

Administração pública no Brasil: as reformas administrativas do DASP e do decreto-lei nº200 em perspectiva comparada

Public administration in Brazil: the administrative reforms of DASP and decree-law n ° 200 from a compared perspective

Leonardo Queiroz Leite*

Resumo: Este trabalho aborda de modo comparado o contexto histórico, as características políticas e os fundamentos organizacionais de duas grandes reformas da administração pública brasileira: a reforma que deu origem à burocracia moderna brasileira com a criação do DASP, na Era Vargas; e o Decreto-Lei nº 200 de 1967, dos governos militares, que pretendia descentralizar e flexibilizar as estruturas burocráticas do governo federal. Assim, através de uma revisão de literatura, analisaremos os atributos fundamentais dessas reformas que alteraram a morfologia do aparelho de Estado no Brasil, salientando suas diferenças e analisando a inter-relação entre elas. Logo, buscaremos compreender como as mudanças de conjuntura histórico-política e as diferentes orientações dos macro-objetivos governamentais em distintos momentos históricos impactaram de modo direto as configurações da Administração Pública. Portanto, pretendemos contribuir com a área científica do campo de intersecção analítica entre História, Administração Pública e Ciências Sociais, com ênfase nos processos históricos de transformação do Estado, visando ampliar a literatura disponível no Brasil que aborda as reformas administrativas sob enfoque histórico-comparativo.

Palavras-chave: Brasil. Políticas Públicas. Reformas da Administração Pública. Governo Vargas. Governos Militares.

Abstract: This article addresses, comparatively and historically, the political characteristics and organizational foundations of two major Brazilian public administration reforms: the reform that gave rise to the modern Brazilian bureaucracy with the creation of the DASP, in the Vargas Era; and Decree-Law

* Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV - SP); Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

No. 200 of 1967, from military governments. Thus, we will analyze the fundamental attributes that marked these two reformist movements that altered the morphology of the state apparatus in Brazil, highlighting their differences and analyzing the interrelationship between them. Therefore, we will seek to understand how the changes in the political conjuncture and the different orientations of governmental macro-objectives at different historical moments have directly affected Public Administration configurations, thus reorienting the direction of administrative reforms. Thus, we intend to contribute to the interdisciplinary scientific areas of History, Public Administration and Social Sciences, with emphasis on the historical processes of state transformation, aiming to broaden the literature available in Brazil that addresses the debate on administrative reforms under a historical-comparative approach.

Keywords: Brazil. Public Policies. Public Management Reforms. Vargas Government. Military governments.

Introdução

Este artigo aborda de modo comparado as características históricas, políticas, institucionais e organizacionais de duas grandes reformas da administração pública ocorridas no Brasil durante o século XX: a reforma que deu origem à moderna burocracia brasileira concebida sob a ótica weberiana (racional, profissional, impessoal) com a criação do DASP, na Era Vargas, e o Decreto-Lei nº 200 de 1967, do início dos governos militares, que pretendia descentralizar, flexibilizar e dinamizar as estruturas burocráticas do governo federal.

Essas duas reformas estruturantes da gestão pública brasileira foram iniciativas fundamentais que delinearão as práticas, instrumentos, processos e fundamentos da administração pública no Brasil. Além disso, as duas possuem características em comum, como o fato de terem sido instituídas em períodos autoritários e estarem estreitamente ligadas aos projetos políticos de desenvolvimento econômico nacional de seus respectivos momentos históricos.

De fato, conforme corroborado pela literatura especializada, a Reforma de 1967 foi uma *reação* à centralização excessiva da burocracia oriunda do

DASP. Posteriormente, a iniciativa reformista de 1967 seria considerada responsável pela excessiva fragmentação da administração pública, no contexto da Constituição de 1988, porém, tida como um “primeiro passo” para a Reforma Gerencial de 1995¹. (BRESSER-PEREIRA, 1998) De todo modo, as duas grandes reformas a serem tratadas em especificidade no escopo desse trabalho geraram tamanho impacto que condicionaram parte das iniciativas posteriores de reforma administrativa e, portanto, constituem marcos fundamentais da história da administração pública no Brasil.

Acerca dos pressupostos teórico-metodológicos para a história da administração pública, Costa e Costa (2016, p. 220-226) ressaltam a necessidade de adequar as abordagens do tema a fim de evitar as mesmas críticas outrora dirigidas à história política (elitista, subjetivista, voltada para fatos isolados etc.). Assim como a história política, que “ressurge” enquanto “território historiográfico” a partir da obra de Remond (2003), os autores ressaltam alguns “vícios” dos estudos sobre a história da administração pública a fim de evitá-los e, ao mesmo tempo, salientam as especificidades de área de investigação científica.

Entre esses equívocos de abordagem estariam a *reificação*: confusão entre Estado, governo e administração pública, tratando o primeiro, especificamente, não como “forma política abstrata”, mas como objeto palpável e dotado de capacidade de ação; o *evolucionismo*: a visão linear do processo de modernização e transformação do Estado, que desconsidera as permanências de um modelo, mesmo diante da predominância de outro. (COSTA e COSTA, 2016)

Diante disso, Costa e Costa (2016) apontam ainda quatro “imperativos metodológicos”, baseados em Pierre Rosanvallon (1990), que possibilitam tratar o objeto com mais precisão e singularidade: 1) *Desglobalização*: evitar tratar o Estado como um todo coerente, um bloco unificado; 2) *Hierarquização*: integrar e hierarquizar os diversos níveis de apreensão do fenômeno, procurando dar conta das especificidades nacionais; 3) *Articulação*: diante do fato de que o Estado não é apenas um aparelho administrativo, mas também uma forma política abstrata, é necessário articular questões “objetivas” com

¹ Acerca dos processos históricos, conceituais e teóricos que engendraram a chamada “Reforma Gerencial do Estado de 1995”, ver o trabalho de Leite (2019).

ideias e representações sociais; 4) *Totalização*: consiste em evitar o tratamento da história do Estado como a soma das histórias de suas partes (Ministérios, esferas de poder etc.), mas dar-lhe sentido a partir da análise dentro de um conjunto.

Acerca do marco temporal que delimita os objetos de nossa análise, a periodização das fases de estruturação da Administração Pública brasileira elaborada por Martins (1995) é de suma importância, uma vez que estabelece cinco momentos principais da “experiência modernizante brasileira”: a *administração tradicional* (1808-1930), ainda muito influenciada pela importação/imposição das instituições lusitanas; a *modernização daspiana* (1930-1945), que buscou implantar um padrão de racionalidade weberiana funcional na administração pública, mas com viés autoritário, apartado da política; a *administração paralela* (1945-1964), marcado pela volta das articulações político-partidárias no âmbito do Estado, mas também pelo “desfalecimento” da racionalidade instrumental; a *administração para o desenvolvimento* (1964-1985), caracterizado por um padrão tecnocrático, avesso à política; e a *era da desmodernização* (1985-1989), na qual a administração pública foi retomada pela política, mas segundo “padrões disfuncionais”.

Desse modo, do ponto de vista metodológico, devido à limitação do nosso escopo de análise, a partir das classificações trazidas por Martins (1995), exploraremos tão somente a fase daspiana, nos anos Vargas entre 1930 e 1945, e a fase da “administração para o desenvolvimento”, ocorrida nos governos militares a partir de 1964 até a redemocratização do país em 1985.

Em suma, tendo em vista as considerações teórico-metodológicas e a exposição sumária das reformas da administração pública assinalando os dois marcos temporais estabelecidos neste trabalho, pretendemos analisar *en passant*, dentro dos limites do escopo deste artigo meramente exploratório, o contexto político-histórico que serviu de pano de fundo para a concepção e implementação de cada uma das reformas, inseridas numa perspectiva de conjuntura histórica mais ampla dos objetivos políticos, econômicos e institucionais dos governos que as realizaram. Com isso, pretendemos apontar as virtudes e insuficiências de cada reforma administrativa, refletindo sobre

seus pontos de continuidade e de ruptura, estabelecendo padrões de comparação úteis para a compreensão do *modus operandi* das engrenagens que moveram (e movem) os processos de Reforma do Estado no país.

Portanto, neste breve ensaio teórico de caráter meramente exploratório, através de uma análise bibliográfica e revisão de literatura multidisciplinar, buscaremos construir pontes analítico-interpretativas entre os campos da História e das Ciências Sociais, a fim de oferecer uma contribuição acadêmica na forma de um sintético panorama teórico-conceitual sobre duas reformas administrativas que lançaram as bases da administração pública brasileira no século XX.

I. O DASP e a Reforma Burocrática da década de 1930

Com a Revolução de 1930, inicia-se no país o processo de *statebuilding*, caracterizado pela intervenção dirigista na economia e por uma centralização administrativa e política, intensificada após o Estado Novo. Inaugurava-se, nesse momento histórico, a primazia do Estado enquanto indutor do desenvolvimento nacional, com o fortalecimento dos mecanismos de intervenção na vida econômica e social do país, com a conseqüente diminuição dos poderes da arena parlamentar-partidária em benefício de forte concentração de poder no Executivo Federal. (DINIZ, 1978). Desse modo, com a chegada de Vargas ao poder, o Estado, o Governo e a Administração Pública começaram a ser vistos como os grandes protagonistas do processo de desenvolvimento econômico, político e social do Brasil:

A ascensão de Getúlio Vargas após o triunfo da Revolução de 1930 representou um novo momento para o Brasil. Em primeiro lugar, o Estado foi levado a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da economia. Em segundo lugar, a política econômica governamental tornou-se mais ambiciosa, chegando a suscitar uma confiança nos destinos da Nação que, em seu sentido mais amplo, configura o que se poderia denominar “nacionalismo-desenvolvimentista”. No plano externo, a crise dos preços do café e a depressão capitalista representavam novos desafios para os formuladores da política comercial e, no plano interno, a determinação de promover como opção política o crescimento das indústrias traduzia os interesses das massas urbanas que demandavam emprego e renda, da burguesia nacional que demandava espaço para seus negócios e das Forças Armadas que requeriam meios para assegurar sua responsabilidade em matéria de segurança e defesa. O objetivo-síntese consistia na

modernização, que então se confundia em boa medida com a industrialização. (SILVA, 2003).

Outro aspecto fundamental da engenharia político-institucional da Era Vargas foi a montagem do modelo corporativo de mediação de interesses, a partir do qual institucionalizou-se a prática da negociação compartimentalizada entre grupos econômicos e o Estado, transformando-se o Executivo em arena privilegiada para o encaminhamento das demandas empresariais (DINIZ, 1978).

Portanto, os anos Vargas foram um ponto de inflexão crucial nos rumos do desenvolvimento econômico do país. No plano da economia, a principal mudança foi o deslocamento do seu eixo do polo agroexportador para o polo urbano-industrial. No campo político, verificou-se o esvaziamento do poder dos grupos interessados em manter a preponderância do setor externo no conjunto da economia, paralelamente à ascensão dos interesses ligados à produção para o mercado interno. Em outros termos, configurou-se uma mudança na coalizão de poder mediante o ingresso de novos atores, as elites industriais e empresariais emergentes. Coube a Vargas administrar esse processo de transição. (DINIZ, 1978; DRAIBE, 1985)

Desse modo, a montagem da estrutura corporativa de intermediação de interesses introduziu o sistema de representação direta dos interesses no interior do Estado, sem a mediação partidária. Consolidou-se um modelo que atribui ao Estado papel primordial não só nas decisões relativas às principais políticas públicas, como também na administração do conflito distributivo, na definição das identidades coletivas dos setores sociais em processo de incorporação, bem como na representação dos interesses patronais e sindicais. (DINIZ, 1978).

A engenharia institucional assim instituída implicou, na verdade, uma nova forma de formular e implementar políticas públicas, deslocando-as para instâncias enclausuradas na alta burocracia governamental, protegidas de interferências externas. Assim sendo, ao “blindar” o processo de formação das políticas em um espaço político-institucional insulado e, portanto, fora do controle direto das oligarquias estaduais, eliminou-se paralelamente qualquer forma de manifestação autônoma dos interesses. Tais considerações colocam em evidência uma especificidade dessa experiência de construção institucional,

já que a nacionalização e a burocratização do processo decisório se apresentam como duas faces da mesma moeda dentro de um processo mais geral de centralização e de concentração do poder do Estado. (DRAIBE, 1985; DINIZ, 1978)

A partir da Era Vargas, além das transformações políticas, econômicas e do papel do Estado de maneira geral, inicia-se um processo de profunda reformulação da administração pública no Brasil, que se torna mais técnica e profissional, efetivamente *burocrática*. Por meio de uma significativa Reforma de Estado, Vargas buscou romper com o modelo de Estado patrimonial conduzido pela elite agrário-exportadora, uma vez que as práticas clientelistas e patrimonialistas representavam verdadeiros obstáculos ao ímpeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas, inaugurando a “burocratização” do Estado brasileiro. (COSTA, 2008; DRAIBE, 1985)

Até a década de 1930, a estrutura da Administração Pública no Brasil era fortemente assinalada pelo patrimonialismo e pelo baixo volume de produção e execução de políticas públicas, concentrando-se o Estado em funções essenciais de segurança, relações exteriores e proteção da economia. Nesse período histórico, temos um ponto de inflexão fundamental, pois foi quando ocorreu a primeira grande iniciativa de reforma do aparato estatal brasileiro visando à construção de um corpo burocrático profissional² guiado pelos princípios weberianos, com o início do primeiro governo de Getúlio Vargas. (ABRUCIO, 2007)

Numa análise panorâmica das experiências de reforma administrativa no Brasil desde 1930, Wahrlich (1984) procura salientar as influências teóricas e os resultados das reformas levadas a cabo em diferentes momentos históricos: a chamada “fase pioneira e dinâmica (1930-45)” ocorreu na Era Vargas e teve influências das “teorias administrativas predominantes nas nações ocidentais” como a distinção entre administração e política; as funções de planejamento,

² Segundo Costin (2010, p.52-53), a reforma daspiava avançou ao regulamentar também princípios estabelecidos pela Constituição de 1934, como o concurso público, e em 1939 foi também instituído o Estatuto do Funcionário Público, igualmente previsto na Carta Magna de 1934. A ideia central era a da impessoalidade e do saber técnico, consagrando traços fundamentais da administração pública burocrática que pretendia se implementar no país.

direção, coordenação e controle; a *teoria da departamentalização* (por objetivo, por processo, por clientela ou material e por área).

Nesse contexto, é importante mencionar que a Administração Pública brasileira passou por uma reorganização baseando-se na estrutura organizacional militar, com uma forma administrativa efetivamente regida por normas e regras, oriunda de instituições como o Itamaraty e o Banco do Brasil, além das militares. (COSTA, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2001; 2007). De fato, na esteira dessas mudanças, e considerando seu projeto de construção do Estado nacional, Vargas dá início à construção de um aparato institucional visando não apenas centralizar o poder, mas também ampliar a capacidade de intervenção estatal, a partir da adoção de medidas em prol da racionalização do serviço público. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

É neste contexto que se inaugura a primeira grande reforma administrativa brasileira, que tem na *criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)*, em 1938, sua principal marca. Este órgão desempenhou um papel fundamental na introdução de um sistema de mérito no serviço público e cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores, contribuindo para a difusão de ideias e práticas modernizadoras da Administração Pública, sendo a primeira estrutura burocrática de tipo weberiana no Brasil destinada a controlar e centralizar as atividades da Gestão Pública em nível nacional. (DRAIBE, 1975, p. 76-77)

É importante assinalar que antes da constituição do DASP foram conduzidas uma série de medidas visando à instauração do universalismo de procedimentos e à adoção de princípios da meritocracia, mediante a criação de diferentes comissões e leis. Tais resoluções foram essenciais para dar início à constituição de um corpo burocrático profissional, preparando o terreno para a formação e atuação do DASP, que foi criado pelo Decreto Lei nº 579, de junho de 1938, e basicamente era responsável pela centralização de pessoal, material, orçamento, organização e métodos, e absorveu o antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, de 1936, que instituía também o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de mérito. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p.5-6; BRESSER-PEREIRA, 1998, p.164).

A partir do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), se inicia um processo de insulamento burocrático, característico e simbólico da busca de racionalidade e modernização do período. Para racionalizar, era preciso estabelecer três objetivos: centralização, padronização e coordenação. De acordo com Nunes, porém, o DASP era “paradoxal”, porque “combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos”, este último mais relacionado com a contratação e promoção do serviço público (NUNES, 2003, p. 53).

De acordo com Bresser-Pereira (1996; 1998; 2001), o Brasil iniciou o seu processo de modernização administrativa com a “Reforma Burocrática” de 1936, que delineou os contornos da burocracia no país: trata-se de uma medida de modernização autoritária e de teor centralizador, que teve por objetivo dismantelar o estado oligárquico, iniciando um movimento modernizador que representou um o início da transição da administração pública patrimonial para a administração pública nos moldes da burocracia weberiana.

De fato, trata-se da *própria instalação da burocracia moderna brasileira*, que traz para o Brasil, portanto, os primeiros elementos concretas da administração burocrática racional-legal weberiana, com a centralização das decisões, estrutura piramidal de poder e controle dos processos administrativos, sendo considerado o primeiro movimento deliberado e continuado de modernização administrativa com o objetivo de construir um aparato administrativo específico para a geração de serviços públicos e políticas públicas de alcance nacional:

A especificidade do modelo varguista estava não apenas em ter ido além dos militares e dos diplomatas, tendo uma amplitude maior. A singularidade está vinculada à **criação de uma burocracia meritocrática, profissional e universalista**, que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p.36, grifo nosso)

Logo, a Reforma empreendida por Vargas concebeu a efetiva de implantação do modelo de burocracia weberiana no Brasil, pois esse modelo se desenvolveu para contrapor-se ao patrimonialismo e ao uso da coisa pública pelos particulares. De acordo com essa concepção, o governo é uma máquina

dominada por regras e regulamentos, havendo pouca flexibilidade e reduzido espaço para iniciativas individuais, sendo o controle das atividades administrativas a principal preocupação das autoridades do Governo. Desse modo, os estatutos e órgãos criados por Vargas visavam estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos administrativos a serem adotados pelo Governo Federal. (WAHRLICH, 1984)

Ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945, fortaleceu-se a tendência de centralização na administração e, no pós-1937, delineou-se uma nova característica de atuação: além de um Estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir as feições de um Estado intervencionista; à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o Estado desenvolvimentista. (LIMA Jr., 1998, p. 6; WAHRLICH, 1984; DRAIBE, 1985)

Nesse sentido, notamos que já no Governo Vargas houve a criação de importantes estruturas organizacionais da administração indireta, pois de acordo com Lima Jr. (1998, p.8) “até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações”. É importante destacar que essa expansão deve ser necessariamente compreendida à luz do projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas³, já que os novos órgãos criados visavam especialmente controlar e intervir nas atividades econômicas, uma ação estratégica essencial para dar concretude ao projeto político do governo.

A partir de 1945, a administração pública brasileira não sofreu mudanças significativas e manteve a tendência do período anterior, de criação de novos órgãos de administração direta e indireta. Durante o segundo governo Vargas e o governo JK intensificou-se a chamada “administração para o desenvolvimento”, a partir de duas tendências: a criação de autarquias e sociedades de economia mista, consideradas mecanismos mais ágeis e flexíveis; a vinculação de impostos a finalidades específicas. De acordo com o autor, essas

³ Diniz (1978) e Draibe (1985) são duas referências fundamentais que exploram em maior profundidade os aspectos histórico-conjunturais, econômicos, políticos e institucionais que alicerçaram o projeto de desenvolvimento nacional de viés autoritário proposto por Vargas no Brasil, e que foi posteriormente mantido e aperfeiçoado pelos governos militares a partir de 1964.

tendências demonstravam a “intenção de contornar, de evitar a ação política através dos órgãos convencionais”, criando uma espécie de “segunda via administrativa” (LIMA Jr. 1998, p. 10).

No governo João Goulart, foi criado um ministério extraordinário (sem pasta) para a reforma administrativa, sob o comando do ex-interventor do Estado do Rio de Janeiro, Amaral Peixoto. O projeto, porém, não teve continuidade em razão do golpe civil-militar de 1964, mas serviu de modelo para o Decreto-Lei nº 200 de 1967, principalmente no que tange à descentralização e flexibilização da administração indireta.

II. A Reforma do Decreto Lei nº200 de 1967

Ao final do Estado Novo, com o advento do período democrático (1946-1964), a reforma da Administração Pública promovida pelo DASP, que, nos termos de Bresser-Pereira, chamaremos “Reforma Burocrática”, passa por uma inflexão fundamental: o processo reformista deixa de ser consequência das iniciativas diretas do órgão departamental e passa a se concentrar essencialmente na administração indireta, na qual se usa a estratégia do “insulamento burocrático”:

O insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. (NUNES, 2003, p. 54)

Mesmo assim, nem sempre era possível livrar a gestão da influência do clientelismo, e tampouco se levou adiante qualquer processo de reforma global. Por esta razão, o presidente Juscelino Kubitschek procurou resolver o dilema do desempenho pela “administração paralela”, fundamental no seu Plano de Metas (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2001). Assim, ao longo das décadas de 1950 e 1960, a pressão pelo desenvolvimento econômico levou os governos Vargas e Kubitschek a *realizarem a modernização da administração sem recorrer a uma reforma dos quadros profissionais* (COSTA, 2002, p. 19).

Nesse sentido, já neste momento da Administração Pública nacional há a implementação de ideias gerenciais para contornar os “obstáculos burocráticos”: a estratégia foi a criação das “administrações paralelas”, através da constituição de grupos e comissões executivas e assessorias *ad hoc* que formulavam os planos e programas em articulação com técnicos de associações empresariais, institutos e autarquias:

A reforma administrativa de 1967 **não foi o único precedente de ideias gerenciais** na condução dos assuntos relacionados com a administração pública brasileira. **Os grupos executivos do Governo Kubitschek são um exemplo de um procedimento pragmático *ad hoc* próximo destas ideias.** O gerencialismo militar simbolizado pelo protagonismo das empresas estatais no regime autoritário é um outro caso importante. Finalmente, a experiência do Ministério Extraordinário da Desburocratização é um exemplo clássico das ideias esposadas pela escola “*liberation management*”. (GAETANI, 2003, p.40, grifo nosso)

De fato, desde o início dos anos 1960, formara-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática *constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento do país*. Na verdade, essa insatisfação datava da década anterior, mas o desenvolvimento econômico acelerado que ocorria então permitia que as soluções encontradas para contornar o problema tivessem caráter *ad hoc*, como foi o caso dos grupos executivos setoriais do governo Kubitschek. No momento, entretanto, em que a crise se desencadeia, no início dos anos 60, a questão retorna. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.13)

Assim, Bresser-Pereira (1996; 1998; 2001) denominou a reforma administrativa brasileira materializada no Decreto-Lei nº 200/1967⁴ (Lei de Reforma Administrativa), “Reforma Desenvolvimentista de 1967” – uma reforma que considerou os princípios burocráticos rígidos herdados da Era Vargas como um obstáculo ao desenvolvimento econômico do país. Para avançar nesse quesito, tratou de substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”:

⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Delo200.htm. Acesso em 11.02.2022.

As reformas iniciadas em 1967 visavam operacionalizar o modelo de *administração para o desenvolvimento*, baseado na consolidação burocrática de um Estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico, cuja característica principal foi o predomínio da tecnoestrutura indispensável à manutenção do regime autoritário e com a predominância do planejamento econômico como núcleo decisório de governo e no crescimento desordenado da burocracia governamental indireta. (MARTINS, 1997, p. 56)

Essa Reforma, resumidamente, propõe a descentralização e delegações de competências e disseminação⁵ dos órgãos dotados de ampla autonomia administrativa, como as fundações públicas de direito privado, autarquias e empresas de economia mista, além da grande autonomia para serviços científicos e sociais do Estado, sendo assim *a descentralização para a administração indireta o aspecto mais marcante dessa Reforma*. Nesse sentido, podemos sintetizar o espírito da Reforma de 1967 através de seus princípios norteadores básicos: o planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; e a expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias):

Houve, portanto, uma primeira tentativa de modernização da Administração Pública com base em princípios gerenciais, que buscou superar a rigidez burocrática com vistas a dotar a máquina pública de maior agilidade e flexibilidade, condição *sine qua non* para que o Estado nacional desenvolvimentista dos governos militares⁶ pudesse alcançar seus objetivos ousados de desenvolvimento econômico. Em complemento, Luciano Martins (1997) observa que as ações de descentralização funcional da Reforma de 1967 tinham dois objetivos, bastante sintonizados com os pressupostos do que viria a ser conhecido mais adiante como a “administração pública gerencial”: em primeiro lugar, contornar a rigidez das estruturas da administração direta e, em

⁵ Segundo Lima Jr. (1998: p.14), no período autoritário militar foi “extremamente acentuada” a expansão do aparelho de Estado, quer no que se refere ao número de agências criadas, quer no que diz respeito ao número de empresas estatais estabelecidas: no primeiro caso, foram 68 agências, de um total de 120, abrangendo o período 1945-1975. Já no caso das empresas públicas, de um total de 440, abrangendo o período 1939-1983, foram criadas 267 entre 1964 e 1983.

⁶ Uma análise histórica de longo alcance acerca do papel dos militares na política brasileira pode ser encontrada em Carvalho (2005).

segundo lugar, *introduzir o espírito gerencial privado*⁷ na administração do setor paraestatal.

O autor argumenta que, ao se discutir e propor tentativas de reforma das estruturas do Estado, torna-se necessário, entre outros aspectos, levar em conta “a cultura política particular sob a qual a administração pública evoluiu em cada país”. Isso ocorreria porque, ao considerar a cultura política⁸ como uma “variável independente” seria possível estabelecer os “limites do possível: a zona cinzenta onde o desejo de reforma e as condições políticas interagem, com resultados incertos” (MARTINS, 1997, p. 13).

Partindo desse pressuposto, Martins (1997, p.14-15) identifica a cultura política do Brasil como patrimonialista, marcada pela herança colonial portuguesa e por características como o clientelismo, a burocracia extensiva e o excesso de intervenção do Estado na economia. Apesar de reconhecer a simplificação feita, o autor coloca que esses padrões se mantiveram, desde a colônia, por mais de três séculos e, ainda, “de forma surpreendente”, sobreviveram às significativas mudanças ocorridas desde a década de 1930.

Na Era Vargas ocorreu importante reforma administrativa, baseada no exemplo do serviço público britânico, que contou com três diretrizes principais: “critérios profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito”, além da criação do DASP, para implementar e supervisionar as iniciativas, bem como para formar recursos humanos. No entanto, a reforma só atingiu os altos escalões do serviço público, deixando os escalões inferiores à mercê do clientelismo e das indicações pessoais, o que estabeleceu um duplo padrão que perduraria, pelo menos, até o início da década de 1990 (MARTINS, 1997, p. 16-17).

⁷ Segundo Martins (1997, p.20), a introdução dos mecanismos gerenciais está explicitamente declarada no art. 27 do Decreto-lei nº 200: “Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar. Parágrafo único. Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo.

⁸ O autor define, em nota de rodapé, o conceito da seguinte forma: “Cultura política pode ser resumidamente definida como o sistema de crenças, condutas e orientações avaliativas com respeito ao governo e a política que molda o comportamento político individual ou coletivo”. (MARTINS, 1997, p.14)

Analisando especificamente o Estado sob o regime autoritário (1964-1985), Martins (1997) cita o Decreto-Lei nº 200/1967 como uma “ambiciosa reforma das estruturas do Estado e dos procedimentos burocráticos, embora com resultados nem sempre esperados”. Essa reforma possuía duas metas fundamentais: a centralização de diretrizes normativas na esfera do governo federal, por meio “de um plano geral de governo; de planos setoriais plurianuais; de novas normas para as alocações orçamentárias; e da programação de despesas de médio prazo em uma tentativa de introduzir previsibilidade”; e a diversificação e descentralização, respectivamente, dos órgãos e das funções do aparelho estatal por meio da administração indireta (autarquias, empresas públicas, fundações etc.).

Para o autor, em resumo, a reforma implicou em “um tipo de divisão do trabalho entre agências e estruturas do Estado”, e foi chamada *A revolução silenciosa* pelo ministro Hélio Beltrão, a quem coube a concepção e execução do projeto (1997, p. 20-21). De acordo com o autor:

A taxonomia das empresas criadas (ou fortalecidas) pelo decreto-lei nº 200 pode ser resumida como segue: 1) empresas públicas encarregadas de serviços públicos básicos (urbanização, eletricidade, água); 2) empresas criadas ou expandidas para desenvolver setores considerados como *estratégicos* (aço, mineração, material bélico, serviços de informática, etc.); 3) empresas em setores que eram monopólios do Estado desde a década de 50 (petróleo, telecomunicações, geração de energia elétrica, transportes) (MARTINS, 1997, p. 21)

Assim, essa “fratura vertical dentro do aparelho do Estado” gerou tensões (ou impossibilidades, muitas vezes) na negociação de políticas articuladas entre ministros e presidentes das empresas estatais, o que solapou a coerência interna e a implementação de políticas públicas. Além disso, essa fragmentação e expansão do poder da administração indireta, combinada com a falta de supervisão por parte da sociedade e da intermediação política, impostas pela natureza autoritária do regime, “fez surgir um tráfego novo e incontrolável entre os interesses públicos e privados”, tornando ainda menos claras as fronteiras entre essas duas esferas e gerando corrupção generalizada nos altos escalões burocráticos. Paradoxalmente, algumas “ilhas de excelência” foram criadas ou mantidas na administração direta e indireta em função da reforma de 1967, o

que serviu, até certo ponto, de alicerce para a governabilidade do regime (MARTINS, 1997, p. 26).

Diante disso, nota-se que a reforma administrativa de 1967 condicionou em grande medida o funcionamento *interno* do regime militar, no que se refere à administração pública e à política econômica, e serviu como local de disputa política, evidenciando, no entanto, o *descompasso* e a significativa falta de controle do governo federal sobre suas agências.

Ao mesmo tempo, porém, o fenômeno da *tecnoburocracia* agiu como um dos sustentáculos do regime militar e permitiu, efetivamente, algum grau de “modernização”, “racionalidade” e “eficiência” da administração pública. Essa estreita associação entre corporativismo estatal, Estado intervencionista e debilidade da estrutura representativa foi acentuada pelo tipo de presidencialismo que se configurou historicamente.

Nessa linha de análise, Cardoso (1993) analisa o período militar a partir daquilo que ele denomina de “Modelo Político Brasileiro” e que fundamenta o relacionamento Estado e a sociedade no Brasil no período militar. Esse modelo está constituído sobre um acordo Estado-Burguesia, imerso na teia de relações entre os principais atores políticos do período (militares, burocracia tecnocrática e empresariado) mediante o qual a burguesia renunciou aos controles políticos tradicionais (partidos ativos, eleições etc.) e dos símbolos e ideologias (liberdade de imprensa, educação liberal etc.), que passaram às mãos dos militares.

Do outro lado, em troca, os militares assumiram os interesses econômicos do empresariado “como se fossem” da Nação e definiram as áreas preferenciais para a ação das empresas privadas, abrindo e manipulando um espaço fundamental e estratégico para a participação do capital privado na economia brasileira. A este respeito, é nítida a estruturação do “sistema” de modo a promover a interação entre política, capital privado e burocracia no seio do governo, conforme definem precisamente Martins e Velasco e Cruz:

(...) de um lado, estava o aparelho administrativo de Estado, encarregado da formulação e gestão das políticas econômica e social, que era unificado, pela cúpula, por um órgão colegiado – o CMN, Conselho Monetário Nacional, sob o comando do todo poderoso ministro da Fazenda, Delfim Netto. Esse organismo

constituía o *locus* privilegiado de barganha e negociação, onde as demandas das diversas frações do capital eram filtradas, hierarquizadas e diferencialmente contempladas pela política estatal. (1984, p.41)

Além disso, foi montada uma grande estratégia de dinamização da máquina administrativa através dos chamados “projetos impacto” que impulsionariam a economia às altas taxas de crescimento, fato que ajudou a construir a legitimidade ao sistema autoritário. Em síntese, na definição do célebre sociólogo, o “modelo político brasileiro”,

É o sistema de poder que assumiu a forma burocrático-autoritária e que tem fundamentalmente dois eixos não excludentes, um tecnocrático e outro militar. Por trás dele, estão os interesses da expansão capitalista, nas suas duas vertentes, a empresa estatal e os conglomerados internacionais, aos quais se liga uma burguesia local que nem por ser laudatória e dependente deixa de ser importante como força econômica e social. Em conjunto, o setor dirigente deste bloco de poder se recruta nas forças armadas e depende delas como corporação, tendo nos setores tecnocráticos um apoio decidido. (CARDOSO, 1975, p.225-226)

No decorrer do tempo, sobretudo sob o impacto das longas fases de autoritarismo, construiu-se um sistema fortemente concentrador das prerrogativas da autoridade presidencial, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo supervalorizado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes. Assim, a ditadura militar do período 1964-85 corporificou de modo exemplar o estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, reforçando a concepção acerca da supremacia da abordagem técnica, abrindo caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo industrial. (DINIZ, 1978)

Apesar da tentativa de isolar a burocracia da política, no Brasil, a ideia de uma administração pública gerencial é antiga, e começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, e estava na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967 (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.6-7). Portanto, a reforma de 1967 foi, nessa linha de raciocínio, “um ensaio de descentralização e de desburocratização”:

Em 1967, Roberto Campos comandou uma reforma administrativa ampla – a reforma do Decreto-Lei n. 200 ou a

reforma desenvolvimentista – **que será pioneira, anunciando a reforma gerencial ou da gestão pública de 1995.** Para formular e implementar a reforma uma comissão fora montada, já em 1964, a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra), tendo Hélio Beltrão como seu presidente e principal inspirador das inovações. A reforma tinha um caráter nitidamente descentralizador. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 21, grifo nosso)

Em síntese, o Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, *podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.* (BRESSER-PEREIRA, 1996). Na formulação deste importante diploma legal e nas ações reformistas decorrentes dele, Bresser-Pereira (1996, p.6) identifica o papel fundamental de duas figuras: “sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas ideias no Brasil. Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e depois, como Ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983, transformou-se em um arauto das novas ideias.”

Contudo, a Reforma de 1967 apresentava limitações importantes, uma vez que, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. Ademais, não dispensou atenção e nem efetuou medidas visando promover mudanças para corrigir e fortalecer a administração direta ou central, que foi considerada depreciativamente como ‘burocrática’ ou rígida, e sonegou a necessidade de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. Em outras palavras, como observa Bresser-Pereira (2001, p.16): “O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da *estratégia oportunista* ou *ad hoc* de contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.”

Ademais, do ponto de vista da operacionalização da gestão de recursos humanos no âmbito da proposta reformista encampada pelos militares no Decreto Lei nº200, destaque-se também o fato da introdução de empregados celetistas submetidos ao regime privado de contratação laboral, o que facilitou a grande expansão das unidades descentralizadas. Essa saída flexibilizadora, entretanto, deu margem às práticas patrimonialistas e fisiológicas, além do governo ter deixado de realizar concursos e desenvolver as carreiras de

administradores públicos devido à *preferência generalizada pela contratação via empresas estatais*. (MARTINS, 1997)

Nesse sentido, na visão de Bresser-Pereira (1996; 1998, 2001), essa Reforma “ficou pela metade”, devido à “negligência dos militares em relação ao ‘núcleo estratégico do Estado’”, pois não houve preocupação em preparar uma burocracia pública de alta qualidade, abdicando-se da criação de uma elite burocrática profissional ao delegar essa função para a administração indireta sem maiores cuidados, o que levou a burocracia governamental a aprofundar a falha da sua não-profissionalização, conforme estabelecia o seu documento norteador:

O Decreto-Lei nº 200 facultava o ingresso, sem concurso, de ‘especialistas para instituições de pesquisa e órgãos especializados’. Independentemente dos méritos associados às mudanças então empreendidas, **o fato é que a desejável e necessária profissionalização do servidor público não ocorreu. Não se institucionalizou a organização do tipo weberiano**; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público ou, na melhor das hipóteses, recrutando através de exames específicos de habilitação. (LIMA Jr., 1998, p.13-14, grifo nosso)

Portanto, é bastante claro que nesse período consolidava-se o modelo chamado “administração para o desenvolvimento”, que estava essencialmente direcionado para a expansão da atuação estatal na economia com a descentralização das atividades administrativas do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas e a criação de entidades de administração indireta para a realização da intervenção econômica do Estado (LIMA Jr, 1998). Assim, constata-se que *a essência da Reforma de 1967 está na descentralização em direção à administração indireta*, conferindo ao Decreto-Lei 200 um caráter de reforma “intermediária” entre tipos de reformas relevantes para o Estado, como sintetiza Bresser Pereira, autor que sustenta que no Brasil houve apenas duas⁹ grandes reformas administrativas do Estado, as quais caracteriza e define:

⁹ Nesse artigo tratamos apenas da Reforma do DASP e da Reforma promovida pelo Decreto-Lei 200/1967. Para uma análise mais aprofundada da Reforma Gerencial de 1995, ver Bresser-Pereira (1998).

Com isto quero dizer que só houve duas reformas administrativas relevantes na história do Estado moderno. Uma foi a reforma burocrática, a outra foi a reforma gerencial. No caso do Brasil, podemos dizer que houve uma intermediária, a reforma desenvolvimentista, que se expressou no Decreto-Lei nº 200, de 1967. Mas, afinal, há apenas duas grandes reformas: uma reforma burocrática, para o Estado liberal, e uma reforma gerencial, para o Estado social. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.18)

Todavia, com a ênfase na administração indireta, os militares não privilegiaram o fortalecimento de quadros burocráticos tradicionais para o governo central, como nos moldes da reforma do DASP. Nesse sentido, Bresser-Pereira (2001, p. 16-17) faz uma importante ressalva a esse aspecto, enfatizando a alta qualidade técnica dos quadros públicos que estavam lotados na Administração indireta naquele período e destacando a flexibilidade/informalidade com que esses funcionários operavam naquele contexto:

É certo que surgiu uma burocracia pública de alta qualidade, bem-preparada, bem paga, que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento industrial de então. Esta elite burocrática, contratada principalmente através de empresas estatais, seguia uma carreira informal e muito flexível: eram principalmente engenheiros e economistas, mas que nada tinham a ver com o sistema burocrático de carreiras rígidas previsto pela Reforma Burocrática de 1938. Os resultados que alcançaram em suas autarquias, fundação, empresas públicas e empresas de economia mista foram substanciais.

Portanto, a reforma administrativa empreendida em 1967 empregou técnicas e estratégias administrativas fortemente baseadas na descentralização e incorporou elementos gerenciais na sua concepção. Todavia, careceu de medidas mais estruturantes e deixou em segundo plano¹⁰ um núcleo central do Estado capaz de exercer um papel coordenador mais efetivo sobre a Administração Pública como um todo. Nesse sentido, essa reforma não chegou a

¹⁰ Houve exceções a isso, mas com implicações gerais para os concursos, que tiveram consequências nos salários e nos recursos humanos para funções de Estado: “As carreiras de Estado, entretanto, foram em grande parte abandonadas, exceto a magistratura, a diplomacia e as carreiras militares. Os concursos públicos espaçaram-se, os salários decaíram. Surgiu um grave problema de pessoal qualificado nas funções exclusivas de Estado na Administração Direta.” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 17)

concretizar-se realmente como “gerencial”, o que viria a ocorrer apenas em 1995 com algumas mudanças e inovações fundamentais trazidas com a inauguração da Reforma Gerencial, conforme sustenta seu principal formulador:

Desta maneira, a reforma administrativa prevista no Decreto-Lei 200 ficou prejudicada, especialmente pelo seu pragmatismo. **Faltavam-lhe alguns elementos essenciais para que houvesse se transformado em uma reforma gerencial do Estado brasileiro**, como a clara distinção entre as atividades exclusivas de estado e as não-exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico ao nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada. Faltava-lhe também uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.16, grifo nosso)

Apesar da “incompletude” do modelo de reforma sacralizada no Decreto-Lei 200/1967, reconhece-se que, de fato, foi uma tentativa de reformar a Administração Pública através de medidas de cunho gerencial. Todavia, partir do Decreto-Lei 200 em 1967, a tensão dentro do modelo foi exacerbada. Há de se destacar seus aspectos positivos, entre os quais a sua ênfase na descentralização e flexibilidade administrativa, e a introdução do espírito gerencial em alguns segmentos da Administração Pública.

A despeito dessas inovações “flexibilizantes” importantes, as ações político-administrativas empreendidas pelos governos militares deixaram também uma importante herança negativa ao ampliarem algumas práticas perniciosas já presentes ao longo da história da administração pública nacional, e que teriam que ser equacionadas futuramente com o advento da redemocratização:

O regime autoritário foi pródigo em potencializar problemas históricos da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental. (ABRUCIO, 2007, p.68)

Nesse sentido, especificamente acerca das consequências no âmbito da gestão públicas, o arranjo institucional montado pelo Decreto-Lei 200 não deu conta do caráter híbrido de nosso modelo administrativo, aumentando parcela

de seus problemas (ABRUCIO, 1997). Um deles é o conflito entre a Administração Direta e Indireta. Segundo Luciano Martins (1995: p.21, citado por Abrucio, 2007: p.40), este conflito cresceu ainda mais com a reforma de 1967, pela seguinte razão:

A ausência de regras institucionais claras, como por exemplo, nos contratos de gestão europeus, para regulamentar os vínculos entre o Poder Executivo do governo e a administração do setor paraestatal e das empresas controladas pelo Estado, introduziu uma espécie de tensão permanente nesse relacionamento, quando não efeitos desastrosos para ambos os lados. (MARTINS, 1995, p. 21 *apud* ABRUCIO, 1997, p.40)

Em suma, essa grande expansão da administração indireta, ainda que tenha trazido mais flexibilidade e agilidade na gestão da burocracia federal, tornou o controle mais difuso e trouxe grande fragmentação à administração pública federal, em função de falhas e insuficiências de regras e mecanismos mais claros e transparentes de disciplinar a relação dos entes paraestatais com a administração central.¹¹

Diante disso, ressalta ainda Martins (1995) que os “problemas estruturais” da administração pública brasileira não seriam apenas técnicos, mas também políticos, uma vez que se tratava de um regime político autoritário que praticamente não dialogava com outras forças da sociedade, gerando “reformas administrativas unilaterais” focadas unicamente na implantação de modelos de racionalidade instrumental cujos resultados eram efêmeros e limitados, já que não consideraram seus impactos em outros atores sociais e econômicos.

Sobre a *administração para o desenvolvimento*, característica da ditadura militar, Martins (1995) afirma que um dos compromissos do regime era “o melhoramento da maquinaria da administração pública”, sendo que a iniciativa de 1967 contou com dois momentos complementares: primeiramente, realizou uma “operação de desemperramento”, por meio da descentralização de

¹¹ Essa limitação na coordenação das políticas públicas e do comando entre os entes paraestatais, posteriormente, seria alvo de proposta inovadora no Brasil com o advento da Reforma Gerencial de 1995: trata-se da figura jurídica dos “contratos de gestão” e demais legislações complementares que visavam garantir a efetividade dessa relação na implementação de políticas públicas no âmbito da “gestão por resultados” que marca fortemente o gerencialismo trazido com a Reforma de 1995. (LEITE, 2019)

encargos, racionalização de rotinas, treinamento de agentes e adaptação das estruturas regimentais os princípios do Decreto-Lei nº200, em um claro movimento de descontinuidade dos processos fortemente centralizadores instituídos na reforma daspeana. Sua segunda fase, entre 1970 e 1973, visava uma “integração sistêmica” entre planejamento, orçamento e modernização administrativa. Porém, conforme o autor:

Esta integração não consistiu, todavia, em casamento perfeito, porque ambas as abordagens modernizantes (planejamento econômico e modernização administrativa) estavam relacionadas a dois principais aspectos disfuncionais da racionalidade do sistema, quais sejam a predominância do planejamento econômico como núcleo decisório de governo e o enredamento conceitual e operacional das ações de modernização administrativa *vis-à-vis* o crescimento desordenado da burocracia governamental (MARTINS, 1995, p. 101)

Nos anos de 1970, prossegue Martins (1995), era nítida a estratégia modernizadora do regime militar com o Estado desempenhando o papel de produtor de infraestrutura econômica, o que demandava a “formação de quadros gerenciais de elevado perfil técnico, habilitados ao planejamento econômico e ao empreendimento público”. Da mesma forma, ocorreu o crescimento e a diferenciação da burocracia para fora do “núcleo burocrático típico de Estado”, com a criação de unidades de administração indireta, como autarquias e empresas públicas, mas que “adquiriram um grau de autonomia disfuncional”. Diante disso, no final do regime militar, os efeitos dessa “disfuncionalidade” foram tratados a partir do Programa Nacional de Desburocratização, que tinha como objetivo “corrigir excessos processuais nas rotinas e exigências documentais, principalmente para o atendimento ao público”.

Em suma, essas significativas mudanças tiveram efeitos contraditórios: de um lado, houve uma dinamização e aumento da eficácia da ação governamental, padronização da estrutura administrativa e formação de nichos técnica de reconhecida excelência organizacional; de outro, deu-se o “crescimento desordenado, acelerado e fora de controle, da administração indireta”, bem como o fomento do corporativismo e o “distanciamento

tecnocrático”, apartado da racionalidade política, “senão pela conformidade doutrinária com o regime” (MARTINS, 1995, p. 101-103).

Considerações finais

Movimentos visando à criação e transformação de estruturas burocráticas de Estado através de iniciativas de reformas administrativas planejadas são marcas fundamentais da trajetória do Estado brasileiro no século XX. Essas tentativas de dotar a máquina administrativa nacional de melhores condições de produzir serviços e políticas públicas representam, na verdade, práticas permanentes no transcorrer da história administrativa do país.

Nesse sentido, claramente existiram aspectos de continuidade entre a reforma *daspeana* e aquela empreendida a partir do Decreto-Lei nº 200, tais como, em suma: a padronização, profissionalização e conseqüente “racionalização” da administração pública, com a diferença fundamental de que a primeira iniciativa foi baseada na centralização e na estruturação de estruturas tipicamente weberianas, enquanto a segunda teve como mote principal a descentralização com forte ênfase na expansão da administração indireta.

De qualquer forma, o longo processo de modernização das estruturas governamentais não se desenvolve necessariamente a partir de rupturas abruptas, mas sobretudo na forma de incrementos constantes, fundamentalmente em razão das “disfuncionalidades” típicas da burocracia weberiana diagnosticadas pelos militares como tendo origem na reforma *daspeana*.

Ademais, outra característica identificada em nossa análise é a estrita relação entre as iniciativas de reformas administrativas e o modelo de desenvolvimento econômico pretendido, fundado no fortalecimento da economia nacional e no forte protagonismo do Estado como indutor do desenvolvimento econômico. Além disso, tem-se o fato óbvio de que as duas reformas analisadas aconteceram em contextos políticos fortemente autoritários, e foram justificadas e legitimadas em função do entendimento de que a disputa política, considerada “clientelista”, não era seria condizente com os princípios de “racionalidade e eficiência” de uma burocracia “moderna”, o

que deu origem ao que Bresser-Pereira (2007) denominou “ideologia tecnoburocrática”.

Verificamos ao longo deste estudo que, com o advento de sucessivos governos (democráticos ou autoritários), houve sempre a tentativa deliberada de promover revisões na estrutura organizacional das máquinas administrativas em vários níveis de governo, seja através de leis específicas, estudos técnicos ou planos abrangentes que propunham a criação/extinção de órgãos e cargos públicos, mudanças nos métodos de trabalho, na gestão de recursos humanos, enfim, iniciativas variadas que visavam edificar estruturas fundamentais da burocracia e elevar a *performance* do aparelho de Estado.

Dessa maneira, neste artigo, estabelecemos comparações a partir dos movimentos de continuidades e rupturas a partir da Reforma do DASP e suas reverberações e pontos de divergências com a Reforma do Decreto-Lei 200, demonstrando a íntima ligação daquelas iniciativas reformistas com o projeto nacional de desenvolvimento centrado no papel protagonista do Estado que perdurou desde 1930 até os estertores do modelo nacional-desenvolvimentista em meados dos anos 1990.

Portanto, este artigo demonstrou que a dicotomia entre *centralização* e *descentralização* é antiga e permanente na história da administração pública brasileira, ocorrendo de maneira *pendular*. De fato, esses movimentos de “sístole e diástole” claramente assinalaram as reformas administrativas do DASP e a do Decreto-Lei 200, deixando marcas indeléveis nas maquinarias governamentais do Estado brasileiro e lançando as bases fundamentais da burocracia nacional.

Enfim, o contínuo fluxo de rupturas e continuidades das reformas administrativas analisadas oportunizou possibilidades para futuras transformações político-institucionais no aparelho de Estado e moldaram de maneira decisiva a própria configuração do Estado brasileiro, elucidando que o excesso de controle central da burocracia pode resultar em morosidade na execução de políticas públicas e serviços essenciais à sociedade, ao mesmo tempo em que a descentralização exacerbada das estruturas administrativas pode implicar em fragmentação, isolamento decisório, compartimentalização excessiva e dificuldades de coordenação na implementação de políticas públicas.

De fato, os empreendimentos reformistas analisados acabaram por abrir brechas para novas e necessárias propostas de reformas administrativas, seja para aprofundar aspectos positivos, tais como a consolidação e a ampliação de medidas capazes de perpetuar a impessoalidade burocrática weberiana iniciada com o DASP, seja para corrigir os excessos de fragmentação administrativo-organizacional legados pelo Decreto-Lei 200 através da racionalização da Administração Indireta, mediante a instituição de melhores mecanismos de coordenação de políticas públicas.

Constatamos, então, que conceber a Administração Pública sob um prisma histórico nos permite visualizar as trajetórias e processos dos empreendimentos de reforma do Estado e, ainda que não de uma perspectiva da história *magistral vitae*, mirar o passado por lentes calibradas historicamente torna possível compreender parte dos problemas do presente e vislumbrar soluções futuras. É justamente nesse sentido que este artigo apontou a prevalência de determinados padrões e demonstrou quais tipos de esforços reformistas podem ser mais ou menos eficientes na construção de uma Administração Pública mais eficiente, eficaz, efetiva e responsiva aos anseios da sociedade.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. **Revista de Administração Pública**. Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

_____. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, nº. 10, p. 1-52, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, p. 9-30, 2007.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril, 1996.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.) **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001: p. 222-259.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.

_____. **O Modelo Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças patrimonialistas, (Dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da Administração Pública brasileira**. Tese (Doutorado), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, RJ, 2012.

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

COSTA, Frederico Lustosa da; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativos. **Revista de Administração Pública**, Vol. 50 – Nº. 2, 2016.

DINIZ, Eli. **Empresário, Estado, e capitalismo no Brasil, 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**. Ano 54, nº 4, 2003.

_____. **Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil: 1930-1998**. Thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science. London School of Economics and Political Science, 2005. 470 p.

LEITE, Leonardo Queiroz. **História da Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo - Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, 2019.

LIMA Jr., Olavo B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n.2, p.5-32, 1998.

LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARTINS, Carlos E. & VELASCO e CRUZ, Sebastião. “De Castelo a Figueiredo: uma incursão pela pré-história da abertura”. In: SORJ, Bernardo & ALMEIDA, M.H.T. de. **Sociedade e Política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p.13-61.

MARTINS, Humberto Falcão. **A Modernização da Administração Pública Brasileira no contexto do Estado**. Dissertação (Mestrado), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, RJ, 1995.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, 61p, 1997.

NUNES, Edson. **Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

REMOND, Rene (org.). **Por uma história política**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. **L'État en France: de 1789 à nos jours**. Paris: Seuil, 1990.

SILVA, Heloisa Conceição Machado da. Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 39-65, Junho, 2003

SORJ, Bernardo & ALMEIDA, M.H.T. de. **Sociedade e Política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 1, 1984.

Legislação consultada

Decreto Lei nº200/1967 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em 28/04/2021.

Recebido em Maio de 2021
Aprovado em Dezembro de 2021