas, fortalecendo assim um sistema híbrido, convivendo práticas clientelísticas juntamente com o universalismo de procedimentos, este último típico do modelo weberiano.

### **3.8**

#### **Apontamentos finais**

Apesar de esforços para sua realização, as reformas administrativas no período de 1951 a 1963 não alcançaram aprovação formal. Embora insistentemente expresso nas mensagens presidenciais de Vargas em 1954, de Café Filho em 1955 e de Kubitschek em 1956 e 1957, o projeto de reforma administrativa permaneceu bloqueado nos entraves de inúmeras comissões técnicas (LAFER, 2002, p.82; LIMA JR., 1998, p. 8-9; WAHRLICH, 1974, p. 33).

Destaca-se, contudo, que por meio da Comissão Amaral Peixoto, diversos estudos foram desenvolvidos nesse período e resultaram, mais tarde, em medidas concretas em termos da organização e funcionamento do governo federal.

O Estado desenvolvimentista não se manteve idêntico ao implementado a partir de 1930 (SALLUM JR., 1994, p. 149). Incorporou o estímulo à expansão do setor financeiro do capitalismo local, em associação com sua face internacional, e a completa exclusão política das organizações de trabalhadores.

O Estado desenvolvimentista dos anos JK proveu o governo de uma equipe altamente competente de servidores públicos capazes de projetar e implementar metas ambiciosas de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, os servidores públicos a cargo da burocracia do dia-a-dia continuaram a apresentar padrões extremamente baixos (MARTINS, 1997, p. 18). Ocorreu, assim, fortalecimento da administração indireta em detrimento da administração direta.

Pode-se dizer que a administração direta perdeu sua importância frente ao crescente aumento no número de empresas que constituíam a administração indireta. Além de ser uma forma do governo não enfrentar politicamente a categoria profissional dos servidores, a administração indireta serviu para alavancar a atua-

ção estatal. Em grande parte, essas instituições representavam ilhas de excelência. Ocorrendo, assim, grande distanciamento entre a realidade na administração direta e na indireta.

Cabe ressaltar que a administração indireta já aparecia como objeto de análise desde 1952, durante comissão criada por Vargas, e também aparece de forma explícita nos estudos realizados durante o governo João Goulart. Mas após o governo JK a criação dessas agências se multiplica, juntamente com sua importância na atuação estatal.

Ao privilegiar a administração indireta, acreditava-se que essas estruturas teriam atuação mais flexível e mais eficiente. Desenvolveu-se, assim, burocracias especializadas que coexistiram com o núcleo tradicional da administração direta, não tendo efeito na descentralização do processo decisório, uma vez que permaneceu a característica de centralização das decisões no nível federal e de distanciamento Estado-sociedade (SILVA e KERR, 2007, p. 7-17). A incapacidade de implantar mecanismos de aferição de desempenho das diversas unidades favoreceu uma enorme fragmentação da administração pública, resultando em descon- troles fiscais e gerenciais.

Apesar da retórica econômica liberal, o governo Castelo Branco levou a intervenção do Estado, em todas as esferas da política nacional, a níveis nunca antes atingidos. Na economia, a ênfase foi colocada na acumulação de capital por meio da contenção dos salários e no desenvolvimento da indústria de base. Por outro lado, a máquina do governo central cresceu continuamente, com a multiplicação da administração indireta (CARVALHO, 1994, p. 23).

Além dessa expansão, o governo federal ampliou sua base de recursos financeiros de forma nunca vista na história do país, permitindo intensa atuação econômica e intervenção do mercado. Por outro lado, também permitiu forte centralização da União em detrimento dos demais entes federativos, submissos economicamente e politicamente à União. O federalismo, assim, não passava de retórica constitucional, conforme destaca José Murilo de Carvalho (1994).

A reformulação no esquema de financiamento do Estado dotou-o de enormes recursos financeiros e se articulou com as inovações introduzidas pelo Decreto-lei nº 200/67. Deu origem, assim, a um modo de expansão do Estado que se caracteriza pela concentração de capitais e descentralização de agências, que ga-

nhou progressiva autonomia financeira e administrativa (MARTINS, 1985, p. 80-81).

O Decreto-lei nº 200, enfatizando a descentralização e flexibilidade administrativas, bem como a introdução do espírito gerencial em alguns segmentos da administração pública, não deu conta do caráter híbrido do modelo administrativo, aumentando alguns problemas, como o conflito entre administração direta e indireta.

A pretensa descentralização foi parcialmente desviada de sua intenção original, que pretendia contornar a rigidez das estruturas da administração direta e introduzir o espírito gerencial privado na administração indireta – conforme exposto no artigo 27 do Decreto-lei nº 200. Durante quase vinte anos de regime militar a burocracia da administração direta do governo federal foi posta em segundo plano (PRATES, 2007, p. 127).

O regime militar, então, seguiu o padrão de Vargas na organização do poder, caracterizado pela hipertrofia do Poder Executivo Federal e pelo fortalecimento da Presidência da República como o centro político do sistema, acentuando o seu caráter autoritário (ABRUCIO, 2002). O governo federal, portanto, centralizou as decisões econômicos, administrativas e políticas.

Conforme destaca Abrucio (2002, p. 177), esse projeto fica evidente na estrutura federativa montada, ao cercear o poder das elites estaduais mediante a adoção da eleição indireta para o cargo de governador. No âmbito financeiro, as mudanças tributárias geraram forte centralização da receita; e, por fim, no plano administrativo, procurava-se impor um padrão uniforme e obrigatório às administrações estaduais em termos de políticas públicas.

Constata-se, então, que na relação entre governo e mercado, predominou a atuação do primeiro. Para isso, basta verificar a quantidade de empresas estatais criadas e a intensa atuação estatal em induzir a economia do país. Essa expansão ocorreu, principalmente, via administração indireta.

A centralização continuou a ser o ponto chave de mais um período autoritário na história brasileira. Apesar da retórica de descentralização, o que ocorreu foi uma intensa dependência dos estados e municípios ao governo federal, que também os controlava politicamente.

A profissionalização da administração direta não foi enfatizada, criando uma grande diferenciação entre administração direta e administração indireta. Es-

ta, por sua vez, não reduziu as práticas clientelistas, mas apenas as expandiu na administração pública brasileira. Dotados de autonomia em contexto político autoritário, a administração indireta contribuiu para expandir os interesses privados no interior do Estado.

A reforma administrativa ocorrida na década de 1990 foi a única que se deu em regime democrático. Assim como as demais reformas, também é entendida dentro de um processo econômico e político, refletindo determinado momento histórico. Reforma administrativa, portanto, entendida como um dos itens de uma agenda mais abrangente de reformas, que compreende, além das questões técnicas e financeiras, a dimensão propriamente política da reforma do Estado, conforme nos sugere Diniz (1998, 2000).

Entende-se que mudanças de ordem econômica alteraram profundamente o papel do Estado e o consenso a respeito de sua forma de atuar. O modelo de desenvolvimento econômico induzido pelo Estado brasileiro passou a se enfraquecer durante a década de 1980, conhecida como “década perdida” para os países latino-americanos.

O conjunto de medidas adotados a partir da década de 1990 significou transformações na relação entre governo e economia, com a diminuição das funções empresariais do Estado, apesar de não ter eliminado o intervencionismo estatal (SALLUM JR., 2003).

A reforma administrativa de 1995, assim, ocorreu em contexto de modificação da atuação do Estado na economia e, também, numa conjuntura de maior relevância dos estados e municípios, que saíram fortalecidos com a Constituição de 1988. A centralização do governo federal foi continuamente contestada, juntamente com a crescente incapacidade fiscal em implementar políticas públicas de largo alcance. Por outro lado, a maior descentralização permitiu experiências de políticas públicas inovadoras e bem-sucedidas em níveis locais.

O objetivo deste capítulo é analisar a reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma

do Aparelho do Estado. Esta é considerada pela literatura especializada como a terceira reforma administrativa na história da administração pública brasileira.

A pretensão dessa reforma era se distanciar do modelo weberiano burocrático, aproximando-se de uma perspectiva gerencial, mais próxima do contexto e diretrizes empresariais, isto é, da gestão privada. Dessa forma, acreditava-se que a administração pública brasileira conseguiria atuar de forma satisfatória em contexto de intensas modificações.

Assim como nos capítulos anteriores, é apresentado um panorama econômico do período em que ocorreu a última reforma administrativa que, entendidas nessa perspectiva, acredita-se contribuir para o entendimento dessas reformas dentro de um contexto em que a própria atuação do Estado se modifica historicamente.

O capítulo, então, além do já exposto, é dividido em seis partes. Na primeira parte apresenta-se o cenário econômico e político precedente, essencial para se compreender o redesenho da ação estatal, sobretudo a partir da década de 1990. Cabe salientar, desde já, que o cenário econômico internacional não é entendido como determinante único para o redesenho do Estado brasileiro, no entanto, considera-se como importante variável para melhor compreender o período em que ocorrera a reforma administrativa.

A segunda parte do capítulo aborda as modificações ocorridas no Brasil na década de 1990, como a intensificação na abertura de mercados e a crescente privatização de empresas públicas, ações que alteraram o papel do Estado e sua relação com o mercado.

A terceira etapa aborda o rearranjo federativo após a Constituição de 1988, em que estados e municípios se fortalecem com o aumento de recursos, em detrimento da União, historicamente atuante diante da centralização promovida pelo Estado desenvolvimentista.

Em seguida apresenta-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública de 1995, tendo como um dos principais objetivos substituir a burocracia racional-legal pela administração gerencial. A quinta seção expõe as principais influências dessa reforma para, em seguida, realizar um balanço da reforma administrativa de 1995, segundo os autores mobilizados. Por último, apresenta as considerações finais do capítulo.

#### 4.1

#### **Crise econômica e enfraquecimento do Estado desenvolvimentista**

Se o período posterior à Segunda Guerra Mundial ao início da década de 1970 ficou conhecido como “era do ouro do capitalismo”, devido ao grande crescimento econômico nos países capitalistas, o período seguinte foi denominado pelo “desmoronamento”, época em que se inicia um processo de enfraquecimento dos Estados nacionais, o desenvolvimento da tecnologia de informação e a queda do bloco socialista (HOBSBAWM, 1995).

O crescimento dos países capitalistas avançados desacelerou e, por mais de uma década, permaneceu a metade dos índices de pós-guerra. O desemprego dobrou ou triplicou e a inflação chegou a três ou quatro vezes a média do pós-guerra. Países em desenvolvimento tomaram empréstimos de trilhões de dólares e, então, desencadearam uma onda de inadimplências, num momento em que os mercados financeiros globais cresceram de forma inimaginável, com centenas de bilhões de dólares circulando ao redor do mundo (FRIEDEN, 2008, p. 387).

Em meados da década de 70, com profundas modificações tecnológicas e financeiras, acompanhadas da desaceleração do crescimento econômico anunciou-se uma nova crise. Segundo Fiori (1992), as políticas econômicas keynesianas mostraram-se ineficazes frente às crises fiscais nos países de bem-estar social, servindo para o fortalecimento das críticas ao intervencionismo estatal, que passou a ser responsabilizado pela própria crise.

Ocorreu, assim, intensa mudança no papel do Estado que, conforme aponta Flávio Rezende (2001, p. 3), como “amplamente sabido na literatura sobre o papel do Estado, e sobre a reforma do Estado, houve um momento histórico característico de expansão da intervenção pública desde a era keynesiana até os anos 80, e em seguida, se verificou um forte movimento oposto de redução da intervenção do governo” (REZENDE, 2001, p. 3).

Assim, após vigorar por quase 30 anos o amplo consenso social a respeito do papel do Estado, que procurava garantir prosperidade econômica e bem-estar social, perdia forças (ABRUCIO, 1997; BURSZTYN, 1994; DINIZ, 1998). Acumularam-se, então, os sintomas de uma crise que, sendo econômica e política, solapou as bases de sustentação do regime e erodiu a capacidade gestora do Estado (FIORI, 1989).

No Brasil, “o desacordo acerca do Estado do futuro contrasta com o consenso negativo quanto à rejeição do antigo formato estatista-concentrador, sob o qual se deu o desenvolvimento da estratégia da industrialização substitutiva de importações” (DINIZ, 1998, p. 29). A desaceleração do ritmo de crescimento que a economia brasileira mantinha desde os anos 40 terminou em recessão e numa aceleração inflacionária sem precedentes na história brasileira, impactando profundamente a capacidade de reprodução do regime autoritário. Esta recessão evoluiu para uma crise financeira do Estado (FIORI, 1989, p. 104).

Passou a ficar evidente, então, o limite das potencialidades do projeto desenvolvimentista (BOSCHI, 2010; FIORI, 1992, 1989; BRESSER PEREIRA, 1998, 2006). Por um lado, trouxe à luz os limites impostos pelas contradições presentes no pacto de dominação que sustentou a estratégia de crescimento e modernização liderado pelo Estado desenvolvimentista (FIORI, 1992, p. 82). Por outro, este modelo mostrou-se inviável na resolução da crise que se instalara, que colocou em xeque o papel do Estado, uma vez que “o imperativo da estabilização macroeconômica no *front* interno, somado à necessidade de competitividade da economia e integração do país nos circuitos globalizados no *front* externo, instaura uma lógica, deste feita restritiva, quanto à atuação do Estado” (BOSCHI, 2010, p. 92; grifos do autor).

A expansão estatal, então, é questionada e esta revelava-se em si mesma como componente da crise. Teve início um processo de desconstrução da ordem pregressa em todos os seus pilares, a começar pela própria reforma do Estado (BOSCHI, 2010, p. 92-93) que, situado no epicentro da crise, passa a perder o comando da política macroeconômica e a iniciativa do crescimento (FIORI, 1992, p. 81; 1989, p. 105).

Cabe ressaltar que, nas últimas décadas do século XX, os Estados nacionais passaram a dispor de menor capacidade regulatória, perdendo boa parte do controle sobre os fluxos financeiros e comerciais e também sobre o processo decisório das políticas macroeconômicas, podendo ser entendido como um dos efeitos da globalização, processo que alterou profundamente o entendimento e as bases do Estado-nação (ORTIZ, 2001, p. 64).

Octavio Ianni (2000) chega a afirmar que estava em curso um processo de desmonte do projeto nacional, com a implantação de um projeto de capitalismo transnacional, movimento com intensas implicações político-econômicas e socio-



culturais (IANNI, 2000, p. 51). Dessa forma, o papel dos Estados-nações como protetor das economias nacionais, de modo a garantir adequados níveis de emprego, priorizando o Estado do bem-estar – lógica que prevaleceu em grande parte do século XX –, passou por profundas alterações. Nas últimas décadas do século passado, a prioridade dos Estados modificou-se, em grande parte, no sentido de adaptar as economias nacionais às exigências da economia mundial (IANNI, 2005, p. 22-23).

O importante a ser ressaltado, no entanto, é que ocorreram mudanças que impactaram profundamente as funções estatais. O próprio Estado é entendido como fonte da crise que se abateu sobre os países. Não à toa as reformas implantadas na década de 1990 buscaram alterar suas funções e atuação.

Para Sallum Jr. (1994), a crise do Estado está na raiz da instabilidade econômica dos anos 80 e 90, momento em que “há um largo consenso de que o estrangulamento das fontes externas de financiamento da economia brasileira foi o fator final de precipitação da crise do início dos anos 80” (SALLUM JR., 1994).

Como assinalado no capítulo anterior, o endividamento externo foi essencial para o “milagre econômico” (1968-1973), período que a economia brasileira cresceu a uma taxa média de 11% ao ano. Com novas facilidades na obtenção de crédito internacional, o endividamento dos países em desenvolvimento passou de um total de 40 bilhões dólares, em 1967, para 375 bilhões de dólares, em 1980 (ANDREWS, 2010, p. 86). Essa estratégia de crescimento acelerado por meio de endividamento externo foi uma das causas da recessão que perdurou durante a década de 80.

Fatores como o aumento do preço internacional do petróleo, no final de 1973, e o segundo choque do petróleo da década, em 1979, agravaram ainda mais a situação dos países endividados. Apesar da estratégia de alargar a dívida externa ter sido consciente, em busca de evitar um ajuste econômico recessivo, ela revelou-se desastrosa à luz dos acontecimentos internacionais que se seguiram (BACHA e MALAN, 1989 *apud* ANDREWS, 2010, p. 86-87).

O aumento dos juros da dívida externa e o segundo choque do petróleo encerraram a era da euforia do crescimento (CARNEIRO, 2002 *apud* ANDREWS, 2010, p. 87), num período em que os juros da dívida mais do que dobraram em termos nominais (BACHA e MALAN, 1989 *apud* ANDREWS, 2010, p. 87). Na última metade de 1981, “a América Latina chegou a pegar empréstimos da ordem

de U\$ 1 bilhão por semana, principalmente para pagar as dívidas já existentes”, destaca Jeffry Frieden (2008, p. 399).

Esses fatores contribuíram para uma catástrofe financeira e, num mesmo plano, aprofundou a crise do modelo de desenvolvimento, governo e Estado, conforme destaca Fiori (1992):

o que poderia parecer um temporário desequilíbrio fiscal das contas públicas, [...] não representava, em 1990, mera crise orçamentária ou desequilíbrio financeiro do governo. Transformou-se em crise geral de financiamento provocada, em última instância, pelos passivos acumulados de um endividamento externo [...]. Na contra face real do processo, é que assistimos à degradação progressiva da infraestrutura econômica e à deterioração acelerada da qualidade dos serviços públicos, condenando o Estado à impossibilidade de cumprir até mesmo suas responsabilidades mais tradicionais: serviços urbanos, educação, saúde etc. Nesse sentido, os anos 80 marcaram o esgotamento da estratégia desenvolvimentista [...] que vigia desde os anos 30. Por isso, hoje, a coincidência num mesmo plano e em um mesmo tempo de uma profunda crise de Governo, Regime e Estado, sob o manto de uma catástrofe financeira (FIORI, 1992, p. 84).

O esgotamento do modelo desenvolvimentista a partir da década de 1980 ocorre de forma simultânea à exaustão do regime militar, não por acaso. Ambas entropias convergem e coincidem num mesmo impasse, ao exigir profunda reformulação do Estado: na sua organização burocrático-administrativa e, certamente, nas suas funções como agente econômico-financeiro, mas, sobretudo, enquanto pacto de dominação e estratégia de expansão (FIORI, 1992).

O processo de transição política no Brasil na década de 80 não pode ser entendido apenas como uma mudança do regime político autoritário, mas também como uma alteração no tipo de Estado a ele associado (SALLUM JR., 1994). Em grande linha, esse movimento se incluiu entre os chamados processos de transição que ocorreram na mesma época em vários países da América Latina, onde predominavam regimes autoritários. Fatores que explicam, em grande parte, as dificuldades do Brasil se fixar num regime político estável, conforme aponta Sallum Jr. (1994).

O fato é que a economia mundial enfrentou um grande período recessivo nos anos 80, não conseguindo mais retornar os níveis de crescimento verificados nas décadas de 50 e 60 e, em momento de escassez, o Estado foi o principal afetado e entrou em grave crise fiscal (ABRUCIO, 1997, p. 9).

A década de 1980, ou a “década perdida” como ficou conhecida na América Latina, foi um período em que a renda por pessoa caiu cerca de 10%; os salários

reais, pelo menos 30%; e os investimentos caíram ainda mais, enquanto a inflação ultrapassava os 1.000% em muitos países (FRIEDEN, 2008, p. 399-400).

Uma nova variável, então, é adicionada ao processo de deterioração da administração pública brasileira: a crise fiscal do Estado, conforme assinala Martins (1997, p. 20). Abrucio (1997), ao analisar o período, acrescenta à crise fiscal e ao esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista, a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, isto é, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental (ABRUCIO, 1997, p. 6).

## 4.2

### **Liberalização da economia**

A revisão do papel desempenhado pelo Estado de principal indutor do crescimento econômico e prestador de serviços sociais é entendida como um processo de longo prazo e envolve diferentes estágios. Conforme ressaltam Souza e Carvalho (1999), o primeiro estágio das reformas – também chamado de primeira geração – é voltado para a abertura dos mercados, desregulamentação e privatização, abordados nessa seção.

A liberalização comercial internacional, a desregulamentação dos mercados financeiros mundiais e o aprofundamento da interdependência têm imposto aos Estados nacionais novas estratégias que lhes preservem um papel na ordem social. É pelo movimento mundial de reforma do Estado que as elites dirigentes têm procurado realizar esse ajuste (MONTEIRO e MATTOS, 1998).

Segundo Abrucio (1997), em pesquisa sobre a influência do modelo gerencial na administração pública em perspectiva internacional, conclui que foram duas as saídas mais comuns para a crise econômica em diversos países: a redefinição do papel do Estado na economia e a redução dos gastos públicos. O tema da reforma do Estado ganhou notoriedade na agenda política internacional e a reformulação do aparelho estatal tornou-se uma questão central, “independentemente do perfil ideológico dos governos, e mesmo levando em conta as diferentes respostas dadas às crises fiscal e administrativa” (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 1).

Se a transição política foi um dos principais aspectos da década de 1980, os anos de 1990 se destacou pela liberalização econômica (SALLUM JR., 2003, p. 36-41; PEIXOTO, 1994, p. 44). Progressivamente, a agenda neoliberal tornou-se hegemônica no Brasil, observando-se paralelamente a ascensão das ideologias pró-mercado (DINIZ, 2000, p. 59).

Conforme destaca Frieden (2008), de cinco a dez anos a partir de 1982, “os países em desenvolvimento, um após o outro, liberalizaram o comércio, desregulamentaram as atividades bancárias, privatizaram empresas públicas, elevaram os impostos, cortaram gastos e integraram suas economias aos mercados mundiais” (FRIEDEN, 2008, p. 400).

As ideias predominantes nos países centrais e nas agências multilaterais em relação à política econômica moveram-se, cada vez mais, do paradigma keynesiano para a ortodoxia monetarista, privilegiando políticas rígidas de contenção de gastos públicos e de controle monetário (SALLUM JR., 2003, p. 36). Os dirigentes e alta tecnocracia das agências multilaterais tiveram papel fundamental na disseminação dessas ideias e propostas, como o FMI e o Banco Mundial que, no decorrer dos anos 1980, enfatizavam insistentemente a supremacia do mercado, em contraposição à ineficiência do Estado (DINIZ, 2000, p. 59).

O Brasil e outros países da América Latina enfrentaram um grande desafio em seus processos de transição: realizar reformas e consolidar suas democracias, simultaneamente (COUTO, 1998). O processo, então, tornou-se ainda mais instável e desgastante (ABRUCIO e COSTA, 1998).

A Constituição de 1988, conforme salienta Sallum Jr. (2003), assegurou a permanência da velha articulação entre o Estado e o mercado, no mesmo momento em que o processo de transnacionalização e a ideologia liberal estavam para ganhar dimensão mundial. Os motivos decorrem da Constituição de 1988 ter ampliado as restrições ao capital estrangeiro, empresas estatais terem ganho mais espaço para suas atividades, o Estado obteve mais controle sobre o mercado, além de aumentar a estabilidade no emprego dos servidores públicos (SALLUM JR., 2003, p. 39).

O conjunto de reformas liberalizantes efetuadas nos anos 1990 definiu o quadro institucional básico que passa a regular as relações entre o Estado e o mercado e entre o sistema econômico nacional e o capitalismo mundial no começo do século XXI (SALLUM, 2003).

São dois os pilares da nova modalidade de intervencionismo estatal nos anos 1990: abertura comercial e privatização, vinculados pelo eixo da estabilização econômica (BOSCHI, 2010). Os países altamente endividados passaram a ser dedicados em promover o ajuste fiscal, a liberalizar o comércio, a privatizar, a desregular. Temas que entraram na pauta de políticos e formuladores de políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 21-22).

No governo Fernando Collor (1990-1992) teve impulso a liberalização econômica, desregulamentação das atividades econômicas e a privatização de companhias estatais que não estavam protegidas pela Constituição de 1988. O objetivo principal era recuperar as finanças públicas e reduzir aos poucos o papel do Estado no incentivo à indústria doméstica (SALLUM JR., 2003, p. 42).

Dessa forma, o ano de 1990 é tido como marco na política de privatizações por causa da criação do Programa Nacional de Desestatização (Lei 8.031/90). Embora a questão já fosse objeto da atenção governamental desde 1979, quando o governo Figueiredo estabeleceu a Comissão Especial de Desestatização, somente no governo Fernando Collor a privatização de empresas públicas passou a ser tratada como parte do esforço mais amplo de reforma do Estado e, nessa medida, ocupou lugar de destaque na agenda pública (ALMEIDA E MOYA, 1997; ALMEIDA, 1999).

A partir do lançamento do Programa Nacional de Desestatização (PND), o processo de privatização passou a ser uma das prioridades para a política econômica. Naquele momento, o BNDES passou a desempenhar um papel central no processo de privatização, sendo designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND) e responsável pelo apoio técnico, administrativo e financeiro ao PND (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 97-98).

Inicialmente foram incluídas 68 empresas no PND, privilegiando a venda de estatais produtivas, pertencentes a setores anteriormente estratégicos para o desenvolvimento do país, como o siderúrgico, o petroquímico e o de fertilizantes. Até o *impeachment* de Fernando Collor, em 1992, foram privatizadas 18 empresas, resultando numa arrecadação de cerca de 4 bilhões de dólares (ABRUCIO e COSTA, V., 1998).

Conforme destacam Souza e Carvalho, a agenda das reformas foi introduzida por Collor, embora seus primeiros resultados tenham sido tímidos, com apenas algumas privatizações e muito alvoroço em relação ao servidor público, conside-

rado o principal responsável pelos problemas do Estado (SOUZA e CARVALHO, 1999).

Em relação à máquina administrativa, Eli Diniz considera que o impulso de reforma administrativa no governo Collor ficou restrito às propostas de corte de pessoal e de redução da máquina estatal que, em inúmeros casos, resultou na “mutilação do aparato administrativo, na degradação do serviço público e no agravamento de sua ineficiência”, ações que integravam um amplo programa de ajuste fiscal e corte de gastos (DINIZ, 2000, p. 49).

Quanto a seus resultados, a reforma administrativa provocou a desestruturação do aparato burocrático, com a demissão ou dispensa de 112 mil servidores e a concessão de 45 mil pedidos de aposentadoria (SANTOS, 1997, p. 47). Longe de resultar no aperfeiçoamento da máquina estatal, a medida levou à mutilação do aparelho burocrático, à degradação do serviço e ao agravamento das deficiências historicamente acumuladas (DINIZ, 2000).

Fato é que ocorreu um processo de dissolução do consenso estatista predominante e a imagem positiva do intervencionismo econômico governamental foi se erodindo gradualmente na segunda metade da década de 80, anos turbulentos de democratização, inflação alta e crescimento econômico espasmódico (ALMEIDA, 1999).

As chamadas reformas orientadas para o mercado – abertura comercial, desregulamentação, privatização –, iniciadas pelo governo de Fernando Collor e continuadas no governo Itamar Franco (1992-1994), foram acentuadas durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Nesse momento ocorre uma nova etapa do processo de privatização. O PND é fortalecido e, do ponto de vista institucional, reforçado com a criação do Conselho Nacional de Desestatização, reunindo ministros e altos funcionários da área econômica.

Entre 1995 e 1996, foram privatizadas 19 empresas, com uma arrecadação de 5,1 bilhões de dólares, provenientes de serviços de utilidade pública, como transportes (ferrovias, portos e rodovias), energia (distribuidoras e geradoras de energia hidrelétrica e termoeletrica), telecomunicações (telefonia celular e fixa e de longa distância), saneamento (companhias estaduais e municipais de abastecimento de água e tratamento de esgotos) e bancos comerciais (basicamente estaduais) (ABRUCIO e COSTA, 1998).

Foram incluídas no PND, também, importantes empresas como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), gigantesca *holding* que reunia empresas dos setores de mineração, transporte ferroviário, papel e celulose e comércio exterior; as empresas da *holding* de energia elétrica Eletrobrás – especificamente as distribuidoras de energia elétrica; as 27 empresas regionais pertencentes à Telebrás e à própria Embratel, verdadeiros símbolos do período áureo do desenvolvimento econômico brasileiro (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 99).

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o processo de privatizações adquire uma dimensão maior, com a venda da participação acionária da União na CVRD e a aceleração das privatizações estaduais. Até o fim de 1997, dentro do âmbito da PND, o valor chegou a 4.265 bilhões de dólares (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 98-99).

O governo federal, através do BNDES, passou a incentivar as privatizações estaduais, sobretudo ao conceder adiantamento de recursos aos estados, em sua maioria sufocados financeiramente. Neste período foram vendidas as Cia de Eletricidade do Rio de Janeiro (CERJ), a Cia Estadual de Gás do Rio de Janeiro (CEG) e Riogás S/A; a Cia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA) e as Companhias de Distribuição Norte-Nordeste e Centro-Oeste da CEEE.

Outro marco importante no processo de privatização, ainda que fora do âmbito do PND, foi o início do processo de privatização do setor de telecomunicações, em que foram licitadas concessões de telefonia móvel celular para três áreas do território nacional, no valor de 4 bilhões de dólares (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 99).

Em síntese, entre 1991 até 1998 foram arrecadados um total de 67,984 bilhões de dólares que, somados às dívidas assumidas pelo setor privado, atingiu o montante de 84,533 bilhões de dólares. As privatizações das estatais estaduais, entre 1995 e 1998, tiveram participação expressiva nos resultados, alcançando um valor total de 21 bilhões de dólares (IBGE, 1998).

Entre 1991 e 1997, foram adquiridas por empresas estrangeiras 96% das empresas brasileiras do setor eletroeletrônico, 82% das empresas do setor de alimentos e 74% das indústrias de autopeças, indicando um acentuado processo de desnacionalização de um importante segmento da economia brasileira. No âmbito das grandes empresas, observou-se um intenso processo de fusão, aquisição ou associação com grupos estrangeiros. Entre 1992 e o primeiro semestre de 1997,

ocorreram 374 fusões e aquisições na indústria, observando-se um ritmo de crescimento acentuado: 21 transações em 1992, 50 em 1994, 120 em 1996 e 61 na primeira metade de 1997 (FERRAZ, KUPFER e SERRANO, 1998, p. 16-17 *apud* DINIZ, 2000, p. 91-92).

Todas essas medidas significaram a transformação mais distintiva ocorrida na relação Estado e economia. Apesar de não eliminar o intervencionismo estatal verifica-se uma profunda alteração na atuação do Estado com a diminuição das funções empresariais do Estado (SALLUM JR., 2003, p. 46-47). A partir de 1995, os novos governantes trataram de eliminar os resíduos do Estado varguista, com a intenção de construir novas formas de regulamentar o mercado, cujo denominador comum era um liberalismo econômico moderado (SALLUM JR., 2003).

Fernando Henrique Cardoso, em discurso de despedida do Senado antes de assumir a Presidência, anunciou a necessidade de sepultar a Era Vargas com um corte radical com o passado. Era o momento, então, de um novo modelo, abandonando o estatismo e o nacional-desenvolvimentismo e se comprometer com as oportunidades que se abriam com a globalização.

A coalizão vencedora, identificada com a liberalização da economia, liderou a ofensiva pela eliminação dos entraves legais e institucionais para o ajustamento aos novos tempos, dando início ao desmonte da Era Vargas (DINIZ, 2000, p. 89). O alvo central era enfraquecer os fundamentos legais do Estado-desenvolvimentista, em parte assegurados pela Constituição de 1988, e diminuir a participação do Estado nas atividades econômicas (SALLUM, 2003).

Nesse aspecto, o governo de Cardoso foi bem-sucedido, já que os projetos de reforma constitucional e infraconstitucional submetidos ao Congresso foram quase todos aprovados, destacando-se: o fim da discriminação constitucional ao capital estrangeiro; a exploração, o refino e o transporte de petróleo e gás, monopolizados pela Petrobrás, foram transferidos para a União e convertidos em concessão do Estado às empresas, principalmente a estatal – que manteve grandes vantagens em relação a outras concessionárias privadas. O Estado também passou a conceder os direitos de exploração dos serviços de telecomunicação (telefonia fixa e celular, exploração de satélites) às companhias privadas – anteriormente as empresas públicas tinham o monopólio dos serviços (SALLUM JR., 2003, p. 44-45).



Para Sallum Jr., (2003), ocorreu uma substituição do antigo modelo nacional-desenvolvimentista por uma estratégia liberal de desenvolvimento, que redirecionou o Estado em relação a vários setores socioeconômicos. O Estado brasileiro, então, expandiu suas funções normativas e de controle por meio de agências reguladoras setoriais (telecomunicações, eletricidade, petróleo e gás, por exemplo) (SALLUM JR., 2003, p. 47).

Nesse novo cenário econômico, o Brasil se tornou um dos maiores destinos do investimento estrangeiro direto no mundo – entre os países emergentes fica atrás apenas da China (SALLUM JR., 2003, p. 47) e, após o término do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o país “parecia um ímã para os investidores estrangeiros, atraindo dezenas de bilhões de dólares a cada ano” (FRIEDEN, 2008, p. 455).

O governo Fernando Henrique, assim, intensificou as privatizações e a liberalização econômica, além de modificar leis com o objetivo de atrair mais capital estrangeiro. Neste sentido, as reformas pró-mercado podem ser entendidas mais como requisito para a inserção competitiva do país no cenário internacional, do que apenas uma adoção resignada aos ditames do neoliberalismo.

### **4.3 Descentralização**

Conforme discutido no capítulo anterior, o Estado desenvolvimentista assumiu uma forma extremamente centralizada. Dito de outra forma, a construção do Estado nacional supôs um longo processo de esvaziamento das capacidades institucionais, administrativas e financeiras dos governos estaduais e municipais. Apesar de na década de 80 ter ocorrido uma diminuição crescente dos recursos de que dispunha o governo federal para o exercício de suas funções tradicionais (ARRETCHE, 1996).

Para José Murilo de Carvalho (1994), ocorreu uma situação parecida com a dos Estados Unidos, onde o governo federal deixou de ser visto como necessariamente progressista e os governos dos estados como necessariamente reacionários (CARVALHO, 1994, p. 30-31).

Os governadores e o Congresso Nacional, ainda em 1983 e 1984, começaram um processo que se mantém até hoje: o de afirmar-se como poderes autôno-

mos frente ao Executivo e a Presidência da República (SALLUM JR., 1994, p. 159), mas o principal palco da luta entre governo federal, estados e municípios foi a Assembleia Nacional Constituinte, ao disputarem a divisão dos recursos, com cada nível de governo buscando aumentar sua fatia do bolo fiscal (CARVALHO, 1994, p. 27).

Por fim, a Constituição de 1988 favoreceu os estados e municípios. Os governadores foram decisivos na elaboração da Constituição e exerceram grande influência sobre importantes regras do funcionamento do novo pacto federativo, especialmente no que diz respeito à descentralização tributária e isenções fiscais, distribuição de competências e estruturação do poder político-administrativo no nível estadual.

Os prefeitos também aumentaram o seu poder na Federação, numa dimensão inédita em nossa história, juntando-se a vários atores que passaram a defender um discurso municipalista – entre estes, destacavam-se acadêmicos, movimentos populares urbanos e, sobretudo, grupos profissionais das diversas áreas de políticas públicas, tais como saúde, educação, habitação, assistência social, meio ambiente (ABRUCIO, 2002, p. 182).

Naquela oportunidade, as bases do Estado federativo no Brasil são recuperadas, por meio da descentralização fiscal da Constituição de 1988, cujas alterações marcaram profundamente a natureza das relações intergovernamentais. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos. Em suma, no Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais (ARRETCHE, 1999, p. 114; CAMARGO, 1994, p. 88).

Um novo federalismo nascia no Brasil, resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais, que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal num contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista. O projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para parcela desses atores, democratizar o plano local (ABRUCIO, 2002, p. 182).

A participação das entidades subnacionais nos fundos federais cresceu substancialmente no processo de transição política. Os municípios aumentaram sua parcela de 9% para 17%, enquanto a participação dos estados passou de 9% para 14% no total das transferências de recursos tributários (SERRA e AFONSO,

1991, p. 48 *apud* ABRUCIO e COUTO, 1996, p. 42). Apesar disso, a União ainda concentrava grande parte dos recursos.

O fortalecimento dos governadores também resulta da própria importância que tiveram no processo de redemocratização do país. Nas eleições de 1982, o regime militar perdeu a maioria absoluta na Câmara dos Deputados e os maiores estados, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, passaram a ser governados por partidos de oposição.

A articulação dos governadores em prol das “Diretas Já”, maior movimento político de massa que o país já tivera, bem como o importante papel dos governadores para a vitória de Tancredo Neves, contribuíram para o ocaso do regime autoritário e deram lugar de destaque aos governadores (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 35; SALLUM JR., 1994, p. 144).

Cabe ressaltar que as reformas de tipo descentralizador ocorreram em um número expressivos de países. De 75 países considerados em via de desenvolvimento ou em economias de transição, 63 implementaram reformas nas quais teria ocorrido um processo de transferência de poder político para os governos locais (DILLINGER, 1995 *apud* ARRETCHÉ, 1996). As estratégias mais conhecidas são: desconcentração de recursos, delegação, transferência de atribuições e privatização ou desregulação.

A partir de diferentes perspectivas políticas se produziu um grande consenso em torno da descentralização, dadas as potencialidades esperadas no campo da democratização das relações políticas e no campo da eficiência e eficácia da gestão pública (ARRETCHÉ, 1996). Centralização, então, passou a ser associada às práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas.

Arretche (1996) ressalta, no entanto, que descentralização – deslocar recursos do “centro” (governo central, agência central) e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados) – não supõe, necessariamente, um movimento de democratização e mais eficiência na prestação de serviços públicos, conforme supunha o consenso e o debate que prevaleceu na década de 80.

Conforme destaca Ismael (2013), a literatura que se debruça sobre a evolução da administração pública brasileira – com foco na interação Estado e sociedade – tem dado crescente atenção às unidades subnacionais, uma vez que o proces-

so decisório mais descentralizado reúne condições “mais propícias para maior participação social, estimulando de alguma forma a cidadania ativa, o controle social das instituições governamentais e o fortalecimento de uma cultura política democrática” (ISMAEL, 2013, p. 13).

Considera-se que o fortalecimento dos demais entes federativos é decisivo, pois é no plano dos estados e municípios que ocorre, atualmente, um expressivo processo de inovação política, as chamadas “novidades vindas de baixo”, um artifício que, segundo Arretche (1996) guarda paralelo com a capacidade de inovação política do governo federal nos primórdios do Estado desenvolvimentista.

Diversas experiências inovadoras nas cidades do Brasil, ao longo das últimas décadas, revelaram “um alto grau de eficiência na desprivatização do poder público, na democratização do processo decisório ou ainda na reversão de práticas clientelistas” e a ação de várias prefeituras tem contribuído para a melhoria de inúmeros indicadores, como os serviços de saúde, saneamento básico e infraestrutura urbana (DINIZ, 2001, p. 21).

Dessas experiências podemos citar como exemplo, o Orçamento Participativo em Porto Alegre, “onde os setores populares e suas organizações abriram espaço para uma participação efetiva na gestão das políticas públicas” (DAGNINO, 2004, p. 109). São experiências que permitiram um processo de diálogo entre movimentos e agências públicas, demonstrando uma “relação que significou realmente uma nova maneira de abrir espaços e um novo modo de gerenciar as políticas públicas” (CARDOSO, 2004, p. 109).

Alguns dos fatores que favorecem a eficácia deste padrão de gestão pública, do ponto de vista do governo local, deriva do grau de descentralização administrativa, da autonomia das diversas esferas de poder, da articulação entre elas e a capacidade de comando e de coordenação do Estado (VALLADARES e COELHO, 1995; SPINK e CLEMENTE, 1997; MELO, 1999 *apud* DINIZ, 2001, p. 22).

A descentralização, então, torna-se necessária e espera-se que a descentralização de recursos e funções possibilite novas experiências em relação à adoção de políticas públicas, esta entendida como o “conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo” (MARQUES, 2013, p. 24), isto é, de forma resumida o Estado em ação.

Junto a esse processo de descentralização deve ocorrer, também, o fortalecimento das instituições de controle e fiscalização, como a CGU (Controladoria-

Geral da União) e os tribunais de contas, que devem acompanhar de perto a descentralização e coibir distorções e identificar práticas irregulares de governantes e prefeitos.

#### 4.4

#### **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**

No primeiro ano de seu governo, Fernando Henrique Cardoso transformou a antiga Secretaria da Presidência em novo ministério, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), liderado por Luiz Carlos Bresser Pereira.

Além de professor e pesquisador da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas desde 1959, com ampla produção acadêmica, Bresser Pereira foi diretor administrativo do Grupo Pão de Açúcar entre 1965 e 1983 e, a partir daí, iniciou sua carreira na esfera governamental, sendo presidente do Banespa e secretário de governo de André Franco Montoro, governador de São Paulo entre 1983 e 1987. Neste ano, tornou-se Ministro da Fazenda do governo Sarney e, em 1988, esteve entre os fundadores do PSDB. Na campanha presidencial de 1994 assumiu a função de tesoureiro de campanha de Fernando Henrique Cardoso.

Embora não constasse nos temas da campanha eleitoral de 1994, a reforma administrativa passou a ser alvo do governo. “Fernando Henrique observou que essa reforma [administrativa] não estava na agenda, que não fizera parte dos compromissos de sua campanha” (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 154).

Ao assumir o cargo de ministro do Mare, Bresser Pereira propôs que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais, já definidas como prioritárias pelo novo governo, tais como reforma fiscal, reforma da previdência social e eliminação dos monopólios estatais.

A emenda constitucional da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995, seguida do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja proposta básica, nas palavras do próprio Bresser Pereira (2006, p. 22), seria “transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial”.

Publicado em novembro de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae) – denominado Plano Diretor adiante – é resultado de trabalho elaborado pelo novo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), em conexão com a Câmara da Reforma do Estado<sup>1</sup> e a Secretaria Geral da Presidência da República.

O Plano Diretor define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Inicialmente, apresenta as principais razões para a crise do Estado, definida pela “crise fiscal; [...] esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado [...]; e a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (BRASIL, 1995, p. 10-11).

Entende que a reação imediata à crise – ainda nos anos 80, logo após a transição democrática – foi ignorá-la. Em seguida, a resposta foi pela via “neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica”. Apenas em meados dos anos 1990 surgiu uma resposta consistente, conforme consta no Plano Diretor, pois privilegia a “ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 11).

A administração pública brasileira é abordada de forma linear, cuja história “evoluiu através de três modelos básicos: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada” (BRASIL, 1995, p. 15).

Devido ao redesenho do papel do Estado considera que este deve assumir novas funções diante do processo histórico e econômico, mais compatível com as modificações em curso, ou seja, liberalização da economia e privatização. O Estado, mais do que intervir na economia, deveria adquirir um papel de regulador.

O Plano Diretor tem o modelo racional-burocrático como lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar di-

---

<sup>1</sup> Câmara de Reforma do Estado era um conselho interministerial, presidido pelo Ministro Chefe da Casa Civil (Clóvis Carvalho) e integrado pelos Ministros da Administração Federal e Reforma do Estado (Luiz Carlos Bresser Pereira), do Planejamento e Orçamento (José Serra), da Fazenda (Pedro Malan), do Trabalho (Paulo Paiva), do Estado Maior das Forças Armadas (Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel) e pelo Secretário-Geral da Presidência da República (Eduardo Jorge).

ante da globalização econômica, logo, torna-se urgente a reconstrução da administração pública. Defende a implantação de uma administração pública gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada. Salienta, também, que nesse novo contexto o cidadão se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASÍLIA, 1995, p. 7).

O documento ressalta que a administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior (BRASIL, 1995, p. 15-16).

A reforma administrativa deveria privilegiar a descentralização, a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços públicos. Suas ações deveriam se focar nos resultados das políticas adotadas, mais do que nos meios e procedimentos, características do modelo racional-burocrático. Apresenta este modelo como inadequado às novas exigências da sociedade e do mercado, devendo ser substituído pela administração pública gerencial.

O Plano Diretor propõe uma administração pública inovadora, aberta à experimentação de novos formatos organizacionais e institucionais, mais ágeis e flexíveis, além de rever rotinas e procedimentos em substituição aos controles formais pela avaliação de resultados. Busca, assim, uma administração orientada pela busca da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços públicos. Essa forma de administração, então, é denominada de administração pública gerencial (BRASIL, 1995).

Diante da redefinição do papel do Estado, “a atribuição do Mare é estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua governança. Para isso, sua missão específica é de orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado” (BRASIL, 1995, p. 11). Aparelho do Estado entendido como administração pública em sentido amplo, isto é, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, estados e municípios) (BRASIL, 1995).

O problema de governança ocorre quando a capacidade de implementar políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (BRASIL, 1995, p. 13-14). Ressalta também, que, apesar de focalizar a adminis-

tração pública federal, muitas de suas diretrizes e propostas também podem ser aplicadas no nível estadual e municipal (BRASIL, 1995).

A intenção, assim, é fortalecer as funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal.

O Plano Diretor assinala que “a administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas”, no entanto, enfatiza que aquela não pode ser confundida com esta última (BRASÍLIA, 1995, p. 16). Destaca que, do modelo racional-burocrático, mantém alguns aspectos, como a admissão segundo critérios de mérito, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático, embora flexibilizando-os esses elementos. Destaca que a principal diferença se refere à forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRASIL, 1995, p. 16).

Cabe ressaltar que a ênfase do modelo burocrático nos meios (e não nos resultados) é apontado como um dos principais problemas do modelo pela literatura especializada, conforme exposto no primeiro capítulo desta dissertação.

O Plano Diretor, assim como também aparece em trabalhos de Bresser Pereira (1997, 2006), considera que a reforma administrativa de 1967, por meio do Decreto-lei nº 200, constitui um primeiro momento da administração gerencial no Brasil (BRASIL, 1995, p. 19), tentando superar a rigidez burocrática.

A Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático sem precedentes pois, “embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos [...] o loteamento dos cargos públicos da administração indireta [...] para os políticos dos partidos vitoriosos” (BRASIL, 1995, p. 20).

Além disso promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas adotadas no núcleo estratégico do Estado, “retirando da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta”, por fim gerou “o abandono do caminho rumo a uma administração pública gerencial e a reafirmação dos ideais da administração pública burocrática clássica” (BRASIL, 1995, p. 21).



Cita indicadores que demonstram um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa que, embora tenha diminuído o número de servidores civis ativos do Poder Executivo das União – caiu de 713 mil em 1989 para 580 mil em 1995 – a participação da folha de pagamentos da União no PIB não se reduziu, mas aumentou. Passou de 2,89% entre 1980-1987 para 3,17% na média do período 1988-1994. O crescimento dos gastos foi ainda maior nos estados e municípios (BRASIL, 1995, p. 22-23).

O Plano Diretor também diferencia os setores estatais de acordo com suas funções, das mais exclusivas ou típicas de Estado até as próprias, não necessariamente exclusivas do Estado. Esses setores são: o “núcleo estratégico”, composto pelo Legislativo, Judiciário, Presidência e cúpula dos ministérios. “Atividades exclusivas”, tais como polícia, regulamentação, fiscalização, fomento, seguridade social básica; “serviços não-exclusivos”, como universidades, hospitais, centros de pesquisas e museus e, finalmente, o da “produção para o mercado”, as empresas estatais.

Outra distinção importante é relacionada às formas de propriedade que, “no capitalismo contemporâneo [existe] uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a propriedade pública não estatal”, além da propriedade estatal e da propriedade privada (BRASIL, 1995, p. 43). A propriedade pública não-estatal é constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

Outro aspecto do Plano Diretor são as organizações sociais, entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária – tendo prioridades os hospitais, universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, bibliotecas e museus (BRASIL, 1995, p. 60).

O projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal (BRASIL, 1995, p. 60). O objetivo é que elas tenham maior autonomia financeira e administrativa, que seja composto

por conselhos de administração, e seus recursos orçamentários também possam ser obtidos através da prestação de serviços, doações, financiamentos.

Cabe ressaltar que até a promulgação da Emenda Constitucional, em 4 de junho de 1998, se passaram 1.014 dias para o exame e a discussão da proposta do Executivo no Congresso, que finalmente aprovou a reforma administrativa (DINIZ, 2000, p. 52).

#### 4.4.1

##### **Principais objetivos da reforma segundo os reformistas**

A reforma do Estado, entendida de forma ampla, aponta para quatro processos básicos. O primeiro se refere à delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta) (BRESSER PEREIRA, 1997).

O segundo diz respeito à redução do grau de interferência do Estado no mercado, transformando aquele em promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional. O terceiro é o aumento da governança do Estado, ou seja, a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo. Por último, o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam melhor intermediação de interesses, abrindo espaço para o controle social (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 18-19).

Na execução das atividades exclusivas de Estado o distingue em três tipos de instituição: as secretarias formuladores de políticas públicas, que, no núcleo estratégico do Estado, em conjunto com os ministros e o chefe do governo, participam das decisões estratégicas do governo. As agências executivas, que executam as políticas definidas pelo governo; e as agências reguladoras, mais autônomas, que buscam definir os preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural.

As agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas porque não existem para realizar políticas do governo, mas para executar uma

função mais permanente que é essa de substituir-se aos mercados competitivos (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 43).

Pode-se dizer que o ministro do Mare já esperava que uma das maiores repercussões seria em relação às organizações sociais (OS). E, talvez como forma de legitimar a ação do ministério, ressalta o apoio de Herbert de Souza (o “Betinho”), que afirmou sobre as OS “eis aí algo de novo que pode dar certo. Na verdade, essas organizações sociais de caráter público constituem uma espécie de ONG de novo tipo, nascidas do Estado e não da sociedade, com forte apoio estatal e participação da sociedade civil. Poderão somar vantagens dos dois lados e nos liberar dessa armadilha (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 235).

As principais características da administração pública gerencial ou nova administração pública pode ser assim resumida: orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; ênfase no controle dos resultados (ao invés de controle dos procedimentos); fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal; separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas.

Distinção entre as agências executivas – que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 42).

De acordo com Bresser Pereira e Peter Spink (2006, p. 7), no final do século passado, configurou-se “um novo marco teórico e uma nova prática para a administração pública – a abordagem ‘gerencial’, que substitui a perspectiva ‘burocrática’ anterior”. Esta perspectiva parte do reconhecimento de que o Estado assume novas funções em um mundo globalizado, exigindo novas competências, estratégias administrativas e também instituições, assim como o exposto no Plano Diretor.

Portanto, é do esgotamento de um modelo de desenvolvimento e da crise fiscal do Estado que surge “a abordagem gerencial, também conhecida como ‘nova administração pública’” (BRESSER E SPINK, 2006, p. 7-28), como resposta à

crise do Estado e como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração pública.

Nas palavras do presidente Fernando Henrique Cardoso, reformar o Estado “não significa desmantelá-lo [...], mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista [...] Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor “ (CARDOSO, 2006, p. 15). O Estado, assim, deve se concentrar na prestação de serviços básicos à população, como educação, saúde, segurança, saneamento.

Fernando Henrique também trata do modelo burocrático, ao afirmar que temos que preparar a “nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidades dos funcionários, entre outras” (CARDOSO, 2006, p. 17). Considera, assim, que em 1995 o momento era de transição de modelo de administração burocrática para o gerencial.

#### 4.5

#### **Reformas do Estado e principais influências da administração gerencial**

Esta seção busca apresentar as principais influências da reforma administrativa ocorrida no governo Fernando Henrique Cardoso. Como já apontado anteriormente, todos os autores que tratam do tema da reforma administrativa indicam as mudanças do papel do Estado, sobretudo em perspectiva internacional.

A reforma do Estado elaborada durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso foi orientada por diretrizes amplamente difundidas no contexto internacional de “retirada” do poder público da produção direta de bens e serviços; criação de marcos regulatórios para os setores privatizados ou liberalizados e implementação de reformas gerenciais na administração pública para combater a estagnação econômica e a crise fiscal identificada em diversos países (NUNES, RIBEIRO e PEIXOTO, 2007, p. 184-185).

Para Souza e Carvalho (1999) é no governo Fernando Henrique que se deu o formato definitivo e conceitual à chamada reforma do Estado, principalmente através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), extinto no segundo mandato, e do seu titular ao longo de quase todo o primeiro mandato, o ministro Bresser Pereira.

De acordo com Rezende (2002, 2002a) é possível considerar, sem exageros, os anos 1990 como a década das reformas da administração pública. Uma combinação de fatores contribuiu decisivamente para a difusão em grande escala de políticas de reforma do aparato burocrático de Estado, são eles: crise fiscal do Estado, a escala e a magnitude dos processos de democratização política e de globalização econômica, bem como o declínio de desempenho e *accountability* nas relações Estado-sociedade, aliados à urgente necessidade de rever padrões de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais (REZENDE, 2002a).

A partir de meados da década de 1990, 123 países moveram-se na direção de empreender reformas administrativas com o objetivo último de elevar o desempenho dos aparatos burocráticos (KAMARCK, 2000 *apud* REZENDE, 2002a, p. 112). Essa onda global de reforma no setor público com o intuito de modernizar e agilizar a administração pública, segundo Donald Kettl (2006, p. 75), teve início ainda nos primeiros anos 80, momento em que “os governos têm sido abertamente pressionados a reduzir o tamanho do Estado” (KETTL, 2006, p. 75).

Ao analisar comparativamente a reforma do setor público em 12 países, Politt e Bouckaert (2000), identificaram como as razões mais comumente para iniciar reformas as seguintes: reduzir gastos; melhorar a qualidade dos serviços; tornar as operações do governo mais eficientes; melhorar a efetividade da seleção e da implementação de políticas.

As reformas ao longo das décadas de 1980 e 1990, ainda que apresentem uma grande variedade de modelos e modos de reforma, utilizaram-se muito de um discurso de “mudança no paradigma global” na abordagem do governo e da governança (AUCOIN, 1990; OSBORNE e GAEBLER, 1992; LANE, 1993 *apud* TOONEN, 2010, p. 473-474).

No final da década de 70 e início de 80 existia, nos países anglo-saxões, uma opinião pública desfavorável à burocracia pública e ao mesmo tempo uma inclinação em valorizar o modelo de gestão adotado pelo setor privado. A vitória dos conservadores na Grã-Bretanha, em 1979, e dos republicanos nos Estados

Unidos, em 1980, representou a vitória dos grupos que contestavam o antigo consenso social pró-Welfare State (ABRUCIO, 1997, p. 11; BRESSER PEREIRA, 1998).

Nesses governos iniciou-se a implantação de formas de gestão, no setor público, importadas diretamente do setor privado, nas quais a ênfase recaía sobre o objetivo de cortar custos e aumentar a produtividade. Observou-se, nesse primeiro momento, a ausência de percepção das diferenças entre a atividade privada e a atividade pública (ABRUCIO, 1996). A ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como o *public choice* nos Estado Unidos e o ideário neoliberal hayekiano (principalmente na Grã-Bretanha), abriu espaço para o avanço do modelo gerencial como referência ao setor público (ABRUCIO, 1997, p. 10).

Foram introduzidas, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estado Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá (ABRUCIO, 1997, p. 7).

No contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante é que o modelo gerencial se implantou no setor público, por meio dos governos Thatcher e Reagan, momento que prevalece um modelo gerencial puro, segundo Abrucio (1996, 1997).

Nesse primeiro momento, conhecido como modelo gerencial puro, a ênfase era direcionada à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização, além de intensa “subestimação do conteúdo político da administração pública” e, por isso mesmo, um dos calcanhares de Aquiles desse modelo (ABRUCIO, 1997, p. 18).

Os gerencialistas puros não consideraram que a especificidade do setor público dificulta a mensuração da eficiência e a avaliação do desempenho como ocorre na iniciativa privada. A intenção era substituir o modelo weberiano pelo *managerialism*, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado, independentemente do que ocorrera na esfera política (ABRUCIO, 1997).

De acordo com Toonen (2010, p. 474), “o caráter utilitário, instrumental e tecnocrático que alguns atribuem à nova gestão pública também foi muito típico nos primeiros movimentos de reforma administrativa”. Na gestão pública, contudo, estão em jogo valores como equidade e justiça que não podem ser medidos ou

avaliados por intermédio dos conceitos do *managerialism* puro (MAYORDOMO, 1990, p. 278-280 *apud* ABRUCIO, 1997, p. 19).

O *managerialism*, por um lado, apresentou um grande poder de transformação, segundo Abrucio (1997), pois incorporou as críticas à sua prática, e assim modificou algumas peças de seu arcabouço e se adaptou aos países que fincou raízes. Conforme indica Abrucio (1997), o *managerialism* não pode ser considerado como um novo paradigma, substituindo por completo o antigo padrão weberiano.

Estudos comparados como os “realizados por Hood (1996), Cassese (1989) e Flynn (1996) é que as respostas administrativas dos vários países perpassam por técnicas gerenciais de diversos matizes, democratização da relação entre o Estado e a sociedade e mesmo a manutenção de determinados elementos burocráticos weberianos” (ABRUCIO, 1997, p. 37).

Assim, a primeira onda de reformas do setor público adotou a noção de que serve a todos, tanto ao mundo em desenvolvimento como ao desenvolvido, além do enfoque no fornecimento de serviços ao cliente como contribuinte leva à desagregação da vontade pública e à redução dos cidadãos a consumidores dos serviços governamentais satisfeitos ou insatisfeitos (SALOOJEE e FRASER-MOLEKETI, 2010, p. 497-498).

A segunda onda de reformas começou na década de 1990 e tratava de um conjunto de reformas cujos objetivos eram “incrementar” a avaliação do desempenho, o monitoramento, a transparência, a comparação, a descentralização, a regulação e a gestão financeira sólida (SALOOJEE e FRASER-MOLEKETI, 2010).

Orientada pela ideia da nova administração pública, as reformas deveriam produzir um setor público com maior performance e mais voltado para atender aos cidadãos com melhores serviços públicos (REZENDE, 2002, p. 61). O objetivo era realizar medidas concretas de ajuste fiscal e realizar uma mudança institucional, visando criar uma nova estrutura institucional para organizar o funcionamento da administração pública orientada pela performance.

Conforme destaca Rezende (2001), grande parte do debate sobre os gastos públicos e a intervenção governamental, até 1990, promovido por cientistas sociais e estudiosos das finanças públicas gravitou em torno do crescimento do governo e do tamanho do governo. A partir dos anos 90, “a forte crítica aos modelos tradicionais de intervenção pública produziu mudança substancial no foco de atenção das ciências sociais, onde o tema do papel do governo passou a ser fenô-

meno de primeira envergadura na agenda de pesquisas sob as mais variadas formas”.

Temas como reformas do Estado, governança, capacidade de governo, *accountability*, e suas relações com o papel do Estado passaram a chamar a atenção dos analistas contemporâneos em diversos campos do conhecimento nas ciências sociais no Brasil e no exterior (REZENDE, 2001, p. 1).

Compreende-se, então, que o Plano Diretor está em sintonia com o segundo estágio de reformas, pautados pela tentativa de construção e reconstrução de suas capacidades administrativas e institucionais, buscando aumentar o desempenho dos organismos públicos à obtenção de resultados. Envolve, assim, questões mais estruturais e de longo prazo (SOUZA e CARVALHO, 1999).

Apesar de Bresser Pereira reconhecer que o modelo gerencial teve início durante o governo de Thatcher, sempre faz questão de ressaltar que naquele mesmo período também se iniciou reforma similar na Nova Zelândia e na Austrália, que tinham governos trabalhistas (BRESSER PEREIRA, 2014).

O ministro do Mare se baseou nas reformas que ocorriam na Grã-Bretanha por sugestão do próprio David Osborne – autor do *best seller*, juntamente com Ted Gaebler, de *Reinventing Government*, que apresenta inúmeras experiências administrativas inovadoras nos Estados Unidos, principalmente em âmbito estadual e municipal, e que serviu de base para o governo Bill Clinton iniciar um programa de reforma administrativa em 1993, dirigido pelo vice-presidente Al Gore.

Nesse sentido, Bresser Pereira afirma que “ainda no primeiro mês de meu ministério, por puro acaso, [...] Osborne visitou Brasília, e eu o convidei para almoçar”. Ao dizer a Osborne que planejava uma viagem a Washington para aprender sobre a reforma, “ele respondeu que melhor seria se eu fosse à Grã-Bretanha ou à Nova Zelândia, onde a reforma gerencial e a discussão teórica sobre ela estavam mais avançadas” (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 162).

O ministro também fez questão de rebater críticas que afirmavam que a reforma gerencial era apenas resultado das propostas do Consenso de Washington ou de entidades como o FMI e Banco Mundial, logo, o Brasil estava apenas reproduzindo e legitimando essas propostas (BRESSER PEREIRA, 2008).

Cabe ressaltar que as agências multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, foram importantes para as reformas econômicas e administrativas em diversos países. Diversos autores destacam isso, tais como Abrucio e Loureiro, 2008;



Bresser Pereira, 1997; Glade, 2006; Kauffman, 1998; Peter Spink, 2006; Pimenta, 1998; Rezende, 2002a, 2004; Saloojee e Fraser-Moleketi; Souza e Carvalho, 1999; Valeriano Costa, 1998.

No entanto, acredita-se que compreender as mudanças do papel do Estado e as reformas administrativas somente por essa variável de Consenso de Washington e agências multilaterais é reduzir a importância do tema aqui tratado. Por outro lado, também não faria sentido analisar diferentes governos, uma vez que todos estariam submetidos à mesma lógica, logo, reproduzindo e legitimando diretrizes pré-estabelecidas.

O presente trabalho, portanto, considera a importância dessas agências multilaterais, mas não considera que o papel do Estado e as reformas administrativas ocorrem mediante, somente, aos ditames endógenos. Aproxima-se, assim, dos próprios autores citados acima que, apesar de reconhecer a importância e incentivo dessas instituições, não as têm como elemento-chave para explicação de outros fatores.

#### **4.6**

##### **Balanco da reforma administrativa de 1995**

Antes mesmo da aprovação do Plano Diretor pelo Congresso, ocorreu a implantação de diversos programas da reforma por meio do uso de medidas provisórias (DIAS, 2002; GAETANI, 2003). Como é caso da criação das organizações sociais, instituída através da medida provisória 1.591, de outubro 1997, e transformada em lei apenas em 15 de maio de 1998, bem como as agências executivas.

Grande parte do ajuste do setor público federal – redução de quadros e controle do gasto com pessoal e custeio, além do programa de reestruturação e modernização da máquina administrativa – começou a ser implementado no plano federal independentemente da aprovação da emenda constitucional (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 13)

Ao dar tratamento de reforma constitucional ao tema da reforma, Gaetani (2003, p. 28) considera que Bresser Pereira assegurou que a reforma do aparato do Estado ocupasse posição de destaque na agenda do Executivo. Após quatro meses de governo, o ministro do Mare e sua equipe – em grande medida constituída por

colegas e ex-alunos(as) da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – já tinha não apenas estruturado o novo ministério como também um primeiro desenho da proposta de reformulação da estrutura do Estado brasileiro para apresentar ao Presidente (GAETANI, 2003).

De acordo com Frederico Lustosa da Costa (2002), agenda baseada no desmonte do Estado – governo Fernando Collor – foi substituída por uma agenda de reestruturação do Estado e teve como uma das principais metas o ajuste fiscal, a fim de manter a inflação em níveis baixos (COSTA, 2002).

A proposta apresentada pelo governo sustentava-se em pelo menos quatro subdimensões específicas: reformas nas esferas fiscal, previdenciária e administrativa e implementação de um programa de privatização dos serviços públicos. O governo declarou a necessidade de redefinir o papel do Estado na economia e estabelecer um novo padrão de relação Estado-sociedade no Brasil, apresentando duas propostas inter-relacionadas: a privatização de empresas públicas e a alteração nos padrões de gestão da administração pública e de regulação das atividades econômicas, a serem viabilizadas através da criação de agências autônomas e organizações sociais (NUNES, RIBEIRO e PEIXOTO, 2007).

No caso da reforma administrativa, também tinha como objetivo reduzir os gastos públicos, sobretudo nos estados, e flexibilizar a administração pública, com o intuito de modernizar a gestão dos órgãos públicos, com a criação de novas formas de provisão dos serviços, como propõe o Plano Diretor (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 13; REZENDE, 2002, p. 51).

Grande parte da literatura especializada considera que o governo Fernando Henrique Cardoso adotou como estratégia para a reforma administrativa a ótica fiscal e que esta acabou sobressaindo (ABRUCIO e COSTA, 1998; COSTA, 2010; DINIZ, 2000, 2001; NEF, 2010; NOGUEIRA, 2011; PAULA, 2005; REZENDE, 2002, 2002a, 2003).

Flávio Rezende (2002) considera que o Mare conseguiu obter apoio substancial de atores estratégicos para o ajuste fiscal, mas, por outro lado, não obteve o mesmo êxito para suas políticas de mudança institucional. Atores que detinham maior poder decisório do que o Mare no interior da burocracia governamental – Casa Civil, Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento – percebiam a reforma administrativa como uma questão mais diretamente associada aos processos de redução de pessoal e de controle de custos com a máquina administrativa,

do que ao processo de introdução de mudanças substanciais nos arranjos institucionais existentes (REZENDE, 2002, p. 64-65). O autor conclui, então, que os atores têm incentivos a cooperar com os objetivos de ajuste fiscal e reduzidos incentivos a promover mudança institucional.

Apesar dos vários pronunciamentos e textos escritos por Bresser Pereira, “no sentido de eliminar os pontos de estrangulamentos da administração pública brasileira, bem como os vícios do passado, [...] a orientação básica do governo esteve voltada para as questões relativas à crise fiscal e à necessidade de alcançar a austeridade orçamentária” (DINIZ, 2000, p. 52-53). Assim, “a reforma administrativa foi efetivamente contida pelas metas do ajuste fiscal, conduzido de forma inflexível pelo Ministério da Fazenda” (DINIZ, 2001, p. 20).

Abrucio e Costa (1998) destacam duas grandes linhas no projeto de reforma administrativa. Uma “vinculada à preocupação com o ajuste fiscal, a qual aparentemente motivou a apresentação dessa reforma. [...] tratava-se de diminuir os gastos com pessoal, mais especificamente o dos governos estaduais” (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 62). A segunda procurou fazer alterações constitucionais capazes de flexibilizar a administração pública e criar um novo modelo de organização burocrática, a administração pública gerencial, no entanto, “não foi priorizada pelo primeiro governo de FHC e seu andamento tem sido mais lento e vinculado à perseverança do ministro Bresser Pereira e de sua equipe” (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 61-62).

Diniz (1998, 2000, 2001) destaca a forte concentração de poder no Executivo. Retornou-se à tendência, “impulsionada pelo pensamento autoritário dos anos 1930, de idealizar o Executivo como agente das transformações necessárias à modernização da sociedade” (DINIZ, 2000, p. 39). Além disso, destaca que o governo persistiu na tática de “criar dentro da máquina burocrática agências ou núcleos dotados de alta capacidade técnica e insulados da sociedade e da instância político-partidária” (DINIZ, 1998, p. 45). Prevaleceu, então, forte centralização e fortalecimento desproporcional no Executivo, pela concentração de poder decisório nesta instância, cada vez mais controlada pela alta tecnocracia, enfraquecendo os suportes institucionais da democracia (DINIZ, 2001).

Nessa mesma linha, Abrucio e Valeriano Costa (1998, p. 62) também consideram que o estilo de FHC “é o de insular determinados grupos técnicos, provindos ou não da carreira burocrática, do sistema político, a fim de realizar determi-

nados programas controlados pela própria Presidência, repetindo de certa forma a administração paralela de Juscelino Kubitschek”. Essa forma de governo, no entanto, leva a diminuir o grau de *accountability* do sistema político, pois a sociedade tem menor controle sobre a elaboração das políticas públicas e a alta burocracia pode se autonomizar ao ponto de não responder mais aos representantes do Parlamento (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 62).

Os autores destacam também que, ao contrário do que ocorrera no governo Collor, o sistema de informação do serviço público passou por uma verdadeira revolução e, a partir de dados mais precisos, vários mitos foram desfeitos, entre eles o do inchaço da Administração Pública Federal. Mas, por outro lado, também foi a partir desses dados que a reforma foi pautada sobretudo pela ótica fiscal de corte de custos, reiterando que a ênfase da reforma gerencial foi colocada no aspecto fiscal (ABRUCIO e COSTA, 1998).

Por fim, ainda esses autores consideram que medidas positivas que buscaram equilibrar as contas públicas, como o teto salarial ou mesmo a flexibilização da estabilidade no caso em que há excesso de quadros. Assim como o fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, a introdução das Escolas de Governo como quesito para promoção dos servidores na carreira em todos os níveis de governo (ABRUCIO e COSTA, V., 1998, p. 71).

Sallum Jr. (2003) destaca a importância de medidas que buscaram disciplinar as finanças públicas, ao fixar limites máximos para todos os pagamentos de pessoal. Além disso, as dívidas dos estados e municípios foram renegociadas e foram proibidos, por muito tempo, novos empréstimos e renegociações junto ao governo federal. No segundo governo foram aprovadas normas estritas de “responsabilidade fiscal” para os governantes e penalidades para os transgressores (SALLUM JR., 2003, p. 45-52).

Abrucio (1997) considera o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado um grande avanço, pois ele parte da experiência internacional e aponta para a necessidade de se construir uma administração pública condizente com as mudanças ocorridas no mundo. No entanto, cita dois problemas. O primeiro é que transforma o modelo gerencial inglês em paradigma global de mudança, devendo ser transportado para a realidade brasileira. Segundo, a proposta não dá conta do hibridismo da estrutura administrativa brasileira: os efeitos da organização federati-

va na administração pública e o dimensionamento dos cargos em comissão (ABRUCIO, 1997, p. 40-41).

Abrucio (1997) destaca, ainda, que Bresser Pereira foi pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças, também necessárias no Brasil, mas nem sempre o ministro soube traduzir politicamente tais transformações para as peculiaridades brasileiras (ABRUCIO, 2007, p. 70).

Mesmo assim, a reforma poderia realizar, se bem conduzida politicamente, “algo inédito em nossa história administrativa: reformar profundamente a administração pública em um período democrático, contrastando com as duas outras” (ABRUCIO, 1997, p. 41).

No entanto, faltaram ações básicas para enfrentar o dia seguinte da reforma do Estado, tais como o incentivo em criar agências reguladoras e, sobretudo, formular programas nacionais de modernização da gestão pública, uma vez que a maioria dos governos subnacionais carece de capacidades estatais fundamentais para o processo de descentralização (ABRUCIO, 2006, p. 108).

Nessa mesma linha, Marcelino (2003) considera que a reforma teve estratégias definidas e “condições de se transformar, possivelmente, em um terceiro modelo de administração pública no país. Mas, deixou a desejar em termos de implantação, dificultada pela posterior extinção do antigo Mare e a perda de prioridade na agenda governamental dos estudos sobre a função pública no Brasil” (MARCELINO, 2003, p. 657-658).

Francisco Gaetani (2003) chama a atenção de que a “retórica gerencial constitui fonte de permanente apelo junto a governantes e dirigentes que, ao se depararem com problemas que se lhes parecem inéditos, buscam nas teorias e doutrinas de administração, oriundas do setor privado, subsídios para suas formulações e decisões” (GAETANI, 2003, p. 23). Não é uma novidade, por assim dizer, e cita como exemplo a reforma administra de 1967, que buscou incorporar técnicas de gestão em uso por governos e multinacionais, propostas pelo regime militar.

O uso abusivo da retórica gerencial gerou certo grau de saturação e estigma do termo, segundo Gaetani (2003). No entanto, destaca que as ideias gerenciais não perderam força por três razões principais. A primeira diz respeito ao uso cotidiano no mercado privado, independente da adoção pelo setor público de conteúdos gerenciais. A segunda se refere ao grau de consolidação de alguns conceitos – originalmente oriundos do gerencialismo – “como qualidade, customização, con-

atualização de resultados e outros, para além de divergências de natureza ideológica. A terceira diz respeito à própria natureza objetiva de alguns dos problemas enfrentados pelo governo – de natureza gerencial” (GAETANI, 2003, p. 38).

Para Gaetani (2003, p. 31), ocorreram alguns avanços, mas o mais significativo foi no âmbito do próprio Mare, como o controle da folha de pagamento e a retomada de concursos para carreiras estratégicas de analistas de planejamento e orçamento, analistas de finanças e controle e gestores governamentais.

Sonia Fleury (1997) destaca que até mesmo os opositores da reforma administrativa de 1995 atribuem ao projeto de Bresser o mérito de ter colocado em “evidência um tema que parecia ter sido condenado ao ostracismo, dentro de uma concepção mais radical que negava qualquer papel ao Estado nacional, em suas dimensões política e administrativa, em um contexto de economia globalizada” (FLEURY, 1997, p. 299).

Para Fleury (1997, 2006), a necessidade de reformar o aparelho administrativo era imperiosa, de forma a superar os obstáculos à atuação efetiva do Estado em momento de nova relação entre Estado e sociedade e período de redefinição da inserção nacional no sistema econômico internacional (FLEURY, 1997, 2006).

Para Frederico Lustosa da Costa (2011), a principal importância decorre do aspecto ideológico, isto é, pela aceitação de uma administração que privilegie resultados gerenciais. Chama a atenção de que a reforma administrativa de 1995, ocorrida em contexto democrático ilustra, por um lado, a pouca importância que o tema possui entre os parlamentares, pois demorou três anos para ser aprovada. Isso decorre, talvez, por ela não possuir potencial eleitoral e também exigir muitas negociações, concessões e tempo (COSTA, 2011).

Souza e Carvalho (1999) destacam que, apesar do Mare não indicar qualquer proposta na redução das desigualdades sociais e da descentralização de políticas sociais, o ministério foi pioneiro no Brasil “no sentido de tratar a reforma do Estado como uma questão não apenas administrativa, mas fundamentalmente política”. Outro destaque é que a proposta encontrou ressonância na coalização governista por ter sido capaz de associá-la com fatores econômicos como o ajuste fiscal e a manutenção do Plano Real (SOUZA e CARVALHO, 1999, p. 208).

Regina Pacheco acredita que a reforma de 1995 inovou, principalmente, ao ampliar o conceito de núcleo estratégico do Estado, separando atividades exclusiva e não-exclusivas do Estado, e definindo com precisão um setor de propriedade

pública não-estatal. Além disso, Bresser Pereira conseguiu elevar o tema da gestão à agenda das políticas públicas, antes restrito ao terreno da administração. Considera que, após isso, a gestão pública passou a dialogar com a ciência política, economia, filosofia do direito e ética (PACHECO, 2004, p. 449-458).

Para Marco Aurélio Nogueira (2011), houve avanços em termos de eficiência e de racionalização, mas esses avanços se estabeleceram bem mais em função de critérios fiscais e quantitativos (menor custo das operações estatais) do que em função de critérios sociopolíticos (resultados sociais, fortalecimento da democracia, revigoração da vida pública).

O governo ficou sem um projeto consistente de desenvolvimento, pois promoveu a desconstrução do Estado realmente existente, mediante a intensa privatização, descentralização, cortes e redução funcional. Tratava-se, assim, de uma nova racionalização estruturada sobre as cinzas do modelo burocrático (NOGUEIRA, 2011, p. 46).

#### 4.6.1

##### **Administração burocrática e administração gerencial**

Aspecto que merece destaque é o objetivo do Plano Diretor em substituir a administração burocrática pela administração gerencial, uma vez que aquela não responde mais as necessidades do Estado diante de nova conjuntura econômica e política e por não atender mais aos anseios da sociedade.

Para Eli Diniz (2000, 2001) e Olavo Brasil de Lima Jr. (1998) há um erro de diagnóstico do ministro do Mare e, conseqüentemente do governo Fernando Henrique Cardoso. Fato que impossibilita essa transição de um modelo para outro.

Em relação ao diagnóstico de anacronismo do modelo burocrático weberiano e sua superação pela administração gerencial, Diniz (2000, 2001) esclarece que nunca houve, de fato, uma burocracia propriamente weberiana no Brasil. Desde o início se formou “um sistema híbrido, marcado pela coexistência dos princípios universalistas e meritocráticos com as práticas clientelistas, tradicionalmente presentes no padrão de expansão da burocracia brasileira” (DINIZ, 2000, p. 56; DINIZ, 2001, p. 20).

Ao questionar o diagnóstico do governo, Olavo Brasil de Lima Jr. (1998) aponta para dois problemas. Primeiramente, os reformistas afirmam que “as fases patrimonialista e burocrática estão superadas, cabendo agora introduzir no Estado a administração gerencial” (LIMA JR., 1998, p. 18). Em segundo lugar, a retórica modernizante que supõe a substituição burocrática pela gerencial “deve ser bastante relativizada, dependendo, inclusive, da natureza da burocracia que se quer reformar: um exército não deve ser a mesma coisa, quer do ponto de vista organizacional quer do ponto de vista dos resultados, que um hospital, para dar um exemplo simples” (LIMA JR., 1998, p. 19).

O fato é que o Brasil nunca teve o modelo burocrático de administração, ou qualquer outro, plenamente instalado, mas a realidade administrativa do país tem se caracterizado pela “convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos”, logo, “não se pode afirmar que a história administrativa do Brasil se caracterize por ter passado por fases sucessivas: da administração patrimonial à administração burocrática que, no momento, deveria ser substituída pela administração gerencial” (LIMA JR., 1998, p. 27).

Diniz (2000, 2001) salienta que há um problema conceitual também, pois burocracia racional-legal e padrão gerencialista são categorias distintas, referidas a estatutos teóricos diversos. A primeira se refere a uma certa modalidade de relações de dominação, enquanto o segundo a um estilo específico de gestão. Assim, “a implantação de um padrão gerencial, com base em mudanças de técnicas e procedimentos, não elimina a possibilidade da persistência ou menos do reforço do intercâmbio clientelista no relacionamento do Executivo com a estrutura parlamentar-partidária” (DINIZ, 2000, p. 56-57; DINIZ, 2001, p. 20).

Na mesma linha desses autores, Antônio Prates (2007) chama atenção para marginalização política da administração direta. Embora a estratégia tenha sido de administrar a “coisa pública” de forma gerencial em contraposição à forma burocrática, também produziu, pelo menos, duas consequências indesejáveis e não-previstas: a volta de práticas clientelistas no recrutamento de pessoal e a marginalização política da administração direta que, vista como sistema inoperante e muito caro, foi relegada, sem receber qualquer atenção governamental em termos de investimento e renovação.

A ênfase, mais uma vez, foi na administração indireta, repetindo o que foi feito no regime militar (PRATES, 2007, p. 127). Acrescenta que, quaisquer ele-



mentos que continha no plano “potencial de mudança estrutural da administração pública brasileira, não tenha [...] conseguido viabilizar-se politicamente, nem sequer no segundo mandato de Fernando Henrique (PRATES, 2007, p. 128).

A ruptura com o modelo weberiano, segundo Diniz (2001) implicaria ênfase na melhoria da qualidade da burocracia, no reforço do sistema de mérito, na implantação de um sistema de incentivos para a ascensão na carreira, na valorização do funcionalismo, na recuperação do prestígio do servidor público, num padrão endógeno de recrutamento para os cargos de mais altos níveis.

#### 4.7

#### Apontamentos finais

A reforma administrativa de 1995, chamada de reforma gerencial, foi a única que ocorreu em contexto democrático. Além disso, se deu numa conjuntura de redefinição do papel do Estado na economia nacional.

A temática da reforma do Estado esteve ausente da agenda e do discurso das esquerdas no Brasil até 1970, quando as mudanças na teoria e na prática política introduziram temas como a cidadania e a institucionalidade democrática no centro das discussões políticas. Mudanças que derivam do forte engajamento dos movimentos sociais em luta pela democratização do país e na centralidade assumida pela Assembleia Nacional Constituinte, em 1987-88, como arena pública privilegiada de enfrentamento de projetos em disputa por uma nova institucionalidade (FLEURY, 2009, p. 6).

O modelo Estado desenvolvimentista nacional mostra seu enfraquecimento, sobretudo diante desse novo cenário em que os governos centrais perdem seu dinamismo econômico que marcara os “anos dourados” do capitalismo. O Estado, longe de ser mínimo, tem suas funções alteradas na relação com o mercado. Deixa de ser o empresário da industrialização, ou melhor, principal indutor do desenvolvimento e tem um papel maior na regulação.

O debate acerca da reforma do Estado é alterado ao englobar um novo enfoque na relação governos e sociedade. A visão da reforma do Estado como um processo passa a envolver outros atores políticos e sociais, bem como estimular a participação das esferas subnacionais, do setor privado (lucrativo ou não) e da socie-

dade civil na formulação e implementação de políticas (SOUZA e CARVALHO, 1999, p. 191).

Conforme destaca Diniz (2001, p. 13), as reformas realizadas nos anos 90, notadamente a privatização comercial e a abertura da economia, tiveram eficácia no desmonte dos alicerces da antiga ordem, de tal forma que qualquer perspectiva de retorno ao passado torna-se anacrônica. A ideia que predomina na década de 1990, de acordo com Nogueira (2011, p. 34), é de que seria preciso eliminar o “mal” que o Estado estava causando à sociedade, ao mercado e à liberdade. Isso foi feito em nome de uma reforma, que gerou um outro padrão de Estado e de intervenção estatal.

Ocorreram, sim, mudanças na estrutura centralizada anterior, com novas formas de provisão e atuação do aparato estatal, só que o resultado disso está levando a repensar o papel do poder nacional, em vez de destruí-lo. O balanço das últimas décadas não revelou redução significativa do tamanho do Estado nos países desenvolvidos ou o esvaziamento do governo central (ABRUCIO, 2006, p. 83; DINIZ, 2000).

A globalização requer, em vez do Estado mínimo, a revitalização das estruturas estatais, de forma a “maximizar sua eficiência na execução das reformas necessárias e na gestão do processo de inserção externa. Requer ainda uma ruptura com o estilo tecnocrático de governo, responsável pelo agravamento do hiato do Estado em relação à sociedade e à representação dos interesses” (DINIZ, 2000, p. 28). Pode-se afirmar, então, que a principal exigência dos novos tempos é a de melhorar a capacidade de resposta do Estado nos diversos plano em que isso se põe (NOGUEIRA, 1995)

Parece óbvio, portanto, que governos também são agentes de mudanças econômicas e sociais, tanto mais num contexto de ambientes nacionais e internacionais em transformação, de competição global, e de rápida aceleração do tempo histórico (MARTINS, 1997, p. 12).

O principal mentor da reforma administrativa de 1995 afirma que “a Reforma Gerencial não está terminada – este é um processo que levará anos –, mas os passos que foram previstos no início do governo foram todos dados” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 205).

Alguns pontos merecem destaque. Primeiro, a reforma proposta não tem como substituir o modelo racional-legal. Nesse caso, o problema refere-se ao pró-

prio diagnóstico de Bresser-Pereira, conforme apontam Lima Jr. (1998) e Diniz (2000, 2001). Dessa forma, se não existe na realidade administrativa e política, o modelo burocrático plenamente instalado, não há como este ser substituído. O que temos no Brasil é um sistema híbrido (DINIZ, 2000, 2001), com a convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos (LIMA JR., 1998).

Para o ministro do Mare, até 1930 prevaleceu o modelo patrimonialista na administração pública brasileira. Na Era Vargas ocorreu a implantação do modelo burocrático e, a partir de 1995, a introdução da reforma gerencial que veio em substituição ao modelo anterior. Essa visão evolucionista, no entanto, não contribui muito para analisar as especificidades de cada período em que ocorreram as reformas em perspectiva histórica.

Na melhor das hipóteses, é possível identificar momentos em que a prevalência de algum dos três modelos é mais acentuada. “Por isso, os modelos patrimonial, burocrático e gerencial sempre compartilharam, de maneira harmoniosa até, o ambiente cultural da administração pública brasileira” (TORRES, 2004, p. 140).

A contribuição da reforma administrativa de 1995 está em incorporar termos e conceitos que passaram a ser empregados por todos aqueles envolvidos, de alguma forma, com a administração pública brasileira, tais como administração gerencial, contratos de gestão, agências reguladoras, agências executivas, organizações sociais (MIRANDA, 2010, p. 50).

Além disso, trouxe um tema de grande relevância para o debate público e para a sociedade: a reforma do Estado. O Mare impulsionou um movimento de inovação no campo da administração pública, conferindo determinado rumo ao movimento, configurado pela proposta de reforma gerencial.

Contribuiu, também, para que o tema fosse objeto de maior análise por parte de cientistas sociais. Para isso, basta analisar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e outros documentos oficiais produzidos na época, todos eles trazendo uma perspectiva mais ampla da reforma administrativa do Estado, não se resumindo apenas a elementos técnicos e financeiros. Outro aspecto é a relevância do tema em trabalhos apresentados em encontros promovidos por associações profissionais do campo das ciências sociais.

As propostas do Mare acabaram tendo menor relevância no campo institucional, pois prevaleceu a lógica de ajuste fiscal em detrimento de questões pertinentes ao campo da reforma administrativa. O ajuste fiscal, assim, era prioridade na agenda governamental da época.

Por fim, em relação aos eixos analíticos aqui propostos, conclui-se que, ao analisar a reforma administrativa de 1995, o modelo de Estado desenvolvimentista como conhecíamos foi enfraquecido. O Estado adquire novas funções a partir do aumento das privatizações. Mais do que intervir e produzir, o Estado passa a ser regulador.

A reforma administrativa de 1995 ocorreu em contexto de descentralização, no que diz respeito ao federalismo, apoiada numa conjuntura de menor intervenção econômica e de concentração de recursos por parte do governo federal devido ao redesenho do sistema federativo após a Constituição de 1988.

O sistema híbrido é reforçado apenas, pois o sistema de mérito, por exemplo, continua a conviver mutuamente com práticas clientelistas. A administração gerencial, portanto, não substituiu a administração burocrática, conforme proposto pelos reformistas de 1995.

## 5

### Considerações finais

O principal objetivo desta dissertação foi investigar as reformas administrativas no Brasil em uma perspectiva histórica, especialmente aquelas que ocorreram no primeiro governo Getúlio Vargas, no governo Castelo Branco e no governo Fernando Henrique Cardoso.

A perspectiva que orientou a pesquisa, desde a concepção inicial, é a de compreender as reformas administrativas de forma inseparável da política e do contexto em que surgem, uma vez que elas não podem ser analisadas somente pela perspectiva técnica e organizacional.

Três eixos analíticos foram escolhidos para a construção da pesquisa. O primeiro buscou verificar como cada reforma administrativa contribuiu para consolidar um tipo de relação entre Estado e mercado predominante em determinado contexto histórico.

O segundo eixo analítico diz respeito ao sistema federativo e verificou se, no momento das reformas, havia predominância de centralização ou descentralização das políticas governamentais. O terceiro refere-se à complexa relação entre governo e sociedade, envolvendo a permanência de aspectos clientelistas e a busca pelo universalismo de procedimentos, almejado pelo modelo burocrático weberiano.

Em relação à primeira reforma administrativa, observou-se que não há um consenso geral sobre o seu marco inicial. Alguns autores entendem que o ciclo inicial das reformas administrativas ocorreu quando a Aliança Liberal chegou ao poder, em 1930, como é o caso de Beatriz Wahrlich (1974, 1975, 1984) e Kleber Nascimento (1967). Seja porque as reformas já estavam esboçadas na plataforma da Aliança Liberal e nos discursos de posse de Getúlio Vargas (WAHRlich, 1975, p. 11), seja porque ocorreu uma nova concepção na natureza do Estado brasileiro e crescimento da burocracia governamental (NASCIMENTO, 1967, p. 12).

Outros autores têm, na criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), em 1936, o grande marco inicial, como Gileno Marcelino (1987) e Luiz Alberto dos Santos (1997). Olavo Brasil de Lima Jr. (1998) refere-se a este último autor e também considera 1936 como marco inicial. Bresser Pereira (1998, 2006) também considera o CFSPC como principal marco, no entanto, a reforma se consolidou mesmo na criação do Dasp (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 164).

Cabe ressaltar que, apesar desses apontamentos sobre o marco inicial das reformas administrativas, todos os autores acima destacam a importância do Dasp na administração pública brasileira, cuja instituição é criada em 1938, derivada do próprio Conselho Federal do Serviço Público Civil.

Guerreiro Ramos tem como marco a criação do Dasp, pois considera que se realizou uma “verdadeira revolução administrativa tal o porte de modificações de estrutura e de funcionamento que se verificaram em nosso serviço público federal” (RAMOS, 1983, p. 346 *apud* NOGUEIRA, 1998, p. 94-95; RAMOS, 1983, p. 346 *apud* BARIANI, 2010, p. 43-44). Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 27-28) também consideram que é na criação do Dasp que ocorreu a “primeira reforma administrativa do país”.

Conforme demonstrado no primeiro capítulo, entende-se a década de 1930 como período fundamental quando se trata de reforma administrativa e mudanças institucionais. Temos a criação do CFSPC, instituído pela Lei nº 284, de 1936, como o marco inicial no processo de modernização da administração pública brasileira, conforme destacam Lima Jr. (1998), Bresser Pereira (1998, 2006), Marcelino (1987) e Santos (1997).

O Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), além do estudo organizacional dos serviços públicos, implantou o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduziu o sistema de mérito de forma institucional. Em 1938 deu lugar ao Dasp, cuja criação estava prevista na Constituição de 1937.

Por fim, entende-se que “em dez anos [...] foram estabelecidas as normas básicas que efetivamente criaram a administração pública no Brasil. Tratou-se, assim, e de acordo com a teoria administrativa vigente, de organizar uma administração pública orientada pela padronização, prescrição e pelo controle. Tais iniciativas tiveram caráter absolutamente pioneiro” (LIMA JR., 1998, p. 6).

Dois mecanismos típicos da administração racional-legal nos moldes weberianos foram implantados no Brasil: estatutos e órgãos normativos e fiscalizado-

res, que visavam estabelecer princípios e regras e também a padronização dos procedimentos a serem adotados na administração pública. Apesar de não ser possível afirmar que se implantou uma administração tipicamente weberiana, compreende-se que o período foi fundamental e influenciou profundamente a administração pública brasileira.

O Dasp, além de sua importante função na administração do país, também serve como referência para se analisar a intensa centralização do governo Vargas. Inicialmente, as medidas centralizadoras serviram como justificativa para exercer controle sobre as tradicionais oligarquias regionais e diminuir a autonomia dos estados (PANDOLFI, 1999).

A tendência centralizadora do governo atingiu seu ápice durante o Estado Novo (1937-1945) (CARVALHO, 1994; D'ARAÚJO, 2000; FAORO, 2001). O Dasp, para além de suas funções administrativas e de implementação de determinadas políticas, também passou a exercer forte controle político ao cumprir funções legislativas. No plano federal, assessorava o presidente da República na revisão da legislação e, no âmbito estadual, “levava aos extremos essa função, com autoridade para suspender ou rejeitar atos ou decretos de responsabilidade dos interventores” (DRAIBE, 1985, p. 86).

Nos estados foram criados os departamentos administrativos, chamados “daspinhos”, que eram controlados pelo governo federal. Os prefeitos tinham que se submeter não apenas ao interventor, mas também ao presidente do departamento estadual do serviço público. Assim, os “daspinhos”, junto com os interventores e o Ministério da Justiça, constituíam a expressão local do poder centralizado no Executivo federal (DRAIBE, 1985).

A centralização de poder sobre o comando do governo federal é evidente e também intensa. O Dasp, portanto, foi não apenas uma instituição importante como forma de racionalizar a administração pública, mas também serviu como instrumento estratégico para o projeto centralizador de Getúlio Vargas.

Apesar da importância do Dasp em racionalizar o serviço público, cabe ressaltar que, depois de um quarto de século de Dasp e de esforços daspinhos, apenas 12% dos servidores públicos brasileiros haviam sido recrutados pelo processo de concursos públicos (MELLO E SOUZA, 1994, p. 62-63; NUNES, 2010, p. 97).

No segundo capítulo observaram-se mudanças na relação entre Estado e mercado, apontando para uma nova etapa no modelo desenvolvimentista. No go-

verno Juscelino Kubitschek há uma intensa entrada de capital estrangeiro, tido como essencial para atingir as metas ambiciosas do governo. Ocorreram investimentos estrangeiros diretos em grandes empreendimentos, como nos setores da indústria automobilística, estaleiros, mecânica pesada e siderúrgicas.

Ao tentar uma reforma administrativa global, a equipe de JK logo percebeu a inviabilidade desta por causa de grandes problemas, como o confronto com os interesses e com a “política de clientela, amplamente representada no Congresso” (LAFER, 2002). Para evitar atritos, a alternativa encontrada foi privilegiar a ação estatal por meio da administração indireta. Demonstrou, por outro lado, o desinteresse em qualificar a burocracia pública já existente, estratégia necessária, mas que requer esforços a médio e longo prazo.

A segunda reforma administrativa, por meio do Decreto-lei nº 200/67, ocorrida durante o governo Castelo Branco se baseou, sobretudo, nos estudos e projetos propostos pela Comissão Amaral Peixoto, instituída durante o governo João Goulart. Em 1964 o grupo de trabalho para a reforma administrativa passa a ser coordenado por Roberto Campos e, em 1966, por Castelo Branco.

O principal objetivo dessa reforma administrativa era descentralizar as funções da administração federal. A reforma modificou a estrutura dos órgãos estatais ao consagrar a administração indireta (autarquias, sociedade de economia mista e empresas públicas), o que já ocorria, na prática, desde Vargas e se intensificou durante o governo Juscelino Kubitschek.

Um ponto essencial da reforma administrativa de 1967 era conceder à administração indireta funcionamento igual ao do setor privado, conforme exposto no artigo 27: fica assegurado “às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticos às do setor privado” (BRASIL, 1967). Acreditava-se que, através da administração indireta, seria possível uma atuação mais flexível e eficiente.

A autonomia dada à administração indireta partia do pressuposto da rigidez da administração direta. A intensa expansão da administração indireta dificultou qualquer coordenação ou supervisão, dificultando a relação – quando não conflitante – entre administração direta e indireta (MARTINS, 1997).

Outro problema, conforme destaca Luciano Martins (1997), é a crescente disparidade entre as duas, devido ao status distinto de seus respectivos quadros, bem como a sua distinta evolução. Assim, enquanto a administração indireta se



expandiu, os serviços que estavam a cargo da administração direta continuaram a se deteriorar (como saúde, educação, assistência social e segurança pública).

A desejável profissionalização da administração direta continuou não sendo privilegiada e a reforma administrativa de 1967 evitou entrar nas relações mais profundas entre política e estrutura burocrática. Além disso, o clientelismo somente aumentou com a expansão da administração indireta.

Apesar da intenção em descentralizar, não ocorreu, na prática, qualquer descentralização do processo decisório, já que prevaleceu a característica da centralização das decisões no nível federal e de distanciamento Estado-sociedade, sobretudo num regime autoritário liderado pelos militares.

No plano administrativo, o regime militar procurou impor um padrão uniforme e obrigatório às administrações estaduais em termos de políticas públicas. Dessa forma, seguiu o mesmo padrão de Vargas na organização do poder, ou seja, hipertrofia do Poder Executivo e fortalecimento da Presidência da República como o centro político do sistema (ABRUCIO, 2002).

No plano federativo, se manteve a forte centralização no governo central e o controle político sobre os estados. Além disso, as mudanças tributárias geraram intensa concentração da receita na União, aumentando ainda mais seu poder sobre os demais entes federativos.

No terceiro capítulo verificou-se que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 expõe a necessidade – após traçar um panorama econômico e político desde a década de 1930 – de uma reforma administrativa em sintonia com a redefinição do papel do Estado para que o país se adequasse às exigências da internacionalização da economia.

A ação estatal passou a assumir um caráter regulatório e facilitador, abandonando suas funções produtivas e prescindindo do controle direto de empresas e firmas (BOSCH e LIMA, 2002 *apud* MELO, 2002, p. 247). Ocorreu, assim, uma nova face do Estado pós-desenvolvimentista, projeto que se buscou consolidar durante o governo Fernando Henrique Cardoso, “e cujo grau de institucionalização torna-o irreversível a curto e médio prazo” (MELO, 2002, p. 247).

O tema da reforma do Estado ganhou notoriedade na agenda política internacional e a reformulação do aparelho estatal tornou-se uma questão central, “independentemente do perfil ideológico dos governos, e mesmo levando em conta

as diferentes respostas dadas às crises fiscais e administrativa”, conforme apontam Abrucio e Costa (1998, p. 1).

Em oposição ao que muitas vezes tem se argumentado, os resultados gerais das reformas da década de 1990 não apontaram para a constituição de um Estado mínimo, mas para a reconstrução da forma de intervenção e gestão do aparelho estatal (ABRUCIO e LOUREIRO; 2008; DINIZ, 2000).

A transição para um outro tipo de Estado, no sentido de que o governo federal venha a desempenhar novas funções – seja para outros níveis de governo, seja para o setor privado –, supõe necessariamente que a União seja administrativa e institucionalmente forte (ARRETCHE, 1996). É necessário, assim, ainda de acordo com a autora, um reordenamento expansivo das agências do governo central em direção a novas atividades, implicando um governo central fortalecido.

Parece evidente que, no contexto atual, há enorme necessidade dos governos se fortalecerem. Fortalecimento no sentido de serem capazes de implementar o que se propõem e eficientes em suas ações junto à sociedade. Compreende-se, inicialmente, que “todo o esforço para governar melhor ou administrar com maior eficácia é inerentemente político, particularmente no caso da gestão pública, isso supõe uma consideração rigorosa do Estado” (NOGUEIRA, 2011, p. 14-15).

Reformar o Estado significa, também, redistribuir suas atribuições entre os três níveis de governo, o que permite ir além do maniqueísmo presente na opção entre *Estado mínimo* e *Estado máximo* (ABRUCIO e COUTO, 1996, p. 46, grifo dos autores).

Ressalta-se que a reforma do Estado não é incompatível com a vitalidade da sociedade civil, antes a requer, e demanda o fortalecimento dos mecanismos de *accountability*, cuja insuficiência constitui uma das principais debilidades das democracias latino-americanas (DINIZ, 1998). Fatores como a independência dos poderes, a eficácia dos controles externos, a institucionalização de instrumentos de cobrança e prestação de contas são aspectos relevantes e devem permear as reformas (DINIZ, 1998, p. 45).

Se a questão não é apenas “gerenciar” – fazer com que as coisas funcionem da melhor maneira –, mas mudar, transformar e produzir igualdade de forma ampliada e sustentável, então, é no conjunto da experiência sociocultural, determinada em termos históricos concretos e em termos de história universal, que os olhares devem se concentrar (NOGUEIRA, 2011, p. 15).

Se no contexto econômico de 1930, o Estado passou a induzir centralmente a economia do país, na década de 1990 há uma modificação nesse papel empresário estatal, cujas funções são redefinidas ao longo dos anos. Antes de um Estado mínimo, este deve ser capaz de cumprir suas funções básicas e, sobretudo, valer a nossa Constituição. Serviços públicos de qualidade e universais são raros no país.

O problema maior da reforma de 1995 não é de ter importado ideias da administração privada, até porque apresentar resultados e ser eficiente na gestão pública certamente é algo que agradaria a todos, independentemente do espectro ideológico.

A questão, para além do efeito fiscal, é não ter discutido e adotado mecanismos de participação da sociedade. Faltou, assim, incorporar a dimensão socio-política, que compreende problemas situados nas relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública, conforme apontam Nogueira (2011) e Paes de Paula (2005), mesmo que desde a década de 80 tenha surgido a demanda de converter o aparelho do Estado na “administração pública necessária à democracia, segundo expõe Bernardo Kliksberg (1992, p. 28).

Conforme discutido no terceiro capítulo, a questão central da reforma administrativa de 1995 é que ela foi capturada pela meta fiscal, revelando-se incapaz de realizar as rupturas anunciadas, principalmente no que se refere à substituição burocrática pela administração gerencial, conforme destacado no Plano Diretor.

Não é possível compreender as reformas a partir dessa ótica evolucionista, infelizmente algo tão comum no campo da administração. Por outro lado, acredito que impulsionar a entrada das ciências sociais no campo da administração pública só a beneficia, pois permite incorporar elementos fundamentais para o debate, como contribui para desmistificar o caráter apenas técnico das reformas administrativas, democratizar o processo decisório e descentralizar políticas públicas. Questões estas que possuem total relevância na prática governamental com o intuito de promover maior democratização na relação entre governos e sociedades e a própria efetivação das políticas públicas.

ABRUCIO, Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: **Cadernos ENAP**, n.10, 1997.

\_\_\_\_\_. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO; LOUREIRO (org.). **O Estado numa Era de Reformas**: os anos FHC. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 143-245.

\_\_\_\_\_. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2006, p. 76-125.

\_\_\_\_\_; COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998, 188p. (Série Pesquisas, nº 12)

\_\_\_\_\_; COUTO, Cláudio G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, nº 3, jul./set. 1996, p. 40-47.

\_\_\_\_\_; GAETANI, F. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, Aprendizado e Coalizão. In: Luciana Lima Costa. (Org.). **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados** 1ª ed. 2006, p. 20-80.

\_\_\_\_\_; LOUREIRO, Maria Rita. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M.R. (org.). Reforma do Estado, Federalismo e Elites Políticas: o Governo Lula em perspectiva comparada. **Reformas no Brasil recente: instituições, atores, coalizões e agenda**. Relatório de Pesquisa, nº 15. FGV-EAESP/GVPesquisa. 2008, p. 8-42.

\_\_\_\_\_; PEDROTI, Paulo; PÓ, Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: ABRUCIO, Fernando, LOUREIRO, Maria, PACHECO (org). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 73-108.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. A estrutura do Estado e a economia política da intervenção estatal no Brasil. In: **Revista de Ciências Sociais**. V, XXII, nº 1/2, Fortaleza, 1991, p. 151-170.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. In: **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n.3, p. 421-451, 1999.

\_\_\_\_\_.; MOYA, Maurício. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.12, n.34, jun. 1997.

ANDRADE, Régis de Castro. Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. In: **Lua Nova**, n. 24, p. 5-26, set. 1991.

\_\_\_\_\_. Brasil: a economia do capitalismo selvagem. **Lua Nova**, n. 57, p. 05-32, 2002.

ANDREWS, Christina W. Da década perdida à Reforma Gerencial: 1980-1998. In: BARIANI; ANDREWS (org.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010, p. 85-118.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

BARBOSA E SILVA. A reforma administrativa de 1967. In: BARIANI, Edson; ANDREWS, Christina (orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010, p. 63-84.

BARIANI, Edson. Dasp: entre a norma e o fato. In: BARIANI, Edson; ANDREWS, Christina (orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010, p. 39-62.

BOSCHI, Renato. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. In: **Revista Insight Inteligência**. Edição 48, ano XII, 1º trimestre 03/2010, p. 84-103.

BRASIL, Felipe G.; CEPÊDA, Vera A.; MEDEIROS, Tiago B. O Dasp e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. In: **Revista Temas de Administração Pública**. v.9, n. 1, 2014.

BRASIL. **Lei nº 284, de 28 de Outubro de 1936**. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 1936.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (10 de novembro de 1937).

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 1938.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200 de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 25 fev. 1967.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. In: **Cadernos MARE da reforma do Estado**, 1997.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: \_\_\_\_\_, SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 237-270.

\_\_\_\_\_. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Prefácio à primeira edição. Política e insulamento burocrático no Brasil. In: NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 25-30.

\_\_\_\_\_; DINIZ. **Os empresários industriais brasileiros depois do fim da hegemonia neoliberal**. Escola de Economia de São Paulo: FGV. Textos para discussão, 321, abr. 2013, p. 1-23.

BURSZTYN, Marcel. Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro. In: **Revista do Serviço Público**, 1994, p. 27-36.

CAMARGO, Aspásia. O novo pacto federativo. In: **Revista do Serviço Público**. 1994, p. 87-94.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: In: BRESSER PEREIRA; SPINK (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 15-19.

CARDOSO, Ruth. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 81-90.

CARVALHO, José Murilo de. **O Federalismo brasileiro em perspectiva histórica**. Rio de Janeiro, Mimeo, 1994.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 12ª ed., 2009.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, set./out., 2008, p. 829-874.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

\_\_\_\_\_. A nova elite dirigente e a modernização da administração pública: aparelhamento, renovação ou corporativismo. **Revista Desigualdade & Diversidade**, Rio de Janeiro, edição especial, dez. 2011.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A dinâmica institucional da Reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO; LOUREIRO (org.). **O Estado numa Era de Reformas**: os anos FHC. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 9-55.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. In: **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998

D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). **Fundação Getúlio Vargas**: concretização de um ideal. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999a.

\_\_\_\_\_(org.). **As instituições brasileiras da Era Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ: Ed. FGV, 1999b.

\_\_\_\_\_. **O Estado Novo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

\_\_\_\_\_(org.). **Getúlio Vargas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 103-115.

DIAS, Maria Tereza. Reforma administrativa brasileira sob o impacto da globalização: uma (re)construção da distinção entre o público e o privado no âmbito da Reforma Administrativa Gerencial. In: TELLES; HENRY (org.). **Dossiê Cidade e Cidadania**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2002, p. 272-304

DIAS, José de Nazaré T. **A reforma administrativa de 1967**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969.

**DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS 1930**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001 (Luís Simões Lopes). Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/luis\\_simoes\\_lopes](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/luis_simoes_lopes)>.

DINIZ, Eli; LIMA JR., Olavo Brasil de. **Modernização autoritária: o empresário e a intervenção do Estado na economia**. Brasília, Ipea/Cepal, 1986.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. In: **Lua Nova**, n. 45, p. 29-49, 1998.

\_\_\_\_\_. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999, p. 21-38.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado, regime político e Estado de Direito: continuidades e rupturas no padrão de ação estatal. In: DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil anos 1990. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 31-57.

\_\_\_\_\_. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.15, n.4, out./dez. 2001, p. 13-22.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses**: Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

FAORO, Raymundo. Mudança e revolução. In: FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, 2001, p. 741-818.

FAUSTO, Boris. **O Brasil republicano**: economia e cultura (1930-1964). 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. História Geral da Civilização Brasileira; t.III; v.11, 2007.

FIORI, José Luís. Sobre a crise do Estado brasileiro. In: **Revista de Economia Política**, vol. 9, nº 3, jul-set, 1989, p. 103-114.

\_\_\_\_\_. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. In: **Revista de Economia Política**, vol. 12, nº 1 (45), jan-mar, 1992, p. 76-89.

FLEURY, Sonia. Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.31, n.4, jul./ago. 1997, p. 299-309.

\_\_\_\_\_. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, vol.14, n.3, 2009, p. 743-752.

\_\_\_\_\_. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2006, p. 23-77.

FARAH, Marta. Administração pública e políticas públicas. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.45, n.3, mai./jun. 2011, p. 813-36.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. In: **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v.24, n.4, out./dez. 1984, p. 278-288.



FRIEDEN, Jeffry. **Capitalismo global**: história econômica e política do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

FURTADO, Celso. Os ares do mundo. In: FURTADO, Celso. **Obra autobiográfica**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 399-435.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n. 4, out-dez., 2003, p. 23-43.

GLADE, William. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER PEREIRA; SPINK (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 p. 123-140.

GOMES, Ângela de Castro (coord.). **Engenheiros e economistas**: novas elites burocráticas. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1994.

\_\_\_\_\_. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. In: BASTOS, Pedro P. Zahluth; FONSECA, Pedro C. Dutra (orgs.). **A Era Vargas**: desenvolvimento, economia e sociedade. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p.69-91.

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Pauliceia, 1994.

GUERZONI, Gilberto. Burocracia, tecnocracia, pseudoburocracia e a Constituição de 1988: tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v.32, n.128, out./dez. 1995.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2ª ed., 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio. O declínio do Brasil-nação. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v.14, n. 40, p.51-58, Dec. 2000.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 12ª ed., 2005.

IBGE – **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. Programa Nacional de Desestatização: relatório de atividades, 1998.

ISMAEL, Ricardo. Do Estado patrimonial ao Estado pós-burocrático: considerações sobre a defesa do interesse público. In: **ANPUH, XXIII Simpósio Nacional de História**, Londrina, 2005.

\_\_\_\_\_. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: **Texto para Discussão/ Ipea**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

KAUFMAN, Robert. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. In: **Revista do Serviço Público**. Ano 49, n.1, jan-mar, 1998, p. 43-69.

KEINERT, Tania. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.34, n.3, mai./jun. 1994, p. 41-48.

KETTL, Donald. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA; SPINK (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 75-121.

KLIKSBERG, Bernardo. **Como transformar o Estado**: para além de mitos e dogmas. Tradução de Florindo Villa-Alvarez e Helena Ferreira. Brasília: ENAP, 1992.

LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro**. Editora Perspectiva, São Paulo, 1975.

\_\_\_\_\_. **JK e o programa de metas (1956-1961)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2012.

LIMA JR., Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. In: **Revista do Serviço Público**, v.49, n.2, abr./jun. 1998.

MARCELINO, Gileno. Evolução do Estado e Reforma Administrativa. Texto extraído de palestra pronunciada na FUNCEP por ocasião do Seminário da ALAP – **Associação Latino-Americana de Administração Pública**. Brasília, 1987.

\_\_\_\_\_. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1988.

\_\_\_\_\_. Escola Nacional de Administração Pública: concepção e avaliação. **Revista de Administração**. São Paulo, v.29, n.3, jul./set. 1994, p. 76-83.

\_\_\_\_\_. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.37, n.3, mai./jun. 2003, p. 641-659.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, A. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013, pp. 23-46.

MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado**. 1995. 206f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.

MARTINS, Luciano. **Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

\_\_\_\_\_. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Cadernos Enap, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

MELO, Marcus André. *Governance* e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. In: **Revista do Serviço Público**, ano 47, vol. 120, n/1, jan-abr, 1996, p. 67-82.

MELLO E SOUZA, Nelson. Reforma administrativa: um debate interminável. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.28, n.1, p. 54-70, jan./mar. 1994.

MIRANDA, Daniel Estevão. **Mudanças institucionais e gestão pública: sobre a reforma gerencial de 1995**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – UFSCar, São Paulo, 2010.

MONTEIRO, Geraldo T. Moreira; MATTOS, Léa Ayres. Experiência e perspectivas da parceria entre universidade e escola de governo: o caso do estado do Rio de Janeiro. In: **Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**, 3, oct. 1998, p. 14-17, Madrid, Espanha.

NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.1, 1º sem. 1967, p. 11-50.

NEF, Jorge. Administração pública e reforma do setor público na América Latina. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p.513-535.

NICOLAU, Jairo. Breve roteiro para redação de um projeto de pesquisa. 2013. In: **Revista Estudos Políticos**. 2013/01, nº 6.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro; PEIXOTO, Vitor. Agências reguladoras no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio (org.). **Sistema político brasilei-**

ro: uma introdução. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007, p. 183-206.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Irene Rodrigues de. Luís Simões Lopes tece uma rede um influência norte-americana através do Dasp. In: **VII Simpósio Nacional Estado e Poder**, 7, 2012, Rio de Janeiro.

ORTIZ, Renato. Anotações sobre religião e globalização. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol.16, nº 47, out./2001, p. 59-180.

\_\_\_\_\_. **Ciências Sociais e Trabalho Intelectual**. São Paulo: Olho d'Água, 2002.

PACHECO, Regina. Reforma da gestão pública de 1995-98. In: NAKANO, Y.; REGO, J.; FURQUIM, L. (org.). **Em busca do Novo**. Rio de Janeiro: Editoria FGV, 2001, p. 443-461.

PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEIXOTO, João Paulo. Reforma do Estado no contexto da trajetória política brasileira. In: **Revista do Serviço Público**, 1994, p. 37-19.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, set-out. 1998, p. 173-199.

POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. In: **Revista do Serviço Público**, ano 53, nº 3, jul-set, 2002, p. 7-31.

PRATES, Antônio Augusto. Administração pública e burocracia. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007, p. 117-130.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). In: **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v.3, nº 6, dez. 2011.

RAPOSO, Eduardo. **Banco Central do Brasil**: o leviatã ibérico: uma interpretação do Brasil contemporâneo. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro:PUC-Rio, 2011.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura militar, esquerdas e sociedade**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2000.

REIS, Elisa. O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro. In: REIS, Elisa. **Processos e escolhas**: estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998, p. 67-90.

REZENDE, Flávio da Cunha. Gastos públicos e transformações recentes no papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Paper apresentado na **ANPOCS**, 2001, p. 1-18.

\_\_\_\_\_. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO; LOUREIRO (org.). **O Estado numa Era de Reformas**: os anos FHC – parte 1. Brasília: MP, SEGES. 2002, p. 163-207.

\_\_\_\_\_. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho *versus* ajuste fiscal. In: **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, 19, 2002a, p. 111-121.

\_\_\_\_\_. Tendências da gestão pública nos países da OCDE. Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea. **Escola de Governo e Administração Pública**. Fundação do Desenvolvimento Administrativo, São Paulo, 2004, p. 1-12.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do aparelho do Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 oct., 2002.

SALLUM JR., Brasílio. Transição política e crise de estado. In: **Lua Nova**, n. 32, p. 133-167, abr. 1994.

\_\_\_\_\_. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, nº 52, jun. 2003, p. 35-54.

SALOOJEE, Anver; FRASER-MOLEKETI, Geraldine. Desafios comuns à reforma administrativa em países em desenvolvimento. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 491-512.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma administrativa no contexto da democracia**: a PEC nº 173/95 e sua adequação ao Estado brasileiro. Brasília: DIAP e Arko Advice Editorial, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987, p. 64-89.

SILVA, Paulo Bernardo; KERR, Helena. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. In: **Revista do Serviço Público**, 2007, p. 7-18.

SOUZA, Celina. Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.32, n.4, jul./ago. 1998, p. 43-61.

\_\_\_\_\_.; CARVALHO, Inaiá. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. In: **Lua Nova**, 1999, n.48, p. 187-212.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo, Alfa-Omega, 1976, p. 83-104.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA; SPINK (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 141-172.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil. In: **Desenvolvimento e igualdade**: Maria da Conceição Tavares. Corrêa e Simioni (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2011 [1972], p. 61-149.

TOONEN, Theo. Reforma administrativa: analítica. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p. 473-490.

TORRES, Marcelo Douglas. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VIANNA, Luiz Werneck. A propósito de uma introdução. In: D'ARAÚJO, Maria Celina. Redemocratização e mudança social no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2014, 2014, p. 11-16.

WAHRLICH, Beatriz. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n.8, abr./jun. 1974, p. 27-75.

\_\_\_\_\_. O Governo Provisório de 1930 e a reforma administrativa. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.9, n.4, out./dez. 1975, p. 5-68.

\_\_\_\_\_. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.18, n.1, jan./mar. 1984, p. 49-59.

WEBER, Max. **Textos selecionados**. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural (Os Pensadores). Tradução de Maurício Tragtenberg, 1980.

\_\_\_\_\_. Burocracia. In: GERTH, H.; MILLS, Wright (orgs.). **Ensaio de sociologia**. Tradução Waltensir Dutra. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2010, p. 138-170.

\_\_\_\_\_. **Ciência e política**: duas vocações. 18ª ed. São Paulo: Cultrix, 2011.