



# **Análise da evolução da estrutura administrativa do Brasil: da Colônia à Redemocratização**

---

**Ivan Filipe de Almeida**

# SUMÁRIO

<b>01.</b> Prólogo Manifesto	<b>3</b>
<b>02.</b> Introdução	<b>6</b>
<b>03.</b> PARTE I: Antecedentes da Administração Pública no Brasil	<b>7</b>
<b>04.</b> PARTE II: As reformas autoritárias: a reforma burocrática varguista e a reforma gerencialista de 1967.	<b>13</b>
<b>05.</b> PARTE III: A redemocratização e a Reforma Bresser	<b>20</b>
<b>06.</b> Referências	<b>31</b>

# Prólogo Manifesto: Reforma Administrativa

AUTOR:



**Felipe Calabrez**  
Diretor de Pesquisa

## **Se há um tema que gera controvérsias no debate público brasileiro, esse tema é o da Administração Pública e, por consequência, o do funcionalismo público.**

A atual pandemia causada pelo Covid-19 nos ofereceu um bom exemplo dessa controvérsia que permeia o funcionário público no Brasil ao colocar em evidência o imprescindível papel do servidor público da área da saúde, aqueles profissionais que operam na linha de frente do combate à pandemia e no atendimento à população. Se por um lado proliferaram, nas redes sociais e na grande mídia, elogios e menções honrosas à bravura de tais profissionais, por outro segue mais ou menos presente em certo senso comum da sociedade uma visão depreciativa do servidor público, aquele que gozaria de infundados privilégios ausentes na iniciativa privada, a exemplo da estabilidade. Quando falamos da administração pública em geral também parece surgir um certo paradoxo: Ao mesmo tempo em que o senso comum é permeado por uma visão que atribui uma superioridade intrínseca ao setor privado em termos de eficiência, onde o setor público seria lento, "inchado" e ineficiente, pesquisas demonstram que a população brasileira é amplamente favorável a que o Estado

provenha um conjunto amplo de serviços, como saúde, educação, seguridade e certo nível de bem-estar. O que explicaria tal paradoxo?

Uma pista para entendermos a questão pode estar na própria origem de nossa estrutura administrativa. Herdada do Império Português e formada inicialmente por uma elite formada em Coimbra, a administração pública no Brasil foi marcada por status de privilégio e favorecimentos e pelos conhecidos traços patrimonialistas, onde as fronteiras entre o interesse privado e pessoal são inexistentes. Durante todo o século XVIII e XIX, diante de uma estrutura econômica pouco dinâmica, o emprego público também foi visto como maneira de sobrevivência econômica. Mas seria correto associar emprego público a favorecimento, privilégio ou mordomias? Seria correto buscar em nossas "raízes ibéricas" a explicação para um patrimonialismo que estaria espalhado por toda a máquina pública, produzindo um estado ineficiente e produtor de privilégios?

Em que pesem certos traços que marcaram a origem da administração pública no Brasil, a verdade é que transformações substantivas ocorreram ao longo do século XX. Em verdade, a criação de uma burocracia profissional, universalista, impessoal e meritocrática, ou, nos termos weberianos, racional-legal, é datada do começo do século XX. Um marco importante foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, por meio do Decreto-lei nº 579. Naquele momento,

uma série de medidas são tomadas na direção da profissionalização da administração pública brasileira, que viria a ser essencial para a criação das capacidades estatais necessárias ao projeto nacional-desenvolvimentista. Como diversas pesquisas demonstram, a criação de um conjunto de instituições públicas foi fundamental para guiar o processo de industrialização e modernização que marcou o século XX no país.

Já no regime militar outra reforma administrativa é adotada. Por meio do Decreto-lei nº 200, de 1967, buscou-se promover uma desconcentração e descentralização administrativa, promovendo maior flexibilidade da gestão pública. A proliferação de agências e órgãos da administração indireta ocorreu ao longo de todo o regime militar nos trazendo novamente um paradoxo: Se por um lado se conseguiu criar as chamadas "ilhas de excelência", órgãos de inegável competência e profissionalismo, e que foram fundamentais para o processo de industrialização e modernização nacional, por outro lado a expansão da administração indireta passou a fugir ao controle centralizado, produzindo medidas descoordenadas e ineficientes, muitas vezes favorecendo setores específicos da sociedade e produzindo descontrole orçamentário e financeiro. Mudanças mais substantivas voltariam a acontecer no final do século. A Constituição de 1988 viria completar a reforma do serviço civil dos anos 1930 por meio da adoção do concurso público como único critério de entrada no funcionalismo público. A estabilidade estatutária visa selar o princípio da impessoalidade e da meritocracia, verdadeiros pilares do Estado moderno. Junto a isso vale frisar que a Constituinte, preocupada em resgatar princípios de cidadania logo após um regime ditatorial, promoveu também a criação de instrumentos de controle, participação social e transparência.

Novamente aqui o processo não é isento de controvérsias, e logo surgiram críticas ao que teria sido um "exagero" dos constituintes, sobretudo no que diz respeito à garantia da estabilidade estatutária, ao regime previdenciário dos servidores e à rigidez na gestão de pessoas. Em parte explicados pelo corporativismo e lobby congressual, a rigidez burocrática e as distorções salariais passaram a ser objeto de crítica durante a nova república e, após uma tentativa mal desenhada, durante o governo Collor, de resolver

tais problemas, o tema da reforma administrativa voltaria com força à agenda política nacional no governo FHC com a criação do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), capitaneado por Bresser-Pereira, no que ficou conhecido como Reforma Gerencial.

A reforma gerencial pretendia introduzir na administração pública alguns princípios da administração privada, defendendo a noção de que para que a intervenção pública tenha eficiência, efetividade e eficácia, seria necessário adotar modelos mais flexíveis e mais focados em resultado. Nesse sentido, o Plano Diretor previa formas constantes de avaliação de desempenho do servidor e maior discricionariedade e flexibilidade para sua atuação. Esquemas jurídicos mais flexíveis para contratação e possibilidade de demissão por baixo desempenho foram medidas contidas na Emenda Constitucional nº19, de 1998, muitas das quais carecem até hoje de regulamentação. Outro ponto fundamental da proposta era a própria organização da administração pública, delimitando o que seriam atividades exclusivas de Estado daquelas não-exclusivas.

Como se vê, a questão da Reforma Administrativa é quase uma constante no debate político nacional e sempre carrega controvérsias. Fala-se que o Estado brasileiro teria funcionários públicos demais. No entanto, se pegarmos dados sobre a participação do setor público nos empregos totais no Brasil verifica-se que o país se encontra abaixo da média da OCDE. Mas onde está empregado o grosso dessa força de trabalho? E ela é devidamente remunerada? Ao mesmo tempo em que se propaga uma desigualdade de remunerações entre o setor público e o setor privado, em benefício do primeiro, deve-se lembrar da abissal desigualdade de remunerações dentro do setor público, quando se tem uma média salarial de R\$ 12 mil reais no Judiciário, em contraste com R\$3,9 mil no Executivo federal, sendo menor nos níveis estaduais e municipais. Diante disso, como separar o joio do trigo? Como combater de fato privilégios e distorções? Como tornar a máquina pública mais eficiente, criando no cidadão a sensação de que o Estado é capaz de entregar os serviços essenciais com qualidade?

Todas essas questões deveriam permear o atual debate sobre reforma administrativa. Se olharmos para a tendência internacional, parece claro que a importância dos Estados, suas estruturas

administrativas e sua capacidade de planejamento e coordenação têm sido apontadas como primordiais para uma sociedade justa e saudável. E isso será ainda mais essencial no momento de pós-pandemia. Qual Estado queremos e como fazê-lo funcionar com eficiência, eficácia e efetividade deve ser a pergunta norteadora a partir da qual se discute o que são atividades exclusivas de Estado, o que são carreiras típicas, quem deve ser estatutário e quem não deve, e assim por diante.

Com o intuito de fomentar e contribuir com esse debate e no momento em que o Congresso discute a PEC-32 apresentada pelo governo, a Fundação Podemos publicará uma série de análises e discussões sobre o tema. Entendemos que é o momento de debater publicamente questões de tamanha importância e que selam nosso destino enquanto nação. Esperamos que gostem.

# Análise da evolução da estrutura administrativa do Brasil: da Colônia à Redemocratização.

AUTOR:



## Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes

Professor de Políticas Públicas e vice coordenador do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas (UFABC)

## Introdução

O objetivo deste estudo é fazer uma ampla revisão histórica da formação da administração pública do Brasil desde o período colonial até às reformas gerenciais e de governança democráticas realizadas nos últimos trinta anos. A meta é oferecer aos leitores uma visão panorâmica da estrutura administrativa brasileira de forma a fornecer informações que os ajudem a compreender os gargalos e desafios que existem na contemporaneidade para futuras reformas, uma vez que o Estado é um ator fundamental das sociedades contemporâneas e seu aperfeiçoamento e refinamento serão sempre uma constante das sociedades democráticas de mercado.

Este desafio é ainda mais relevante no mundo globalizado, hiper-conectado e em rápida transformação. Torna-se cada vez mais relevante uma estrutura estatal flexível, com capacidade de aprendizado e em contínua adaptação para fazer frente aos dilemas contemporâneos, tornados explícitos pela profunda crise provocada pela pandemia da COVID-19, que colocou as capacidades existentes dentro das estruturas estatais como uma variável fundamental para se entender a qualidade da resposta às crises sanitária, econômica e geopolítica.

Somente com uma visão concreta e bem fundamentada dos processos históricos que propiciaram à formação da sociedade e do Estado brasileiro, tanto em suas vertentes mais positivas como o forte caldo democrático, plural e inovador, muitas vezes organizadas de maneira informal e distantes das estruturas estatais formais, assim

como em suas faces negativas, com a presença de diversas relações de opressão e, sobretudo, de uma enorme desigualdade social decorrente de nossa formação colonial e também das escolhas por uma modernização conservadora, será possível pensarmos os próximos passos e oferecermos novas ideias e soluções para os desafios do século XXI. É importante que saibamos o estado geral das coisas e como somos o que somos, fugindo de eventuais visões estilizadas, otimistas ou pessimistas, sobre o Estado e a sociedade brasileira.

Posto isto, o texto está dividido em quatro partes, fora esta introdução. Na primeira parte, analisamos os antecedentes da formação administrativa brasileira, incluindo a herança colonial ainda não completamente reconhecida na historiografia tradicional, até às vésperas da modernização do Estado a partir dos anos 1930 e da opção pela industrialização por substituição de importação com forte intervencionismo estatal e centralização político-administrativa no governo federal. Na segunda parte, analisamos as mudanças administrativas desta modernização conservadora e centralizadora que abrange as cinco décadas e meia entre a Revolução de 1930 e a redemocratização. Na terceira parte, analisamos as transformações administrativas que ocorrem no período da redemocratização e os efeitos gerais da Constituição Federal de 1988, assim como analisamos a primeira grande reforma administrativa brasileira realizada em um ambiente político democrático: a Reforma Bresser, e a consolidação da administração pública burocrática e gerencial no Brasil democrático. Finalmente, na quarta e última parte concluímos o texto.

## PARTE I: Antecedentes da Administração Pública no Brasil

*A formação da burocracia nacional: do vazio colonial à reforma burocrática*

### **A colônia e formação inicial**

A formação da burocracia brasileira tem suas origens na administração colonial. O período colonial é marcado por uma grande contradição, pois combinava de um lado forte formalismo e centralismo administrativo e do outro lado um grande distanciamento entre o poder público colonial e a vida cotidiana dentro da colônia. Tal binômio de poder forte e formalista com uma dispersão de poder no território acompanha a formação administrativa brasileira até a proclamação da república em 1889 (Caldeira, 2017). De um lado, o aparato administrativo português era extremamente centralizado, consequência do fato de Portugal ter sido o primeiro estado a centralizar a administração absolutista, em 1385 após a Revolução de Avis, ainda sem a existência de uma incipiente burguesia comercial. Desta forma, a cora foi em Portugal a grande condutora da consolidação da nação portuguesa durante a expansão territorial que culminou com a expulsão dos mouros na Reconquista Ibérica e a posterior aventura ultramarina. O estado nacional português não se formou em parceria com uma crescente burguesia que se apoiava no poder real para reduzir os privilégios da nobreza feudal. Enquanto na Europa Ocidental ao norte dos Pireneus houve uma aliança entre a coroa e uma nascente burguesia que se colocavam contra a nobreza e as instituições feudais que impediam o florescimento e o mercado e do próprio capitalismo, a burguesia mercantil portuguesa surge a partir da consolidação do Estado português e da dimensão comercial da expansão ultramarina (Mattoso, 2009; Sergio, 1977).

Por outro lado, este aparato administrativo metropolitano era extremamente frágil, incapaz de fazer valer as regras e leis portuguesas além de um pequeno raio no entorno de algumas vilas litorâneas da colônia. Boa parte do interior, minimamente integrada pela ação dos bandeirantes da futura capital paulista, era organizando ainda segundo os costumes e tradições tupi-guaranis, não obstante a grande capacidade de produção de excedente

econômico da economia sertaneja (Toledo, 2012). Além disto, as vilas eram organizadas por meio de câmara de vereadores eleitas, sem a presença de autoridades portuguesas ou ligadas à Coroa no dia a dia da rotina das vilas (Bueno, 1998).

A administração colonial combinava, assim, um formalismo das ordenanças manuelinas nas principais vilas coloniais, com excessivo procedimentalismo e regulamentação, paralelo a um imenso vazio de autoridade e obediência no território, com uma enorme distância do poder real ao poder local, mediada por instituições de poder intermediária – as capitânicas hereditárias e posteriormente as províncias – que variavam em seu grau de efetividade e significância para o dia-a-dia da vida colonial (Faoro, 2013).

Os principais instrumentos de controle colonial eram o Conselho Ultramarino, a Igreja Católica e o Governo-Geral, estabelecido após o fracassado das parcerias com atores que governariam a colônia à título privado, por meio das capitânicas hereditárias (Abrucio et al, 2010). Do ponto de vista formal, a administração colonial possuía quatro esferas – as instituições metropolitanas, o governo central, a administração regional – capitânicas hereditárias e, posteriormente, províncias – e o governo local. O Conselho Ultramarino era subordinado à Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Territórios Ultramarinos e se ocupava de todos os aspectos da vida das colônias, exceção dos assuntos eclesiásticos, a cargo da Mesa de Consciência e Ordens (Costa, 2008).

O paradigma ibérico na administração estatal impunha a visão de que o estado vinha antes, sendo inclusive formador, da sociedade. Não obstante a força do centralismo, os efeitos práticos eram reduzidos. O exercício cotidiano do poder exigia parceria com atores privados, fundando um viés patrimonialista e privatista da administração colonial, colocando poderes locais privados em posições de mando informais, mas sustentado em relações distantes com a metrópole (Faoro, 2013). As capitânicas hereditárias foram subordinadas ao Governo-Geral, estabelecido em 1548 como forma de garantir que o fracasso das parcerias não ameaçassem a dominação portuguesa sobre suas colônias americanas, além de aprofundar o esforço de exploração continental na região após a redução da presença de Lisboa nas Índias

orientais. As ameaças são ilustradas pelas expedições coloniais francesa no Rio de Janeiro e em São Luís, a França Antártica (1555-1570) e a França Equinocial (1612-1615), respectivamente. A Coroa portuguesa desta forma mudou a estratégia inicial, centralizando, ainda que de maneira pouco efetiva, a administração na colônia nas figuras do Governador-Geral e outros cargos como Ouvidor-mor, Provedor-mor e Capitão-mor (Doria, 2017)

O poder local na imensidão da Colônia era essencialmente personalista. Até o século XVI, baseava-se nas instituições guaranis e nas parcerias entre os chefes políticos das tribos indígenas e seus agregados e genros portugueses, que garantiam o fluxo de parcas trocas entre os tupi-guaranis e os portugueses, naufragos, traficantes ou degredados (Caldeira, 2017; Bueno, 2009).

A ordem colonial sofreu novo surto de centralização no século XVII com as reformas pombalinas na metrópole, que geraram maior intervenção nos assuntos litorâneos da sociedade colonial e, sobretudo, nas zonas mineradoras das Minas Gerais e Goiás. No período pombalino se formou uma nova casta de lideranças coloniais formadas no curso de Direito da Universidade de Coimbra e afinados com o os princípios centralizadores da administração metropolitana, incluindo a transferência da capital colonial de Salvador para o Rio de Janeiro e a elevação do Governo-Geral para Vice-Reino. O paternalismo absolutista tradicional foi sendo substituído pelo racionalismo típico do despotismo esclarecido europeu. Ainda que o vice-rei tivesse maior proeminência sobre outros governadores provinciais, seu poder era ainda bastante limitado no que toca ao cotidiano da administração colonial, cujo poder pouco representava ao norte da Bahia e ao sul de São Paulo (Atallah, 2016).

A síntese histórica clássica de Caio Prado (1957) e retomada por outros aponta que as características da administração colonial seriam a centralização, a pouca diferenciação de funções, o mimetismo formal, a profusão e minudência de normas e regulamentos, o formalismo e a morosidade burocrática (Wehling e Wehling, 1999). As disfunções decorreriam da transferência para a colônia das instituições metropolitanas e do vazio de autoridade e obediência no imenso território, sobretudo no interior, constituindo organismo

autoritário, complexo, frágil e ineficaz.

A centralização de decisões na metrópole e no Vice-Reino, aparentemente, esvaziava o poder local e intermediário. Tudo deveria ser prescrito em regulamentos e a autoridade superior poderia decidir em primeira instância ou em grau de recurso sobre todos os assuntos. Contudo, a enorme distância social, uma vez que a colônia excedia em diversas vezes o tamanho populacional e geográfico a metrópole, e a lentidão dos procedimentos burocráticos e na troca de mensagens resultava num enorme vazio de autoridade, sendo substituído pelo governo consuetudinário segundo os costumes tupi-guarani (Costa, 2008; Caldeira, 2017).

A coroa portuguesa no Brasil e o Império

Este grande vazio legal de autoridade e obediência começa a ser parcialmente ocupado a partir da transferência da Coroa Portuguesa de Lisboa para o Rio de Janeiro em 1808. Um novo impulso à centralização efetiva é dada com a chegada da família real, como estratégia de defesa e resistência ao exército napoleônico. (Costa, 2008)

Em novembro de 1807, mais de 15 mil portugueses e toda a institucionalidade metropolitana entraram nos navios, incluindo uma biblioteca com mais de 60 mil títulos, e partiram para a colônia brasileira. A esquadra real embarcou em 27 de novembro e partiu em 29 do mesmo mês de Lisboa, no ano de 1807. As embarcações chegaram em 18 de janeiro de 1808 na Bahia e em 22 do mesmo mês em Salvador. Em 08 de março de 1808 houve o desembarque no Rio de Janeiro.

A capital do vice-reino tornou-se a sede do governo metropolitano e passava a sediar a corte europeia. Assim que a Coroa chegou ao Brasil, foi assinado o Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas e a suspensão do Alvará de 1785 que proibia a criação de indústrias no Brasil. No que toca às nossas preocupações sobre a administração pública, a transferência da coroa significou a trasladação de toda a Corte portuguesa, pessoal e instituições, importando à Colônia toda institucionalidade absolutista ainda vigente em Portugal.

Conforme descrição de Calógeras (1980:59 apud Costa, 2008:835):



*"Todo o acervo administrativo estava a bordo: arquivos, documentos e papéis de governo, e de tal maneira arranjados que, ao desembarcarem no Rio de Janeiro, nenhuma falta ou dificuldade especial se fez sentir, e a faina de dirigir a monarquia continuou no novo continente tão normalmente como se estivesse o regente em Lisboa. Que melhor prova exigir da previsão, do longo preparo, e da observância das ordens mais minudentes para organizar o plano de transferência?"*

### **Segundo Costa (2008:836):**

*"O regente chegou ao Rio de Janeiro com um governo formado pelos ministérios do Reino ou dos Negócios do Reino, cujo titular atuava também como ministro assistente ao despacho do gabinete e como presidente do Erário Real; da Guerra e Estrangeiros (ou dos Negócios da Guerra e Estrangeiros) e da Marinha (ou dos Negócios da Marinha) e Domínios Ultramarinos; ou seja, três ministros para seis pastas. Três dias depois de sua chegada, substituiu os ministros. A instalação da corte ensejou a criação de uma série de organismos que existiam na antiga sede do Reino, alguns deles não tão necessários quanto outros. O governo arranjado de acordo com o Almanaque de Lisboa dava oportunidade de criar cargos e honrarias para tantos que haviam feito o sacrifício de acompanhar sua alteza real. Assim, criaram-se o Desembargo do Paço, o Conselho de Fazenda e a Junta de Comércio, quando o país precisava, segundo Hipólito da Costa, de "um conselho de minas, de uma inspeção para abertura de estradas, uma redação de mapas, um exame da navegação dos rios" (Vinhosa, 1984:167). Mas cuidou também o governo de criar instituições e organismos úteis e necessários, como a Academia de Marinha, a de Artilharia e Fortificações, o Arquivo Militar, a Tipografia Régia, a Fábrica de Pólvora, o Jardim Botânico, a Biblioteca Nacional, a Academia de Belas Artes, o*

*Banco do Brasil e os estabelecimentos ferríferos de Ipanema. São muitas as criações e inovações institucionais, jurídicas e administrativas que tiveram largo impacto na vida econômica, social, política e cultural do Brasil, tanto no plano nacional, quanto na esfera regional. São leis, cidades, indústrias, estradas, edificações, impostos, cadeias, festas e costumes que foram introduzidos no pacato cotidiano da antiga colônia".*

As instituições lisboetas que dirigiam o Estado Português foram transferidas para o Rio de Janeiro, dando início à efetiva centralização administrativa brasileira, ocupando a futura capital como o centro de todo o Império Português, inclusive seus domínios coloniais sobre a África e as outras capitanias brasileiras. Estas instituições importadas e/ou criadas no período imediato que antecede a independência de 1822, marcam efetivamente a formação da burocracia imperial brasileira.

Não se tratava meramente de uma corte exilada, mas o transplante de toda a estrutura do estado e reorganização do Império a partir de novo centro. Isso acarretou não só as mudanças político-institucionais mais conhecidas, mas também uma vasta gama de planos e iniciativas de desenvolvimento, compreendendo vários projetos de infraestrutura, de incentivo à produção e ao comércio, e de integração das diversas regiões, cujo impacto se fez sentir, em diferentes graus, sobre cada uma delas (Martins, 2008).

O ponto de partida fundamental da administração brasileira não é, portanto, o centralismo vazio de efetividade da administração colonial, mas um aparato muito mais sofisticado, herdado da centralização original do estado absolutista português, e que acabou por não atravessar as reformas liberais que sacudiriam a Europa, e inclusive a Coroa Portuguesa reintegrada à Lisboa, no século XIX. Quando do retorno do rei Dom João VI a Portugal em 1821, todo o aparato administrativo absolutista português ficou como herança ao futuro estado brasileiro, comandado pelo seu filho, futuro imperador do Brasil Dom Pedro I.

A fundação administrativa do estado brasileiro terá fundamento distinto dos seus outros pares

americanos, seja ao norte ou ao sul do continente. O processo de independência não obrigou a adaptação das instituições coloniais à nova ordem independente, mas sim a adaptação das instituições absolutistas, herdadas do período manuelino, transformadas no período pombalino, à nova ordem e aos desafios apresentados pela vastidão territorial brasileira, sem, no entanto, ser afetado pelo mesmo caldo de pressões liberalizantes que transformaram os regimes europeus ao longo do século XIX. As experiências industrializantes ainda demorariam um século para pressionar de maneira efetiva o Estado brasileiro, permitindo a manutenção da ordem escravista como pedra angular da sociedade imperial e da ordem patrimonialista como base do sistema administrativo, até as transformações industrializantes no século XX.

O Império manteve a estrutura da administrativa herdada do Império Português, mantendo as outras provinciais uma relação de subordinação ao Rio de Janeiro. A estrutura administrativa era dirigida por uma alta burocracia imperial, o Conselho de Estado, composto por uma elite letrada formada em Coimbra e, posteriormente, nas Escolas de Direito de São Paulo e Olinda, selecionada por critério de mérito. Este conselho redigiu a carta constitucional de 1824, na qual manteve a ordem monárquica, o estado unitário e centralizador, o território dividido em províncias, cujos presidentes eram nomeados pelo Imperador, tomando posse do cargo perante a câmara local da capital provincial, uma vez que não havia parlamento regional. Em cada província foi instalada uma estrutura burocrática que mimetizava o Império sediado no Rio de Janeiro, e um conselho geral provincial, cujos membros eram eleitos juntamente com a representação nacional (Abrucio et al 2010).

Os poderes foram divididos pela Constituição em quatro: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial. O monarca exercia o Poder Moderador, com o apoio do Conselho de Estado, órgão de caráter consultivo, e também o Poder Executivo, auxiliado pelos seus ministros de Estado. O Poder Legislativo era exercido pela Assembleia Geral, formada pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores ou Senado do Império. O Poder Judicial era exercido pelos juizes de direito e pelos juizes de paz, para as tentativas de conciliação prévias a qualquer processo.

Dependendo da orientação política do Imperador, o governo poderia ter tendências mais absolutistas, como no Primeiro Reinado, ou permitir que o processo político se desenrolasse por meio da interação entre Executivo e Legislativo, atuando pontualmente em momentos de crise política, tal como ocorreu durante o Segundo Reinado. Sobre isto, é importante apontar que embora o reinado brasileiro de Dom Pedro I tenha tido feições mais autoritárias de que o reinado de seu filho, em Portugal, lá denominado como Dom Pedro IV, foi uma das lideranças das hostes liberais sendo até hoje considerado um ator fundamental na superação do absolutismo português.

A organização dos municípios não mudou de forma significativa. As câmaras mantiveram o mesmo papel que exerciam na colônia desde os primórdios da chegada dos portugueses na costa brasileira. Após um período de grande turbulência durante o Primeiro Império (1822-1831) e a Regência (1831-1840), a estrutura política e administrativa é consolidada no Segundo Império. Nesse período a burocracia estatal será fundamental na definição das principais diretrizes do país, os *homens de mil* de Oliveira Viana, cujas ações foram responsáveis pela manutenção da unidade territorial do país, gravemente ameaçada no período regencial. Ao mesmo tempo que combinavam uma ação meritocrática, os relacionamentos pessoais de apadrinhamento conviviam na seleção e promoção dos funcionários (Abrucio et al, 2010).

A burocracia imperial também exerceria um papel fundamental de estabilização social ao atuar como garantidora de empregos públicos para manutenção de apoio político e social ao regime, sustentado em parte por uma lógica de patronagem, em um universo social no qual a manutenção da escravidão impossibilitava o desenvolvimento do mercado de trabalho (Caldeira, 2017). O serviço público servia desta forma como espaço para obtenção de renda de corpos intermediários da sociedade, vez que distribuía empregos públicos para parcelas pobres brancas, não escravizadas e minorias urbanas.

No modelo político no Segundo Reinado, a burocracia estatal contou com maior

1 - Lei de 4 de outubro de 1831. Art. 96. "Não se admitirá d'ora em diante para o serviço da Fazenda pessoa alguma, senão por concurso, em que se verifique, que o pretendente tem os princípios de grammatica da lingua nacional, e da escripturação por partidas dobradas, e calculo mercantil, unindo a isto boa letra, boa conducta moral, e idade de vinte e um annos para cima. Os casados, em igualdade de circumstancias serão preferidos aos solteiros".

participação das oligarquias nas definições das principais diretrizes do país e a alta burocracia era selecionada comumente pela prevalência ambígua da meritocracia e relacionamentos pessoais. Inclusive, em 1831 foi instituída um mecanismo de seleção de servidores por meio de concurso público para o tesouro nacional<sup>1</sup>.

Abrucio et al (2010) concluem que a administração imperial combinava dois mundos burocráticos operando sobre critérios distintos: um vinculado ao mérito na seleção das elites dirigentes e outro entregue à patronagem. A visão distinta de clássicos da formação brasileira sobre a burocracia imperial correspondem ao maior peso analítica de uma ou outra face.

Oliveira Viana (1987), defensor da centralização getulista nos anos 1930 e da modernização conservadora por meio de um governo central autoritário e forte, valoriza a elite imperial, que teve grande êxito de garantir e consolidar a unidade do vasto, inexplorado e vazio território nacional. Tal processo se concluirá de maneira inequívoca durante a gestão do Barão de Rio Branco, patrono fundador do Itamaraty e da diplomacia republicana, quando a extensa fronteira brasileira será inteiramente pacificada, acordada e consolidada.

Raimundo Faoro (2013), por sua vez, sublinha o papel da patronagem na distribuição de cargos públicos. Na célebre frase de Joaquim Nabuco, o funcionalismo era a *"a vocação de todos"*. Na visão de Faoro, o estado e as funções dentro da administração pública garantiriam essencialmente mecanismos para auferir renda, não havendo qualquer responsividade aos interesses da sociedade em geral.

A elite burocrática imperial respondia exclusivamente ao Imperador, o Chefe de Estado, não sendo responsiva aos interesses político-partidários e muito menos à opinião pública ou à cidadania ainda em formação (Carvalho, 2001). A burocracia não dirigente, por sua vez, servia aos interesses dos funcionários públicos e outros atores de destaque social,

não cumprindo e nem contribuindo com a formação de uma cidadania emergente. Desta forma, tanto pelas elites quanto pela estrutura cotidiana, a burocracia se distanciava da rotina social do país e da própria esfera pública.

Tal cenário era ainda mais profundo nas províncias e no mundo, onde as estruturas estatais eram ainda mais frágeis e o exercício de autoridade se dava essencialmente pela ação de entes privados, como, por exemplo, a Guarda Nacional, principal instrumento da garantia da ordem pública na imensidão territorial brasileira.

A Guarda Nacional era liderada por agentes privados locais, os famosos coronéis, e congregava muito mais homens que todo o funcionalismo imperial. Em 1870, 600 mil homens serviam à Guarda Nacional e cerca de 80 mil ao Império. Posto isto, a herança colonial de um governo cartorial e formalista no centro nevrálgico de poder e uma imensidão vazia de obediência e autoridade no sertão permaneceu durante todo o Império (Castro, 1977)

A Guarda Nacional foi criada no turbulento período regencial como mecanismo para garantir a unidade territorial e a ordem regencial em um momento em que o exército imperial formado durante o Primeiro Reinado era visto com desconfiança. Os membros da Guarda Nacional eram selecionados entre os cidadãos eleitores, e seus filhos, com renda anual superior a 100 mil réis, e formado pelos Juizes de Paz em todos os municípios do Império. Como o principal instrumento de autoridade do período no vasto território era organizada pelas elites locais, com prevalência das câmaras municipais, a efetivação da lei e da ordem imperial se dava, necessariamente, pela ação dos poderes privados locais. A figura do coronel surgiu a partir da instituição da Guarda Nacional. Os coronéis eram o posto mais baixo da hierarquia da Guarda Nacional ainda indicado pelo governo, garantindo, assim, a legitimidade e prestígio do coronel perante a comunidade local (Carone, 1971).

1 - "O funcionalismo é a profissão nobre e a vocação de todos. Tomem-se, ao acaso, vinte ou trinta brasileiros em qualquer lugar onde se reúna a nossa sociedade mais culta: todos eles ou foram ou são, ou hão de ser, empregados públicos; se não eles, seus filhos" (Nabuco, 1977:163 apud Carvalho, 2000).

A sociedade livre estava espremida entre os grandes proprietários e os escravos, sendo dependente dos primeiros em todos os aspectos de sua vida social. Dentro de suas terras, os proprietários assumiam as funções estatais, mantendo em suas mãos, entre outras coisas, a Justiça, tornada um instrumento de poder pessoal e arbítrio e não uma instituição asseguradora dos direitos e liberdades individuais. A autonomia individual consagrada na lei imperial era negada aos escravos por definição e aos homens livres não proprietários por relações de subordinação social (Carvalho, 2001).

### ***A Primeira República e os primeiros passos da modernização***

Após a proclamação da república em 1889, há um forte movimento de descentralização política. O sistema estadualista e oligárquico da República Velha minou a estruturação central Imperial. A política partidária que era organizada de maneira centralizada no Rio de Janeiro entre os liberais e conservadores, e na reta final do Império, republicanos, tornou-se estadualizada e de partidos únicos regionais. Em cada província da nova federação, um único partido coordenava as ações públicas. A política pública organizava-se sob o que Victor Nunes Leal chamou de *coronelismo* (Leal, 1997).

A nascente ordem republicana repetia as condições desfavoráveis do período colonial e imperial, mantendo a estruturação do edifício social baseado na grande propriedade rural e em um Estado comprometido com o poder privado e não com a coisa pública. A associação destes produziu um baralhamento do público e privado, conservado tanto após a independência quanto da proclamação da república (Carvalho, 2001).

O modelo de patronagem combinava-se com o clientelismo que sustentava a farsa representativa. Os votos, abertos e facilmente manipuláveis, dos subordinados de cada coronel local, rico ou empobrecido, eram

trocados pelo apoio político aos governadores, que por sua vez, sustentavam a presidência republicana. Desta forma, se criava uma ficção representativa que repetia a cada interação as tradições patrimonialistas e clientelistas da burocracia brasileira, mantendo a incapacidade do exercício do poder do estado, privatizado na esfera local e ainda distante do poder central. A organização municipal esteve o tempo todo a serviço dos interesses do senhorio rural, ajudando a criar uma realidade local profundamente heterogênea e hierarquizada, de tal forma que um fosso separava os proprietários dos habitantes das vilas (Andrade, 2007).

Por outro lado, o período da primeira república é marcado por um reposicionamento do Brasil em relação à modernização capitalista, com a criação de mecanismos institucionais mais propícios à economia de mercado, superando vícios formalistas do absolutismo imperial que produzira a maior estagnação econômica de toda história brasileira ao não ser capaz de se adaptar à economia capitalista de mercado que se formava na Europa Ocidental. As reformas institucionais do encilhamento promovidas por Rui Barbosa em janeiro de 1890 adaptou os direitos de propriedade, permitindo, por exemplo, a livre criação de sociedades anônimas, e o sistema de crédito a uma sociedade não escravista, algo que obviamente não fora possível no Império. Essas reformas abriram o espaço para o avanço do capitalismo. A primeira república foi um período de forte aumento do crescimento econômico, iniciando o profundo processo de modernização social, econômica, política e administrativa, que se intensificaria após os 1930s (Caldeira, 2017). Lamounier (2005) entende que o patrimonialismo foi uma engrenagem débil e desconjunturada, com escasso poder de coordenação e penetração na sociedade, como débil fora o domínio colonial português. Difundia-se, assim, o baralhamento entre o público e privado. O poder local fundia e tomava para si as funções do Estado, combinando patrimonialismo e dispersão de poder.

No que toca à formação administrativa, não houve grandes avanços ao longo das primeiras quatro décadas republicanas, com exceção de experiências reformistas nos sistemas de ensino do Rio Grande do Sul e São Paulo, apenas duas instituições brasileiras acompanharam as reformas burocráticas weberianas que ocorriam no centro do mundo desenvolvido: as Forças Armadas e a Diplomacia.

O exército, como de costume, ao ser a instituição por definição que mantém a ordem interna e a segurança externa, tende a ser a primeira instituição modernizada administrativamente, incorporando os princípios administrativos modernos para o seu recrutamento e formação de carreiras: universalismo, impessoalismo e, sobretudo, meritocracia. Desde as experiências do rei sueco Gustavo Adolfo II, rei sueco entre 1611-32, inúmeros países repetiram a experiência de profissionalização administrativa das forças armadas. O mesmo aconteceu no Brasil (Mungiu-Pippidi, 2015).

Tal necessidade já havia sido percebida como premente durante a Guerra do Paraguai (1864-1870). A partir deste momento o exército brasileiro, lentamente, começou a se organizar, ocupando o espaço que durante o Império fora reservado à Guarda Nacional. Ao longo dos cinquenta anos seguintes, o exército se transformou na primeira organização burocrática moderna e profissional do estado brasileiro e deslocou a Guarda Nacional como principal organização protetora da defesa nacional (Bresser-Pereira, 2009; Saldanha, 2015).

Efeitos políticos desta estruturação modernizante das Forças Armadas serão sentidos a partir dos anos 1920s com o fortalecimento dos tenentes, cujo movimento político, o tenentismo, irá colocar em xeque e derrubar a ordem oligárquica da Primeira República. Entre outros temas, os tenentistas defendiam a centralização do país, a criação de uma administração universalista e meritocracia, e a extinção da pedra angular do coronelismo: o voto em aberto, a ser substituído pelo sufrágio

universal e secreto (Bresser-Pereira, 2007). Finalmente, a outra instituição célebre por modernização administrativa pioneira é o corpo burocrático responsável pelas relações exteriores. Tal como proposto por Mungiu-Pippidi (2015), as burocracias relacionadas com a segurança internacional tendem a ser as primeiras instituições modernizadas. A diplomacia brasileira sobre a liderança do carismático Barão de Rio Branco tornar-se-ia também uma burocracia profissionalizada e meritocrática (Cheibub, 1985).

## **PARTE II: As reformas autoritárias: a reforma burocrática varguista e a reforma gerencialista de 1967.**

### ***A reforma burocrática varguista***

O processo de modernização brasileira que se inicia efetivamente com as reformas de Rui Barbosa, ainda na primeira década republicana, irá ganhar novos ares a partir da Revolução de 1930, que coloca por terra as instituições da Primeira República, demolindo o edifício do coronelismo com a criação do voto secreto e da Justiça eleitoral, com o fortalecimento do Estado central, agora não apenas de maneira formalista e procedimental. Esse Estado reformado seria dotado de maiores capacidades estatais para a intervenção na sociedade, decorrente, em parte, dos desdobramentos econômicos da Primeira República que produziram os ensaios iniciais da industrialização brasileira. Os anos 1920 são marcados por uma série de manifestações populares, greves e levantes dos tenentistas, que desempenharão papel crucial no governo getulista (Carvalho, 2001).

No que toca a administração pública, o período getulista é marcado como o primeiro grande momento reformista com a consolidação do modelo burocrático-weberiano, ainda que os elementos patrimonialistas e clientelistas não tenham sido eliminados das instituições estatais (Nunes, 2010). O modelo burocrático varguista inaugura uma nova era a partir da expansão do papel e das capacidades do Estado centralizado, em nome de um projeto

de modernização nacional-desenvolvimentista, acelerando a cadência da industrialização e urbanização do país (Lamounier, 2005 e Leal, 1997).

Esse processo de construção de capacidades estatais, urgente devido às necessidades do projeto modernizador e autoritário, induz à formação inicial de uma estrutura institucional profissional, universalista e meritocrática, racionalizando procedimentos em direção à superação do patrimonialismo e clientelismo prevalente na administração. Há, portanto, o rompimento da tradição imperial de um governo de homens bem preparados das Escolas de Direito para um governo de instituições capacitadas para o exercício da governança, sobretudo em assuntos econômicos (Bresser-Pereira, 2018).

A partir das transformações ocorridas no período varguista, a efetiva criação de um Estado moderno começa a ser estabelecida. O patrimonialismo até então dominante na esfera político-administrativa, não se adequava ao contexto da época nem era capaz de suprir a necessidade dos novos agentes econômicos, visto que a crescente industrialização criava uma demanda por uma estrutura estatal capaz de conduzir a modernização econômica e política (Abrucio et al 2010).

A burocracia econômica foi o motor da expansão desenvolvimentista, valorizando as instituições e objetivos do próprio Estado em detrimento de laços pessoais e partidários. Inclusive, o período do Estado Novo (1937-1945), o auge do autoritarismo varguista, é o momento único da história do Brasil independente em que o Congresso Nacional fica fechado por vários anos consecutivos e os partidos políticos são proibidos de se organizarem (Souza, 1976).

Essa modernização ocorre tanto em sua face econômica, com a transição rápida de uma economia agrária exportadora para uma economia industrial, quanto em sua face administrativa, com a criação de instituições estatais capazes de estimular, controlar e regular o processo de modernização econômica.

controlarem e regular o processo de modernização econômica. Dentre estas últimas, destacamos as mudanças com a criação de estruturas de treinamento e qualificação, além do recrutamento meritocrático e a descentralização administrativa por meio da criação de autarquias (Bresser-Pereira, 2018). Uma série de medidas são tomadas ao longo de todo período de 1930 a 1945 na direção da profissionalização da administração pública brasileira. Entre estes, destacamos a criação da Comissão Permanente de Padronização (1930), Comissão Permanente de Compras (1931), a exigência de Concurso Público para contratação pelo governo nas Constituições de 1934 e 1937, a Comissão de Reforma Econômico-Financeira (1935), o Conselho Federal do Serviço Público (1936) e a Comissão de Orçamento (1940).

A mais importante foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, em julho de 1938, pelo decreto-lei nº 5791/1938, que foi o grande agente idealizador e implementador da Reforma Burocrática. O DASP operava como um superministério, combinando funções de formulação e implementação da reforma, realizando e gerindo concursos, supervisionando as outras agências e promovendo treinamento especializado, permitindo não só a capacidade de controlar a administração e a gestão, como também exercer o controle político sobre outros ministérios e unidades da federação. A reforma mais significativa tocada pelo DASP foi sobre a administração de pessoal, tendo como principais características a formação de um sistema meritocrático para selecionar os candidatos aos cargos públicos; impessoalidade e restrição a privilégios; padronização classificatória e salarial e centralização do controle nas mãos do Estado. (Wahrlich, 1974). O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi precedido pela Comissão Permanente de Padronização de 1931, pela Comissão Central de Compras de 1931 e pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgãos que, assim como o DASP, tinham como objetivo agregar racionalidade à administração pública brasileira (Wahrlich, 1974).

A estratégia para lograr sucesso na reforma burocrática foi a forte centralização política do poder no governo central, criando órgãos com poder e capacidade de reformulação dos padrões de seleção e preenchimento dos cargos públicos. Deste modo, o Estado se equiparia com um corpo político sólido e competente, capaz de assessorar as lideranças políticas na tomada de decisões estratégicas e, por conseguinte, colocar em andamento o projeto nacional-desenvolvimentista. Foi criada, assim, durante o governo Vargas a primeira estrutura burocráticas weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala, institucionalmente conectada aos princípios de mérito e universalismo na gestão pública (Abrucio et al, 2010).

De forma sintética, a era Vargas, com destaque para o período do Estado Novo, foi um momento de profundas transformações no Brasil no campo econômico, concretizando uma transição lenta do poder dos latifundiários do setor agrário-exportador para os empresários industriais e uma transição da burocracia patrimonial para a burocracia moderna e de um Estado oligárquico para um Estado Desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2018). Houve um crescimento substantivo do Estado brasileiro. Enquanto havia 35 agências estatais federais no início do Estado Novo, esse número chega a 56 ao final, englobando empresas públicas, sociedades mistas, autarquias e fundações (Lima Junior; 1998; Abrucio et al, 2010).

O DASP também atuou como assessoria ao governo e mecanismo por meio do qual o Estado Novo fiscalizava e controlava os interventores, visto que suas competências subtraíram o poder da esfera política e a transferiam para o âmbito da administração. Não obstante seu foco maior no que toca a seleção e treinamento dos servidores públicos, o DASP estimulou que outros ministérios estabelecessem divisões pessoais dentro de suas próprias organizações, apoiando agências despreparadas para a modernização administrativa.

Além disto, a estrutura do DASP, por meio dos *daspinhos* criados nos estados garantia um mecanismo político-burocrático direto de supervisão da atividade dos interventores – nomeados pela própria presidência, supervisionando os corpos legislativos nacional e locais e integrando as elites locais em parceria – controlada – por meio das interventorias ao modelo centralizado varguista (Souza, 1976). Em resumo, o DASP tinha a função de selecionar os melhores candidatos, segundo critérios impessoais e meritocráticos, para ocupar os cargos públicos, quebrando a tradição patrimonialista, trazendo maior grau de impessoalidade e produzindo uma noção de eficiência no poder público, adequando, portanto, a burocracia pública à política desenvolvimentista do governo de Vargas (Reining, 1945).

A reforma estadonovista da administração pública tinha um caráter de modernização weberiana conservadora do Estado por meio de uma estratégia autoritária e centralizadora. O foco das ações das transformações daspianas estavam direcionadas para as instituições que comandavam o processo de desenvolvimento econômico por substituição de importações, como, por exemplo, o Departamento Nacional do Café, criado em 1933 e posteriormente transformado no Instituto Brasileiro do Café (1952), que foi responsável pela administração da produção cafeeira de forma a proteger a economia nacional do contágio das consequências nocivas da crise econômica de 1929

Contudo, apesar dos grandes esforços da elite daspiana na modernização da administração pública, as estruturas patrimonialistas e clientelistas não foram eliminadas, sendo fundamentais, no momento seguinte, para a estruturação das relações político-partidárias do período da república populista de 1945 a 1964. Essa ambiguidade mostra a natureza do pacto varguista, no qual as elites locais foram cooptadas por meio das interventorias, governos estaduais indicados pelo centro de poder, e não suplantadas por um modelo

político-administrativo mais técnico e efetivo. A prestação de serviços públicos na ponta ainda se baseavam essencialmente em relações clientelistas e no uso patrimonialista da máquina estatal em nível federal, estadual e local (Nunes, 200).

Campello de Souza (1976) demonstra como a concentração das principais decisões sobre políticas públicas nas agências burocráticas reduzia a importância dos partidos políticos, cujo alcance da ação política se encerra na parcela patrimonialista da administração pública. A partir da retomada do parlamento e da competição eleitoral com a transição de 1945 para uma primeira experiência democrática, os partidos estavam distanciados dos fóruns que tomavam as principais decisões burocráticas. Tornavam-se, assim, reféns da representação de clientelas no espaço público, cujas ações meramente reforçavam suas posições de poder, busca pela reeleição e conquista de recursos orçamentários.

Além disto, as tradições herdadas do Império foram adicionadas as novas estruturas corporativistas, fruto das reformas antecipadoras do conflito capital-trabalho (Carvalho, 2001), criando o *peleguismo* sindicalista ao desorganizar o sindicalismo endógeno e independente, que se formara nos anos 1910 e 1920 em São Paulo e Rio de Janeiro, responsáveis pelas grandes greves de 1917 e 1919 e por tensões contra o governo republicano (Kerstenetzky, 2012). Apenas ao final do Regime Militar surgirá um novo sindicalismo independente e apenas em 2017 a principal instituição da estrutura corporativista do sindicalismo varguista será eliminada: o imposto sindical obrigatório.

A estrutura burocrática profissionalizada criada pelo Estado Novo foi isolada das pressões políticas, orientadas por um espírito tecnocrático e autoritário. Tal processo será expandido ainda durante o período de 1945 a 1964, com a criação de bolsões de eficiência em detrimento do resto da administração pública. De acordo com Bárbara Guedes, as

agências insuladas em ilhas de excelência melhorariam a performance e aumentariam capacidade do Estado, tendo-se em vista os projetos econômicos, mas sem comprometer os compromissos políticos clientelistas (Guedes, 1990).

Edson Nunes (2010) sintetiza a burocracia brasileira que liderou o projeto nacional desenvolvimentista por meio do processo de substituição de importação com quatro gramáticas que se sobrepunham dentro estrutura estatal expandida.

Em primeiro lugar, existiam as instituições clientelistas e patrimonialistas, herdadas do período pré-burocrático e também modernizadas com as transformações das relações político - partidárias pós 1945, funcionando efetivamente como mecanismo de estabilização política por meio da cooptação das elites locais e dos grupos emergentes, sem provocar transformações no horizonte social. Em segundo lugar, nas estruturas corporativas que cooptaram as relações capita-trabalho em um sistema organizado em associações de cúpula do capital e do trabalho e comandado pelo estado, operava-se um sindicalismo pelego. Em terceiro lugar, seria criada uma cultura universalista e impessoal decorrente das transformações lideradas pela elite burocrática daspiana em direção a uma administração pública moderna orientada pelo devido procedimento legal, com recrutamento por meio de concurso público e avanço na carreira por tempo de serviço e mérito.

A quarta gramática, por sua vez, seria associado às instituições conectadas ao projeto nacional desenvolvimentista, insuladas burocraticamente das pressões políticas ordinárias, respondendo diretamente à cúpula presidencial, algumas criadas pós-1964. Agências profissionalizadas e eficientes, mas distanciadas do processo político e do controle social, como, por exemplo, o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE), a Carteira de Comércio Exterior (CACEX), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e o Conselho



Monetário Nacional (CNM) que operavam faces do projeto nacional desenvolvimentismo, respectivamente, o financiamento de longo prazo, a proteção comercial tarifária e não tarifária, os projetos industriais e as políticas monetária e cambial (Martins, 1985).

Associada a esta última lógica do projeto nacional desenvolvimentista foi a estratégia de Juscelino Kubistchek (JK) para a implementação do seu Plano de Metas, acelerador do processo de industrialização por meio da incorporação de parcerias com as multinacionais representantes do capital estrangeiro. Diante da impossibilidade de uma ampla reforma administrativa devido às fraquezas dos instrumentos institucionais legislativos à disposição da presidência, JK preferiu adotar uma estratégia pragmática. Foi estabelecida uma administração paralela, ligada diretamente à Presidência da República, por meio dos Grupos Executivos.

Deste modo, o projeto desenvolvimentista, agora associado ao capital estrangeiro multinacional, confirmava as diferentes gramáticas políticas com a manutenção das instituições clientelistas/patrimonialistas e corporativistas para a obtenção de apoio político e as instituições insuladas e profissionalizadas para liderar o núcleo duro do projeto presidencial. Não obstante o sucesso do plano de metas liderado por JK, sua flexibilidade na gestão administrativa impediu o avanço reformista, uma vez que não houve institucionalização dos Grupos Executivos, além da dependência da vontade presidencial (Lafer, 2002).

### ***A reforma gerencialista do regime militar***

Somente após o golpe de 1964, durante o governo ditatorial do General Castelo Branco, houve um novo avanço reformista na administração pública, liderado pelos economistas Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, com a outorga do Decreto-lei 200 de fevereiro de 1967.

As tentativas de reforma durante a República Populista (1945-1964) foram barradas pelo peso das relações clientelistas – patrimonialistas na configuração dos partidos, de modo que tornava-se praticamente impossível a formação de uma coalizão majoritária no Congresso nacional que enfrentasse o tema da reforma administrativa de maneira democrática e negociada. Novamente, o reformismo administrativo centralizados brasileiro se realizava por mecanismos de cima pra baixo e fortemente autoritários (Souza, 1976).

Diferentemente do processo de modernização anterior, no qual a reforma burocrática acontecera de maneira tardia, as transformações gerenciais foram antecipadas pelo regime militar. Houve a promoção e intensificação da desconcentração e descentralização administrativa e em direção a maior flexibilidade gerencial da gestão pública, de forma pioneira. Contudo, apesar da imaginação institucional vigente nesse novo período autoritário, a ausência de instituições de planejamento, verificação de desempenho e controle efetivos acabou por prejudicar o sucesso das reformas, tornando-o mais descoordenado e balcanizado aos interesses privados setoriais (Bresser-Pereira, 2019).

Os fundamentos ideológicos que sustentam a adoção da reforma gerencial remetem ao positivismo militar presente no Exército brasileiro que tomava para si o poder político. Diferentemente do período getulista, quando o exército, por meio dos tenentes, foi um pilar de sustentação do regime, após 1964 era a própria instituição militar que governa o país, ampliando as tradições administrativas e ideológicas das forças armadas para toda a administração pública, configurando um imenso autoritarismo burocrático (O'Donnell, 1990).

Não obstante o discurso anticomunista, pautado pela Guerra Fria, a opção do regime militar não era liberalizante, mas sim estatizante de acordo com uma ideologia tecnocrata positivista, que enxergava o Estado como demiurgo da transformação capitalista, de

forma a racionalizar e modernizar as relações sociais em direção à uma futura – e quiçá longínqua – sociedade liberal de mercado. Os militares repetiam de maneira mais ambiciosa o programa tenentista que fundara as transformações varguistas da década de 1930 (Reis, 1988).

O período inicial da ditadura militar é marcado por uma ampliação contundente das estruturas estatais e da capacidade do estado intervir no dia-a-dia da economia nacional. No período de 1964 a 1974 foram criadas mais empresas estatais que no período varguista, apontando para a natureza essencialmente tecnocrática do governo (Caldeira, 2017). Há portanto um aprofundamento do insulamento burocrático das agências em relação ao Estado. Na visão de Alfred Stepan (2015), o regime militar tomava para si o exercício efetivo do Poder Moderador imperial, extinto na constituição republicana de 1891.

Contudo, dado o excessivo formalismo e lentidão da administração direta, a lógica escolhida pelo regime para a ampliação de seus tentáculos sobre a sociedade e a crescente economia industrial foi a expansão da administração indireta, com a criação de novas agências caracterizadas, novamente, como ilhas de excelência em relação a uma administração direta, ora caracterizada como clientelista e patrimonial, ora como excessivamente procedimentalista.

O regime pós 1964 marca uma mudança fundamental do estado brasileiro. Até então – e mesmo com as iniciativas varguistas que já apontavam para esta direção, o estado central brasileiro ainda era pequeno em relação à imensidão territorial e a economia informal. O Estado em suas três instâncias, governos locais, estados e união, consumia apenas 9% do PIB, enquanto a partir de 1970 chega-se à 18% e hoje próximo dos 35%, percentual que salta à 50% se incluída as grandes estatais como a Petrobrás (Caldeira, 2017).

Após as reformas econômicas do Programa

de Ação Econômica do Governo (PAEG) entre 1964 e 1967, houve uma modernização seletiva da burocracia com a criação de instituições de excelência como Banco Central, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a expansão territorial, cobrindo uma parcela maior da população, dos serviços públicos de saúde, educação, saneamento e habitação, caracterizando um sistema corporativista, criação do período varguista, estendido (Abrucio et al 2010; Kerstenetzky, 2012).

As reformas foram extensas e mantiveram a lógica de por meio da política social reduzir as tensões e demandas sociais crescentes surgidas com o aprofundamento da industrialização nacional. A principal marca do período é uma maior massificação dos serviços, que por não serem ofertados nas quantidades necessárias, ainda eram mal distribuídos e em decrescentes níveis de qualidade. O período militar ainda presenciou novas condutas acerca da intervenção do Estado, com novos mecanismos de assistência, como na área de habitação e seguridade social, inclusive com a incorporação da população rural (Draibe, 1994; Fernandes, 2017).

As características gerais da reforma administrativa de 1967 antevia a desconcentração administrativa, dando maior flexibilidade gerencial e poder decisório à administração indireta realizada por autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista. A administração indireta poderia escapar do regime de contratação estatutário ao possibilitar o recrutamento de profissionais no regime de trabalho formal privado, isto é, por meio das regulações da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Do lado negativo, as reformas de 1967 deixaram de lado a modernização da administração direta, mantendo o dualismo inaugurado com o insulamento burocrático de uma administração indireta, flexível e eficiente de uma administração direta universalista

e impessoal, mas excessivamente cartorial ou ainda impregnada pelas relações de patronagem e clientelismo, sobretudo nos estados e municípios (Nunes, 2010).

Uma segunda faceta negativa das reformas de 1967 e que afetaram a performance das instâncias administrativas descentralizadas é a ausência de instrumentos efetivos de regulação, coordenação, avaliação de desempenho e controle das atividades descentralizadas. O fortalecimento de órgãos centrais de planejamento não ocorre, não obstante os planos nacionais de desenvolvimento, tornando a descentralização um processo de balcanização do estado do que efetivamente da desconcentração flexível e eficiente proposta pela imaginação reformadora (Musachio e Lazzarini, 2014).

Ao final do regime militar, por exemplo, o governo já não conseguia minimamente direcionar a ação de algumas empresas estatais que se agigantavam e detinham mais poder que o próprio ministério que a deveria, supostamente, controlar. Inclusive, do ponto de vista do gasto público, o orçamento das estatais se desenvolvia em paralelo ao orçamento geral do governo, estimulando a ampliação do endividamento público e do espiral inflacionário (Franco, 1993).

Em terceiro lugar, e sublinhado o caráter positivista, autoritário e centralizador do regime militar, a reforma administrativa foi imposta aos Estados, que produziam um sistema que espelhava o governo federal, sem a efetiva incorporação de debates, adaptações e questionamentos sobre as novas estruturas estabelecidas.

Nas palavras de Abrucio et al (2010) criou-se um modelo unionista-autoritário, fortemente centralizados, cuja elite tecnoburocrática se legitimava segundo a visão de que o Brasil precisava ser modernizado de cima para baixo. Ao não promover a efetiva incorporação dos princípios reformistas gerenciais, a reforma acabou tendo como consequência

a manutenção das estruturas seculares patrimonialistas e clientelistas nos estados e municípios.

Diante disto, em médio prazo, as relações intestinas ao estado configuraram na criação de anéis burocráticos (Cardoso, 1975) no qual interesses privados acessavam diretamente as agências burocráticas, sem intermediações de autoridades politicamente eleita.

No longo prazo, a reforma de 1967 teve como consequência o descontrole da administração indireta, com a ampliação dos mecanismos de gastos públicos realizados de maneira seletiva, refletindo relações de favorecimento em determinados setores econômicos, descoordenados e ineficientes. Contribuiu de maneira efetiva para a crise fiscal que sacudiu o país nos anos 1980 e 1990, produzindo um vigoroso processo inflacionário e a desestabilização completa da capacidade da coordenação macroeconômica do país (Franco, 1993).

No ocaso do regime militar, houve um esforço – fracassado – de reestruturação da administração com a criação do Programa Nacional de Desburocratização, liderado pelo ministro Hélio Beltrão em 1979, respondendo aos fortes anseios do empresário na Campanha contra a Estatização. Esta campanha apontava forte contradição do regime militar que a título da luta anti-comunista desenvolveu um sistema com forte prevalência do setor público sobre o mercado e cujas consequências sobre a desarticulação econômica já começavam a serem sentidas no final dos anos 1970s (Velasco, 1984). A proposta de Beltrão já antecipava alguns dos movimentos tomados na reforma gerencialista que seria realizada nos anos 1990s.

## PARTE III: A redemocratização e a Reforma Bresser

---

### *Dos anos 1980 ao Plano Real – a recuperação da cidadania e do controle*

O descontrole fiscal, em parte decorrente da ausência de coordenação e controles políticos e administrativos sobre as diversas agências públicas e mistas criados na administração indireta, levou o país à crise econômico financeira, endividamento e moratória ao longo dos anos 1980 (Franco, 1993; Abrucio e Loureiro, 2004).

Durante a década da transição democrática, a crise econômica se somou aos esforços políticos para a redemocratização que culminaram com a proclamação da Constituição Cidadã de 1988 com avanços profundos em termos de controle da administração, alguns passos em falso em direção à modernização administrativa e, principalmente, o ganho incontestado de um maior protagonismo da sociedade na definição do destino do Estado e da nação (Carvalho, 2001).

Como a expansão do estado, o regime militar potencializou problemas históricos da administração pública. Exemplos abundam, mas entre eles apontamos como mais centrais e deletérios para o funcionamento da máquina pública a balcanização administrativa, o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e dos burocratas perante a sociedade, a política indevida da administração, sobretudo nos estados e municípios, e a fragmentação excessiva da administração indireta, assim como a proliferação de estatais (Abrucio, 2010).

A transição democrática, no entanto, dificultou o enfrentamento adequado destes desafios, uma vez que não havia atores políticos com os recursos e o protagonismo necessários para a realização de uma ampla reforma que enfrentasse interesses encastelados

na máquina pública, assim como visões corporativistas sobre o Estado, que em nome de princípios republicanos, defendiam a manutenção de privilégios controlador por uma casta protegida no topo da administração pública (Loureiro et al, 2009). Uma espécie de nomenclatura burocrática criada por um regime autoritário que justificou sua ascensão ao poder em nome da defesa do capitalismo liberal e da luta anticomunista.

O governo Sarney, enfraquecido diante da crise econômica e das dificuldades da transição democrática, não conseguiu produzir alteração administrativa de monta, ainda que tenha ensaiado alguns esforços em direção à desburocratização do Estado.

Foram tomadas apenas medidas que atacavam os problemas mais graves e urgentes produzidos pelo projeto incompleto de descentralização administrativa sem controles e coordenação centralizada. Os principais esforços até a elaboração do Plano Real na década de 1990 estariam focados na reforma e saneamento das finanças públicas.

Entre outras ações tomadas pelo governo Sarney (1985-1990), foram encerradas a conta movimento entre o governo central e o Banco do Brasil, que permitia um aumento incontrolável do endividamento público e do ciclo inflacionário por meio da obtenção de créditos pelos governos estaduais e federal junto aos bancos públicos e garantidos pelo Banco do Brasil. Durante o regime militar, a inflação média anual esteve acima dos 60%, o que somado ao mecanismo indexador da economia, criado nos anos 1960 no período do PAEG, criou uma bomba-relógio que produziria a hiperinflação dos anos 1990s (Abrucio et al 2010).

Outra contribuição no que toca à reorganização das contas públicas foi a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o reordenamento e organização das contas públicas. No longo prazo a STN tornar-se-ia um ator importante na consolidação e publicidade

das informações sobre o gasto público no país, inclusive consolidando informações dos estados e municípios (Abrucio, 2010).

A Constituição e a constituinte, por sua vez, foram marcos históricos. O período foi marcado por inovações importantes sob a égide da recuperação da cidadania frente o autoritarismo vigente das décadas anteriores. Houve ampliação dos instrumentos de controle, participação social, descentralização política e aumento da transparência da coisa pública (Arantes et al, 2010).

Houve forte ampliação da capacidade de controle da administração pública por meio da criação e fortalecimento de agências especializadas no exercício da accountability horizontal a partir da autonomia promulgada ao Ministério Público, que não mais se submeteria nem ao Poder Executivo e nem ao Poder Judiciário. Lentamente, o Ministério Público irá construir capacidades administrativas e políticas e estratégias de ação de controle que terão efeitos profundos sobre a política brasileira nesta última década (Praça e Taylor, 2014).

A partir das reformas produzidas pelo Plano Real e pela implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no final dos anos 1990, os Tribunais de Contas tornar-se-iam também instituições fundamentais do sistema de controle horizontal. A constituição também patrocinaria a ampliação das capacidades de controle interno com a criação e expansão da Controladoria Geral da União (CGU) nos anos 2000 e a ampliação da capacidade de ação da Política Federal (PF) (Arantes et al, 2010; Loureiro et al, 2012).

Além disto, houve um esforço para aumentar o espaço de instituições participativas, antecipando o pioneirismo brasileiro nas reformas em direção à maior governança participativa, por meio da ampliação dos instrumentos de participação popular na deliberação sobre políticas públicas e no controle social sobre as atividades estatais.

Os diversos conselhos ligados à formulação e implementação de políticas públicas, as audiências e consultas públicas por órgãos burocráticos ou mesmo pelo legislativo tornar-se-iam em instrumentos importantes do cotidiano da administração pública (Baird e Fernandes, 2014).

No que toca à descentralização, houve um esforço de recuperação das tradições da autonomia municipal dentro do país, que remonta às tradições dos governos e eleições municipais desde o período colonial (Caldeira, 2017), descentralizando a formulação e implementação das políticas públicas, cujo exemplo mais bem acabado é a municipalização presente no SUS, incluindo também transferência de recursos, funções e responsabilidades. O processo de descentralização possibilitou um aprofundamento da participação ao trazer o processo decisório para próximo do cotidiano do cidadão e não mais na longínqua Brasília, além de abrir espaço para um maior experimentalismo institucional no campo das políticas públicas ao dar maior capacidade de decisão e execução aos atores subnacionais (Abrucio, 2010).

Em quarto lugar, a Constituição trouxe um *ethos* em direção ao aumento da transparência e publicidade das ações da administração pública. De imediato, foi introduzido o princípio da publicidade como imperativo do poder público, assim como a criação do instituto do ***habeas data***, como ferramenta de proteção do indivíduo frente ao autoritarismo violento do regime militar, assegurando aos cidadãos um mecanismo de acesso às informações que o Estado produz sobre ele. De longo prazo, o *ethos* da transparência democrática implicará no desenvolvimento de um amplo sistema de informações abertas ao cidadão nos diversos portais da transparência dos atores públicos, assim como na promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011. (Fernandes, 2020a). No que toca especificamente à administração pública, a CF-88 marca a consolidação do modelo burocrático weberiano com a universalização do recrutamento por concurso público, não

havendo mais portas laterais para a entrada na administração pública federal. A CF-88 completa a reforma do serviço civil iniciada em 1930 com a profissionalização da burocracia no governo federal a partir da consubstanciação por meio da adoção do concurso público como único critério de entrada no funcionalismo dos princípios da seleção meritocrática e do universalismo. Por fazer, restaria apenas a consolidação da reforma em alguns estados e municípios brasileiros.

Como nota negativa, essa consolidação weberiana foi paralela a um grande *"trem da alegria"* que garantiu estabilidade estatutária – isto é, típica dos cargos acessados por meio de concursos públicos – a cerca de 90 mil servidores da administração federal que foram contratados como celetistas, incluindo no pacote os mesmos benefícios previdenciários que os estatutários de então possuíam, isto é aposentadoria integral. Até hoje alguns integrantes do trem da alegria acessam à polpudas pensões e continuam drenando recursos do erário, sem nunca terem sido aprovados num concurso público que justificasse tal estabilidade e privilégios.

### ***O interregno entre a Constituição e o projeto reformador***

Após a promulgação da constituição brasileira em 1988, a proposta de reforma administrativa pouco andou. Durante o governo Collor (1990-1992), houve tentativa de reforma do Estado atabalhoada, em direção à redução de seu tamanho e não necessariamente à melhoria de sua performance, muito conectada com a estratégia adotada nos Estados Unidos e no Reino Unido, nos governos, respectivamente, de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, que viam a reforma do Estado como a redução de seu tamanho, seja em termos orçamentários, administrativos e de pessoal.

O caso mais emblemático da implementação da agenda da reaganomics no Brasil foi o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas relacionadas às políticas

de proteção comercial. O governo propôs uma abertura comercial radical que incluiu a desorganização do setor de proteção comercial de forma a evitar que os servidores imbuídos do *ethos* nacional desenvolvimentista barrassem as reformas liberalizantes (Fernandes, 2011). Não obstante, os efeitos positivos em termos de ganho de produtividade, a institucionalidade da política comercial só seria retomada no governo de Fernando Henrique Cardoso (Fernandes, 2013).

Como consequência do ímpeto da Presidência de Fernando Collor em atacar os servidores *marajás*, a elite da *nomeklatura* administrativa brasileira, e a escolha do serviço público como bode expiatório das enormes dificuldades econômicas e políticas que país enfrentava, houve uma reação fortemente conservadora e corporativista por parte do funcionalismo contra quaisquer novas propostas reformistas, sobretudo quando as reformas implicavam incorporar técnicas e padrões de mercado na gestão pública (Abrucio et al, 2010).

Isto marcará de forma deletéria os esforços reformistas posteriores, pois qualquer tentativa de reformas que busquem modernizar as estruturas estatais e reduzir privilégios corporativistas encastelados no poder público são rapidamente taxadas de neoliberal e defensoras do Estado Mínimo, agenda que efetivamente pouco prosperou no Brasil após o retumbante fracasso do governo Collor.

Poucos avanços administrativos ocorreram no governo Itamar Franco (1992-1994), não obstante a transformação revolucionária obtida pelo Plano Real, que alcançou a tão almejada estabilidade macroeconômica e monetária, assim como incorporou de maneira efetiva o princípio da responsabilidade fiscal no debate público brasileiro. Contudo, é apenas após a vitória da estabilização economia e das necessidades de um amplo esforço de reajuste pautado pelo princípio da responsabilidade fiscal que a reforma administrativa voltará ao debate público.

## **A Reforma Bresser**

Após o sucesso do governo Itamar Franco em cumprir com a tão sonhada estabilização macroeconômica, o governo elegeu sucesso. Durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a terceira grande reforma na administração pública brasileira, a Reforma Gerencial de 1995, seria promovida, liderada pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira.

O fundamento essencial da reforma gerencialista no Brasil e no mundo é adaptar a prestação de serviço público a um cenário econômico no qual o governo assume e compõe uma parcela substancial do produto interno bruto (PIB) (Fernandes, 2020b).

Ao longo do século XX, houve um crescimento estrutural na capacidade de intervenção do Estado na economia e na sociedade, decorrente de diversos fatores. Entre eles é importante apontar: i) as demandas democráticas por mais serviços públicos como educação, saúde, saneamento, entre outros; ii) o papel do governo em promover o crescimento e desenvolvimento econômico, atuando como ator produtivo e/ou regulador das atividades econômicas; iii) assim como a ampliação das capacidades tecnológicas e expansão das preocupações sanitárias do estado, promovendo maiores intervenções públicas, inclusive sobre os corpos dos indivíduos, como o aumento das regulações sobre o uso de substâncias adequadas ou nocivas à saúde humana e os programas de intervenção sanitária para o bem estar, como, por exemplo, as campanhas de vacinação, as políticas de proibição de consumo de certas substâncias consideradas como nocivas para o corpo humano e a regulação sobre substâncias inseridas nos produtos oferecidos no mercado. Diante deste aumento da capacidade de intervenção ou no poder estrutural estatal (Mann, 2008), tornou-se necessário que essa atuação fosse o mais eficiente possível para evitar uma redução do crescimento

econômico, dado o quanto o Estado consumiria dos recursos econômicos da sociedade. Ao menos esse foi o diagnóstico que irá fomentar o debate da Nova Gestão Pública. Desde os anos 1970, começaram a prosperar inúmeras novas propostas de reorganização e remodelagem do funcionamento do Estado em direção a uma aproximação das estruturas estatais da economia de mercado, assim como a incorporação de princípios da administração privada na administração pública, superando a lógica burocrática que colocava o procedimento acima do resultado (Cavalcante, 2017; Pacheco, 2010).

O diagnóstico fundante das reformas neoliberais e, posteriormente, das ideias que balizam a nova gestão pública é a percepção de que a crise dos anos 1970 tem um fundamental essencialmente fiscal. O discurso hegemônico, sobretudo nos países em desenvolvimento, era que o governo assumira tantas obrigações que tornavam suas ações insustentáveis no longo prazo do ponto de vista financeiro-fiscal. O elevado nível de gasto público geraria déficits orçamentários desestabilizadores ou excessiva tributação do mercado privado, reduzindo o nível de poupança e investimento e afetando o potencial de crescimento econômico de longo prazo.

Diante de tal cenário, seria necessário medidas para controlar, reduzir e/ou aperfeiçoar a despesa pública, tornando-a mais eficiente, eficaz e efetiva. Num primeiro momento, as ideias postulavam a defesa de redução dos gastos com o aumento da eficiência da máquina pública, isto é, fazer o mesmo com menos insumo. Num segundo momento, um foco maior no cidadão como consumidor de serviços públicos exige também um esforço no aumento da qualidade da prestação de serviços de forma a produzir mais e melhor com menos recursos. (Fernandes, 2020b; Pacheco, 2010).

Desta forma, a partir dos anos 1980, mas sobretudo após a Guerra Fria, o debate internacional sobre a administração pública será sacudido por novas ideias em direção à

superação do modelo burocrático weberiano, caracterizado pela priorização do processo e do devido procedimento como forma de combater o patrimonialismo e o clientelismo característico da era pré-moderna, para o modelo gerencial que terá como foco principal o resultado e o desempenho da ação estatal, isto é a eficiência, efetividade e eficácia da intervenção pública na sociedade, focando tanto na redução do uso de insumos, seja em materiais ou em pessoal, e no aumento da qualidade de entrega por parte do Estado.

Alguns traços comuns marcam as mudanças gerencialista no funcionamento do Estado desde então. A administração pública tem buscado se tornar mais eficiente, transparente, voltada para o usuário, mais flexível e mais focada em desempenho. Um amplo leque de ações foram tomados para atingir esses objetivos como consultas ou audiências públicas, lei de acesso à informação foram disseminadas, introdução de mecanismos de orçamento e gestão baseado em desempenho, contratualização de resultados, ampliação de controle não sistemático e ex post, entre outras iniciativas (Pacheco, 2010).

A nova gestão pública é um movimento amplo e multifacetado de mudança no aparelho do Estado. A abordagem propõe em linhas gerais transformações e reformas nas estruturas e processos organizativos do setor público com o objetivo de obter melhor desempenho nas ações do poder público. Trata-se, portanto, de um modelo teórico administrativo pós-burocrático, pois não se pauta mais pela definição da ação estatal pelo respeito único e exclusivo ao devido procedimento, universalista e impessoal.

A administração gerencial é flexível e, portanto, mais sensível ao contexto no qual o Estado atua. Contudo, isto não significa que a atuação é não legalista ou não republicana, mas sim que existem instrumentos legais que permitem uma maior adaptação das estruturas estatais em busca de uma atuação mais eficiente, sendo pautada pelos interesses do cidadão-

cliente alvo da ação pública, baseando-se em princípios e diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e na adoção, quando necessário, de instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas.

O processo de reforma gerencial ganhou enorme fôlego no Brasil a partir da publicação pelo MARE em 1995 do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), que subsidiou o debate para a adoção da Emenda Constitucional nº19 em 1998. A reforma proposta por Bresser-Pereira apresentou inúmeras dimensões e inovações que merecem ser analisadas em seus pormenores. Além disto, a forma escolhida pelo governo de fomentar o debate da nova gestão pública a partir do Plano Diretor teve um efeito fundamental em transformar e pautar a discussão sobre o papel e formato do Estado não apenas no governo federal, mas também nos níveis estaduais e municipais, sem recorrer a imposição autoritária de cima para baixo, tal qual ocorreu no período getulista e na implementação do decreto nº200 de 1967.

Entre as diversas faces da reforma gerencial proposta pelo governo Cardoso, apontamos três elementos cruciais. Em primeiro lugar, uma dimensão institucional – legal que corresponde às mudanças das regras, ordenamentos jurídicos e instituições que conformam o Estado brasileiro, de forma a possibilitar a descentralização gerencialista, superando gargalos e barreiras legais herdadas dos períodos anteriores. Estas transformações são pautadas essencialmente pelas reformas constitucionais.

Em segundo lugar, a reforma se pauta pela busca por novos instrumentos de gestão pautados pela eficiência, com foco em metas, indicadores e resultados; Finalmente, uma terceira dimensão cultural preocupada em mudar a mentalidade de confiança generalizada em relação ao serviço público e disseminar o debate sobre a reforma do Estado de maneira ampla na sociedade. Essa terceira dimensão é fundamental, uma vez que a reforma gerencial é a primeira grande reforma administrativa brasileira que é realizada em um ambiente



democrático e com enorme porosidade ao debate de interesses, valores e concepções distintas de sociedade.

O debate proposto a partir da reforma Bresser, orientado pela incorporação e abrasileiramento dos princípios da *Nova Gestão Pública*, buscar mudar a concepção de administração pública prevalecente. O foco deixa de ser a criação de procedimentos que protejam o Estado e a sociedade de potenciais desvios provocados por servidores públicos mal intencionados (corrupção) e/ou relações patrimonialista e clientelistas que deturpem o republicanismo da ação estatal para um Estado focado nos resultados para atender um cidadão consumidor de bens e serviços públicos prestados pelo Estado. Adota-se um modelo de gestão pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina estatal, tendo como fundamento a busca de eficiência, eficácia e competitividade no serviço público por meio do uso instrumentos de gestão comuns à esfera das relações organizacionais privadas (Cavalcanti, 2017).

A reforma pretendia superar o modelo weberiano, cujo clímax no Brasil fora alcançado com a adoção do *Regime Jurídico Único* pela Lei 8.112/1990 que regulamentava a Constituição de 1988, pelo menos no que toca a administração da União. O modelo weberiano caracteriza-se, conforme proposto desde as transformações daspianas, pela exclusividade na prestação dos serviços públicos, valorização da racionalidade, impessoalidade e padronização na condução da coisa pública, sendo essencialmente apegado aos controles procedimentais do comportamento dos atores públicos, reduzindo a discricionariedade e enfatizando o tratamento equânime e uniforme, pouco flexível e não adaptativo, aos cidadãos.

No Plano Direto fora anunciado pelo governo um amplo programa de modernização da administração com a superação da lógica burocrática, pouco funcional e lenta para um sistema mais ágil, eficaz, dinâmico, adaptável e a serviço da população, sendo inclusive sensível

às especificidades potenciais na definição dos serviços, resgatando sua capacidade gerencial para a constante melhoria da qualidade e da produtividade dos serviços prestados (Pacheco, 2010).

No que se refere às mudanças propriamente ditas, um dos pontos centrais da reforma gerencialista é a crítica à forma de contratação do estado e a incapacidade prática de avaliação constante do serviço público. De um lado, a reforma pretendia superar a desconfiança generalizada, abrindo um espaço de maior discricionariedade e flexibilidade para a atuação do burocrata. De outro, propunha a organização de esquemas de controle e avaliação centralizados que permitissem uma efetiva avaliação de desempenho, abrindo espaço para demissões por baixo desempenho, nunca regulamentadas após a aprovação da Emenda Constitucional nº19, e contratação por esquemas jurídicos mais flexíveis que o concurso público, sobretudo para os órgãos não estratégicos do Estado, que seriam contratados por meio de organizações sociais e, portanto, fora de um *Regime Jurídico Único* e dentro das regras da CLT.

Do ponto de vista institucional, era necessário superar os gargalos legais e jurídicos para a implementação de uma administração voltada para resultados. Tal desafio era aquele com solução mais imediata, pois requeria a aprovação de uma Emenda Constitucional que eliminasse os obstáculos à reforma gerencialista e permitisse os instrumentos adequados.

Os outros desafios requerem um profundo realinhamento da visão sobre a administração no Brasil. Do ponto de vista cultural, é necessário uma mudança que supere o *ethos* burocrático formalista da cultura daspiana e patrimonialista das zonas mais retrógradas da administração brasileira. A construção de um novo *ethos* voltado para os resultados da administração requer uma nova forma de se entender a relação entre o público e o privado, mudança cuja efetividade é muito mais potente em ambientes democráticos, o que

trazia vantagens para a Reforma Gerencialista frente às reformas de 1930 e 1967. A dimensão gerencial só será conquista a partir das práticas de gestão, uma espécie de aprendendo e legitimando ao fazer.

Posto isto, a discussão elaborada pelo MARE enfrentou dois campos distintos de desafio reformista. De um lado, foi necessária ampla negociação que permitisse a aprovação da Emenda Constitucional, de outro o ministério buscou fomentar um amplo debate na sociedade e nos stakeholders da administração pública.

No que toca à dimensão legal, a reforma Bresser propôs a incorporação do princípio da eficiência como uma dimensão fundamental do pensamento administrativo brasileiro. O princípio se juntou aos outros já estabelecidos no artigo 37 da constituição: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, sublinhando a importância do que viria a ser a gestão focada em resultados.

Um segundo desafio enfrentado foi a desconstrução do *Regime Jurídico Único* e, principalmente, a flexibilização da estabilidade, a criação do estágio probatório, abrindo a possibilidade de demissão por ineficiência ou excesso de quadros. Contudo, apesar de aprovada, não houve regulamentação de como ocorreria tal flexibilização, de forma que medidas nesse sentido não foram amplamente implementadas.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado propunha aperfeiçoar e consolidar o quadro de servidores permanentes e bem preparados da burocracia e ao mesmo tempo introduzir os princípios gerenciais no setor público. Para isto, o PDRAE estabeleceu uma proposta de organização da administração pública em quatro macro-estruturas: o núcleo estratégico do Estado, as atividades exclusivas estatais, as atividades estatais não exclusivas; e a produção de bens para o mercado.

A macro divisão da estrutura administrativa do Estado incorpora a separação da formulação

de políticas em relação à provisão de serviços públicos, propondo duas formas distintas de administração, burocrática e gerencial, assim como três formas de propriedades, superando a dualidade público-privado ao incorporar a ideia da propriedade pública não estatal. Cada face da macro-estrutura estatal teria suas características específicas, exigindo uma forma de administração e de propriedade mais afinada com os objetivos a serem perseguidos.

O núcleo estratégico corresponde ao governo em sentido lato. O setor que define as políticas públicas e coordena sua implementação e fiscalização, formula as leis, acompanha e atua no desenvolvimento da jurisprudência, cobra seu cumprimento e também julga as transgressões que a elas se interpõem. Corresponde às elites dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao Poder Executivo, principalmente o entorno da Presidência da República, dos ministros de Estado e da equipe responsável pelo apoio técnico de alto nível à formulação e coordenação das políticas públicas. Neste setor seria necessário um aprofundamento weberiano, com desenho de carreiras de Estado protegidas, estáveis, bem remuneradas e desenhadas. Inclusive, após a reforma o próprio proponente, Bresser-Pereira, entende que o aprofundamento weberiano seria mais importante do que o previsto inicialmente (Bresser-Pereira, 2018).

As atividades exclusivas de Estado, por sua vez, correspondem aos serviços e atividades que unicamente o Estado pode desempenhar, associados essencialmente ao poder de polícia, de modo que o também se exerça o extroverso do Estado. Isto corresponde ao poder que o Estado possui em definir unilateralmente obrigações para terceiros, extravasando seus próprios limites a partir de regulamentações, fiscalização e ações de fomento. Como exemplos é possível destacar a cobrança e fiscalização de tributos, a polícia propriamente dita, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, o controle do meio ambiente, o serviço de emissão de passaportes, entre inúmeras outras atividades.

As atividades não exclusivas, por sua vez, correspondem ao setor em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As organizações que atuam nesse setor não possuem o poder de polícia ou do extroverso do Estado, mas há incentivos à ação pública, pois correspondem aos serviços envolvem direitos fundamentais, como educação, saúde ou cultura e/ou direitos, serviços e produtos que geram externalidades relevantes que se espalham para o restante da sociedade, não podendo ser transformados em atividades meramente lucrativas, tais como hospitais, centros de pesquisa, teatros e museus, ou mesmo quando a provisão de mercado nestes setores tende a ser subótima. Existe uma vasta literatura que identifica diferentes formas de falhas de mercado que justificam a atuação pública de forma a aumentar a eficiência econômica agregada do produto social (Tirole, 2007).

As inovações mais relevantes ocorrem na seara das atividades não exclusivas como universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus e outros aparelhos culturais, onde a reforma propõe e desenvolve o conceito de propriedade pública não estatal. A proposta entende que existe dentro da nova gestão pública, um espaço de atuação, com afinidades com o Terceiro Setor, no qual a ação tem fins públicos e busca o benefício da sociedade como um todo – isto é, não se pauta pela busca de lucros via ação de mercado – que no entanto, não precisa ser pautada pela rigidez estatal, uma vez que não está relacionada ao extroverso do Estado.

Finalmente, no quarto macro setor do estado estariam as atividades voltadas para a produção para o mercado, o campo de ação das empresas estatais e passíveis de transferência para o mercado privado por meio de privatizações. É, portanto, um setor caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado, como por exemplo o setor de infraestrutura e de outros monopólios

naturais. Tais atividades encontram-se no Estado por envolverem eixos considerados estratégicos política ou economicamente pelos líderes políticos do Estado, seja pela falta de capital do setor privado em prestar o serviço e/ou realizar investimentos necessários, seja por serem atividades naturalmente monopolistas, no qual o controle via mercado não é possível; tornando-se necessária, regulamentação rígida por parte do poder público, ou por ações consideradas sensíveis politicamente pelo Estado.

O Plano Diretor vislumbrou uma nova forma de articulação destes setores que amplie a autonomia gerencial assim como a responsabilização por parte dos gestores. A articulação não mais seria por meio de um processo hierárquico de subordinação e comando, mas sim por meio da celebração de contratos de gestão entre as entidades públicas não estatais e o núcleo estratégico formulador de políticas públicas.

O contrato de gestão é o instrumento que permite maior autonomia e flexibilidade gerencial ao ator prestador de serviços, uma vez que o contratualizado não é mais o devido procedimento regulamentado, mas sim os resultados e o desempenho das agências, em troca dos recursos oferecidos pelo Estado. Desta forma, os contratados possuem menos amarras para compra de insumos e organização do quadro de funcionários, superando amarras que o modelo burocrático weberiano impõe à provisão dos serviços públicos.

Uma face essencial dessa nova abordagem sobre a administração pública é a necessidade de maior transparência e publicidade nas informações estatais, estimulando a coleta e publicização de informação sobre as atividades estatais assim como o controle social.

Outro elemento fundamental da estrutura de reforma do estado é uma mudança na visão geral sobre o serviço público e os servidores. Enquanto o modelo weberiano, que busca superar os problemas da administração

patrimonialista, é essencialmente desconfiado da atuação dos burocratas, exigindo procedimentos e regulamentos extensivos que garantam a impessoalidade e o universalismo na prestação dos serviços públicos, a proposta gerencial possui uma visão mais otimista e republicana do funcionalismo ao propor uma estrutura mais flexível para a busca do interesse público. Contudo, esse otimismo é moderado, uma vez que a flexibilidade deve ser garantida simultaneamente ao estabelecimento de uma estrutura de coordenação, planejamento e controle por parte do núcleo estratégico do Estado, de forma a não permitir a balcanização e feudalização do serviço público em unidades não apenas autônomas, mas independentes e separadas.

Posto isto, a estrutura gerencial promove uma alteração no modelo de controle, que supera uma lógica essencialmente procedimento ou processual, para um controle que se exerce sobre resultados (Pacheco, 2010). Trata-se de uma mudança fundamental em como e sobre o que controlar, estendendo a legalidade dos atos administrativos como requisito necessário, mas não suficiente para a devida accountability. Além de zelar pela legalidade, a ação estatal deve ser eficiente e prezar pelo bom uso dos recursos públicos de forma a produzir o melhor resultado possível à sociedade.

Além disto, para a produção do melhor controle é necessário também a democratização do Estado, não só como mecanismo legitimador processual da ação pública, mas também como ferramenta de aumento da eficiência, uma vez que muito da informação necessária para a boa decisão não está disponível de maneira direta aos gestores públicos. Desta forma, os instrumentos de controle social e de ampliação dos espaços de participação estão também associados a um melhor desempenho do Estado em larga escala.

O Plano Diretor previa três novas formas distintas de controle das organizações públicas não estatais, indo além dos controles

procedimentais tradicionais: o controle social direto, via instâncias administrativas com participação social; o controle por desempenho e resultados, via contrato de gestão; e, finalmente, o controle pela competição administrada pela excelência, pois vários atores desempenhariam atividades similares que poderiam ser comparadas pelos controladores e aquelas com melhor provisão de serviços seriam escolhidas preferencialmente pelo cidadãos – consumidores, criando quase-mercados para a provisão dos serviços públicos, sem incorrer em privatização (Bresser-Pereira, 2009).

No que toca a gestão de pessoal, a reforma Bresser possuía uma dupla agenda. De um lado, seria necessário reforçar a natureza weberiana da burocracia do núcleo estratégico, desenhando e remunerando de maneira adequada as carreiras de estado, de forma a garantir um controle procedimental nas burocracias responsáveis pela execução do planejamento, coordenação e controle dirigidos pelos agentes públicos eleitos. As carreiras deveriam ter seu acesso por concurso público com realização anual ou mais constante no tempo, garantindo uma renovação permanente e gradual dos quadros de servidores, assim como um investimento forte em capacitação e valorização dos servidores qualificados, de forma impedir a perda de quadros para o setor privado.

De outro, uma agenda gerencial com maior flexibilidade, aproximando a atuação do serviço público das relações trabalhistas do mercado privado, uma vez que as agências públicas não estatais, cuja estrutura de maior sucesso são as organizações sociais, contratariam dentro dos moldes da CLT e não como servidores estatutários, garantindo flexibilidade para ajustes e adaptações nos serviços de acordo com o que fosse definido nos contratos de gestão.

A dimensão legal da reforma Bresser durou o período do primeiro mandato de Cardoso, com a adaptação da CF-88 aos princípios e

instrumentos norteadores da nova gestão pública, incluindo formulações legais infra-constitucionais como a Lei das Organizações Sociais. A partir do segundo mandato de Cardoso e até o presente momento iniciou-se uma longa e tortuosa fase de implementação e disseminação na federação dos princípios, instrumentos e práticas gerenciais, ainda que a proeminência dos princípios gerenciais tenham predominado no debate público frente à resistências corporativistas (Bresser-Pereira, 2009).

O MARE foi fundido com o Ministério do Planejamento e Orçamento. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) ficou como responsável pela implementação da Reforma Gerencial. O MPOG permaneceu com essa função até 2019, quando foi fundido com o Ministério da Fazenda, da Previdência, do Trabalho e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio na criação do super Ministério da Economia, no qual as funções de gestão estão a cargo da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

### **Conclusões: A atualidade da Reforma do Estado**

Ao longo do trabalho fizemos um extenso percurso histórico nos 500 anos de administração no Brasil. O principal legado do período colonial é uma marca fundamental até hoje presente na sociedade brasileira e em sua relação com o Estado, ainda que de forma muito mais reduzida: um certo distanciamento das realidades locais do governo central e das formalidades do Estado.

Boa parte da vida brasileira ainda ocorre em paralelo e distante do Estado, como pode ser demonstrado na existência de um grande mercado informal de trabalho, que não obstante as conquistas trabalhistas de décadas passadas, encontram-se alijados de seus direitos e distantes dos serviços públicos essenciais. Parcela importante da população brasileira, seja nos grandes centros ou em locais distantes e isolados, vivem sem a

proteção efetiva do império da lei e sujeito ao exercício arbitrário do poder *de facto* exercido por lideranças locais, seja nas periferias das grandes metrópoles ou no vasto interior.

A herança imperial, cuja origem remontam a transferência da Coroa portuguesa de Lisboa ao Rio de Janeiro em 1808 marcam a nossa formação burocrática essencialmente patrimonialista, que fundavam a lógica do Estado absolutista português, transferido nas naus para terras fluminenses pelo então Regente Dom João VI. A estrutura patrimonial foi perpetuada e consolidada ao longo de todo Império e foi a base do sistema clientelista do primeiro período republicano. Contudo, os esforços de manutenção da unidade territorial e da definição dos limites da nação gestaram as primeiras experiências burocráticas modernas no país, nas Forças Armadas, após a Guerra do Paraguai e na Diplomacia, já no início do século XX.

Essas duas pioneiras reformas alimentariam o projeto reformista e centralizador varguista construído a partir da importação e adaptação das ideias weberianas e wilsonianas para a realidade nacional, obtendo grande contribuição do projeto *tenentista*. A partir de então, um grande projeto de construção do Estado Nacional é realizado sem eliminar completamente os legados anteriores, mas incorporando ao patrimonialismo as inovações getulistas: o corporativismo nas relações capital-trabalho, o universalismo de procedimento daspiano e um emergente insulamento burocrático nas instâncias promotoras das políticas de desenvolvimento econômico.

Essa estrutura complexa e centralizadora começa a ser alvo de amplas reformas a partir do Regime Militar com o objetivo de desconcentração da máquina pública, antecipando inovações que seriam temas do debate da *Nova Gestão Pública*. No entanto, a inexistência de estruturas de controle e coordenação fortes, em parte resultado do autoritarismo imbuído no reformismo

administrativo, tornaram a descentralização ineficaz e estimuladora da balcanização do estado e do absoluto descontrole fiscal. Diante disto, há um grande retorno centralizador weberiano durante o processo constituinte, completando, pelo menos na esfera federal, o projeto daspiano.

A democracia deveria, assim, completar a reforma e modernização do Estado diante desta estrutura complexa e naquele momento razoavelmente desorganizada diante do caos fiscal e macroeconômico. Nesse contexto se insere a reforma proposta pelo MARE para readequar o Estado moderno à economia globalizada e ao mundo democrático. O desafio do MARE fora imenso, pois além de recuperar o caminho renovador, devia enfrentar o desafio dos legados anteriores.

O MARE foi um polo irradiador de ideias e inovações dentro do Estado brasileiro, numa circunstância de reformas amplas que consolidaram a vitória do modelo democrático e a readequação da letra constitucional para o que era o contexto político dos anos 1990s. A vitória do modelo liberal democrático e da opção pela economia de mercado inserida e aberta ao mundo globalizado.

A grande contribuição da Reforma Bresser foi captar, traduzir e adaptar as inovações propostas e princípios da *Nova Gestão Pública* às características e contextos do Estado e da sociedade brasileira. A partir de então, mesmo as visões críticas às ideias propostas na década de 1990, princípios como transparência, parcerias com a sociedade civil, controle social, participação, eficiência e competição administrada tornam-se temas comuns no debate administrativo brasileiro.

Outra grande virtude foi o efeito de disseminação das ideias da nova gestão pública para a reforma administrativa dos estados e municípios a partir de um grande debate nacional sem a imposição autoritária por parte do governo central, como ocorre nos grandes momentos reformistas anteriores. Assim como

a expansão das Escolas de Governo, com o objetivo de produzir capacitação permanente dos servidores da máquina pública nas três esferas de governo.

Efetivamente, a Reforma Bresser foi uma reforma de longo prazo, com origens que remontam às teses e princípios já presentes nas reformas getulistas e sobretudo, do Regime Militar, e inclusive permanece após o momento de reformas institucionais legais entre 1995 e 1998. Foi, portanto, uma reforma institucional de longo prazo, captando conteúdos, princípios e questões que estavam sendo debatidos no Brasil desde antes do processo de redemocratização e que ganham uma dimensão de responsabilização do Estado e da burocracia perante a sociedade a partir de 1988. Produziu efeitos para além do governo Cardoso, mudando o *ethos*, a cultura e o debate sobre a administração pública nos governos federal, estaduais e municipais e, inclusive, contribuindo para a própria evolução internacional sobre a ***Nova Gestão Pública***.

Contudo, ainda resta muito a realizar para a criação de uma máquina administrativa efetiva e representativa, privilegiando tanto a legitimidade democrática e a eficiência da intervenção estatal. Desde as manifestações de 2013, a exigência por melhor qualidade na prestação dos serviços prestados pelo Estado tornou-se clarividente no Brasil. Para isto, tanto a reforma weberiano quanto a gerencial devem ser completadas, consolidadas e adaptadas ao novo contexto nos estados e municípios além de retomarmos efetivamente uma ideia sistêmica e integrada de Reforma do Estado e não apenas ajustes específicos e desestruturados com impactos reduzidos de médio e longo prazo.

## REFERÊNCIAS

---

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs.). **Administração Pública**. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 537-548.
- ABRUCIO, Fernando.; PEDROTI, Paula.; PÓ, Marcus Vinicius. A formação da burocracia brasileira: trajetória e significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-71.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2005.
- ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O Município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: Uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora Unesp, 2007.
- ARANTES, Rogério; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Claudio; TEIXEIRA, Marcos Antônio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 109-147.
- ATALLAH, Cláudia Cristina Azeredo. **Da justiça em nome d'El Rey: justiça, ouvidores e inconfidência no centro-sul da América Portuguesa**. Rio de Janeiro: Eduerj/Faperj, 2016.
- BAIRD, Marcello Fragano; FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. Flying in clear skies: technical arguments influencing ANAC regulations. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 2, p. 70-92, 2014.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Nação, Sociedade Civil, Estado e Estado-Nação: uma perspectiva histórico**. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/>. Acesso em: 03 de dez. 2020.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 9-30, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BUENO, Eduardo. **Náufragos, traficantes e degredados: as primeiras expedições ao Brasil, 1500-1531**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998.
- CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil: Cinco séculos de pessoas, costumes e governos**. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.
- CALÓGERAS, João Pandiá. **Formação Histórica do Brasil**. 4ª Edição. São Paulo: Ed. Nacional, 1980.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARONE, Edgard. Coronelismo: definição histórica bibliografia. **Revista de administração de empresas**, v.11, n. 3, p. 85-92, 1971.
- CARVALHO, José Murilo de. Rui Barbosa e a razão clientelista. **Dados**, v.43, n.1 , p. 00-00, 2000.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004.

- CASTRO, Jeanne Berrance de. **A milícia cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850.** São Paulo: Editora Brasileira, 1977.
- CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea: Do Movimento Gerencialista Ao Pós-NPM.** Brasília: IPEA, 2017
- CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, vol. 28, n. 1, p.113-131.2, 1985.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, vol. 42, n. 5, p. 829-74, 2008
- CRUZ, Sebastião Velasco. **Empresários e o Regime no Brasil: A Campanha contra a Estatização.** Tese (Doutorado) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.
- DORIA, Pedro. **1565: Enquanto o Brasil nascia: A aventura de portugueses, franceses, índios e negros na fundação do país.** Rio de Janeiro: Harper Collins Brasil, 2017.
- DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina. **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.p.271-309.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro.** Rio de Janeiro: Globo Livros, 2013.
- FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. **A democracia reduz a desigualdade econômica? Um estudo sobre as possibilidades de construção de uma sociedade mais igual por meio da democracia.** São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2017.
- FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. A construção institucional da política comercial brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) no governo Cardoso. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.45, p123-148, 2013.
- FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. **Burocracia e Política-a Construção Institucional da Política.** Biblioteca24horas - Seven System International Ltda. São Paulo - SP. 2011
- FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. **Participação** In: Os Pilares do PODEMOS – Democracia, Participação e Transparência São Paulo: Boletim Fundação Podemos, abr. de 2020a.
- FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. **Modernização do Estado: Agência Executiva, retomando a inovação na Administração Pública.** São Paulo: Boletim Fundação Podemos, jan. de 2020b.
- FRANCO, Gustavo H. B. Alternativas de estabilização: gradualismo, dolarização e populismo. **Revista de Economia Política**, v. 13, n. 2, p. 28-45, 1993.
- GEDDES, Barbara. Building "state" autonomy in Brazil, 1930-1964. **Comparative Politics**, v. 22, n. 2, p. 217-235, 1990.
- KERSTENETZKY, Celia. **O estado do bem-estar social na era da razão.** Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2012.
- LAFER, Celso. **JK e o Plano de Metas.** São Paulo: Editora FGV, 2002.
- LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira.** São Paulo: Editora Augurium, 2005
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, abr-jun 1998.



LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 73-108.

LOUREIRO, Maria Rita.; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, vol. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.

MANN, Michael. Infrastructural power revisited. **Studies in comparative international development**, vol. 43, no. 3-4, p. 355-365, 2008.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Vol. 82. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, Roberto Borges. A transferência da Corte Portuguesa para o Brasil: impactos sobre Minas Gerais. **XIII Seminário Sobre a Economia Mineira**, v. 13, 2008.

MATTOSO, José. Revoltas e Revoluções na Idade Média Portuguesa. In: \_\_\_\_\_. **Naquele tempo: Ensaio de história medieval**. Lisboa: Círculo de Leitores, 2009. p. 409-425

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for good governance: how societies develop control of corruption**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2015.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio. **Reinventando o capitalismo de Estado: O Leviatã nos Negócios: Brasil e outros países**. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

NABUCO, Joaquim. **O Abolicionismo**. Petrópolis: Vozes/INL, 1977.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. PACHECO, Regina. A Agenda Da Nova Gestão Pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 73-108.

PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010. **Latin American Politics and Society**, v.56, n. 2, p. 27-48, 2014.

PRADO, Caio Júnior. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957.

REINING, Henry. VI. The Brazilian Program of Administrative Reform. *The American Political Science Review*, vol. 39, n. 3, p. 536-547, 1945.

REIS, Elisa Maria Pereira. O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro. **Revista Estudos Históricos**, vol. 1, n. 2, p.187-203, 1988.

SALDANHA, Flavio Henrique Dias. Exército e Guarda Nacional: recrutamento militar e a construção do Estado no Brasil Imperial. **Coleção Meira Mattos**, v. 9, n. 36, p. 673-681, 2015.

SÉRGIO, António. **Breve interpretação da História de Portugal**. Lisboa: Livraria Sá da Costa, 1977.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

STEPAN, Alfred. **The military in politics: changing patterns in Brazil**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2015.

TIROLE, Jean. **Economics for the Common Good**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2017.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. **A capital da solidão: uma história de São Paulo das origens a 1900**. São Paulo: Objetiva, 2012.

VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil: populações rurais do centro-sul**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1987.

VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. **História administrativa do Brasil: Brasil sede da monarquia, Brasil Reino (2ª parte)**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, vol. 8, n. 2, p. 27-76, 1974.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. O direito de família no mundo luso-brasileiro: períodos pombalino e pós-pombalino. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil**, ano 160, v. 404, p. 537-546, 1999.