

A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL:

AS REFORMAS DO APARELHO DO ESTADO DE VARGAS (1930) A COLLOR (1990)

Nelson Machado Pinho Junior¹

Resumo: O presente artigo é resultado de investigação acerca da evolução da administração pública no Brasil entre os governos de Getúlio Vargas e Fernando Collor de Mello. O objetivo é o de caracterizar as reformas ocorridas no aparelho do Estado e analisar a imbricação entre os modelos de administração burocrático, patrimonialista e gerencial no período abordado. Trata-se de uma revisão bibliográfica, na qual são utilizados autores, tais como Torres (2004) e Souza Filho (2011), que discutem gestão pública e os modelos supracitados, a partir do materialismo histórico e dialético. Compreende-se que a administração pública no período de 1930 até o final do regime militar, foi organizada para operacionalizar a expansão e consolidação do capitalismo, em sua fase monopólica, a partir da "natureza" periférica, dependente e associada da industrialização nacional. Portanto, podemos inferir que, no período analisado, a ordem administrativa fundou-se na articulação de interesses dos setores agrários tradicionais e burguesia industrial.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública. Burocracia. Patrimonialismo. Imbricação.

INTRODUÇÃO

Analisar a evolução da administração pública do Brasil é parte importante de uma análise da evolução sócio-histórica do país. Para tanto, deve-se compreender do que se trata a relação público-privado e as transformações ocorridas na lógica dessa interação no país, relacionando-a ao desenvolvimento capitalista e a evolução da burocracia pública brasileira; bem como compreender os fatores que levaram à "reforma" da administração pública e sua operacionalização via modelos de gestão.

Neste texto, será realizada uma análise da evolução da burocracia pública brasileira e sua interação com o patrimonialismo, do período do primeiro governo de Getúlio Vargas ao impeachment de Fernando Collor, períodos anteriores

à reforma da administração pública federal implementadas sob o comando de Fernando Henrique Cardoso.

Para a especificidade deste estudo, as análises empreendidas por Torres (2004) e por Souza Filho (2011) recebem ênfase para a consecução deste estudo, o que é válido para que se possa compreender a lógica da construção sócio-histórica nacional, no que se refere aos modelos de gestão implementados.

No caso brasileiro, no que se refere à gestão, conforme Torres, três modelos de administração podem ser observados ao longo da evolução do Estado: o patrimonialista, o burocrático weberiano e o gerencial. Esses três modelos conviveram e convivem harmonicamente

¹ Universidade Federal de Juiz de Fora - nmpjunior@hotmail.com

na administração pública brasileira, havendo momentos em que um ou outro prevalece, como por exemplo, no caso da aprovação do Decreto-lei nº 200/67 o gerencialismo foi alavancado em um ambiente predominantemente burocrático a partir da introdução de técnicas gerenciais na administração, sem que isso levasse ao fim da burocracia existente no Estado (TORRES, 2004).

Para todo efeito, Torres (2004) afirma que nem mesmo o modelo burocrático foi implementado em sua essência no Estado brasileiro, uma vez que a administração pública utiliza de práticas que revelam a falta de impessoalidade, publicidade, especialização e profissionalismo.

A administração pública brasileira revela assim uma heterogeneidade, de modo que até mesmo entre os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – ou os três níveis de governo – União, estados e municípios – existem variações na administração, expressas no estágio de desenvolvimento de suas burocracias. E, para além dos níveis de governo, o autor nota que até mesmo entre os ministérios, secretarias estaduais ou municipais existem “diferenças quanto ao estágio de desenvolvimento institucional, cultural e mesmo legal no que se refere à adoção de práticas mais gerenciais e modernas de administração pública” (TORRES, 2004, p. 142).

A história do Brasil, guiada por elites “encasteladas no poder”, é caracterizada pela centralização, pelo caráter patrimonial e pela constante intervenção estatal, conforme sustenta ao dizer que “Podemos constatar que a sociedade brasileira foi criada e desenvolvida sob o controle atento de um Estado centralizador, onipotente e espoliado por uma elite patrimonial que persiste por séculos”. Porém, o mesmo autor revela que até a Revolução de 1930, o conjunto que “controla e assalta a administração pública” é bem reservado, com centralidade à elite agrária composta de aristocráticos proprietários rurais (TORRES, 2004, p. 145).

Dessa forma, será apresentada a estruturação da administração pública de Vargas a Collor, a fim de compreendermos os processos que envolveram a evolução da administração pública no Brasil e suas características essenciais.

2 A CONFIGURAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: DE VARGAS A COLLOR

Pode-se inferir que a emergência do desenvolvimento capitalista no Brasil revela certa incompatibilidade com o patrimonialismo dominante na administração pública e privada no país até 1930 (TORRES, 2004). O que se modifica, em parte, no governo de Getúlio Vargas, que fomentou um processo de urbanização e industrialização e promoveu um rearranjo político no Estado “no sentido de atender às pressões modernizantes de uma incipiente burguesia nacional que busca seu lugar ao sol” e abrir espaço “para um amplo processo de modernização social e industrial, que resultou na incorporação ao Estado de parte da classe trabalhadora, de setores médios urbanos e da incipiente burguesia nacional” (p.146). Processo este, conforme Souza Filho (2011), que articulou à industrialização emergente, os interesses de uma elite historicamente agrária.

Conforme Sampaio Jr. (1999), para Caio Prado Jr. um país só pode deixar sua condição de dependente econômico com a revolução nacional, que se inicia com rompimento com o imperialismo a partir do fortalecimento do mercado interno ao formar base produtiva própria. No período em que o Brasil foi governado por Getúlio Vargas houve um processo de fortalecimento da industrialização nacional, o que não significou, de forma alguma, o rompimento com o imperialismo ao formar base a base produtiva, mas apenas uma nova participação do Brasil na divisão internacional do trabalho.

Portanto, é a partir da chamada

“modernização varguista” que o modelo de dominação/administração racional-legal começa a ser implantado, de fato, no Brasil, na tentativa de criar normas e padronizar os principais procedimentos da administração pública. Foram criados, neste contexto, estatutos e normas para a administração pública brasileira: gestão de pessoas (1936), compras governamentais (1931) e execução financeira (1940); e, como expressão máxima desse processo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que visava organizar – burocratizar – o serviço público, ou, conforme Torres,

Promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano, com a afirmação dos princípios do mérito, da centralização, da separação ente o público e privado, da hierarquia, impessoalidade, das regras rígidas e universalmente válidas, da atuação especializada e tecnicamente fundamentada etc. (2004, p.147).

O que, todavia, não significa o fim do patrimonialismo no Brasil, uma vez que nos altos escalões da administração pública prevalecia o modelo burocrático weberiano – vide Itamaraty –, enquanto na área das políticas públicas de saúde, educação e segurança, permaneciam as práticas clientelistas (TORRES, 2004). Tal processo configura a contradição característica do desenvolvimento da administração pública brasileira, a qual se “consolida a partir de uma espinha dorsal que combina patrimonialismo e burocracia” (SOUZA FILHO, 2011, p. 81).

Essa modernização na administração pública brasileira, introduzida “a ferro e fogo”, só foi possível graças aos mecanismos de coerção disponibilizados pelo regime autoritário de Vargas, que se fortaleceu neste processo, unindo o “útil ao agradável”, conforme Torres (2004),

esse processo é marcado por duas injunções ou características: primeira, o diagnóstico correto de que a industrialização e a modernização, especialmente quando introduzidas pelo Estado, necessitam de uma ad-

ministração pública mais qualificada; segunda, o fortalecimento e a expansão da administração pública como instrumento de sustentação do regime ditatorial (p.149-150)

Dessa forma, estruturou-se uma burocracia fortemente autoritária, para que a consolidação da estrutura burocrática do Estado ocorresse sem o afastamento das oligarquias agrárias dos centros de poder. Desse modo, além de iniciar a gradual sobreposição da burocracia à dimensão patrimonialista, Getúlio Vargas estabelecia as bases da estruturação do chamado Estado desenvolvimentista, o qual Juscelino Kubitschek (JK) seria o expoente (SOUZA FILHO, 2011).

Nesse contexto, ao caracterizar o governo de Juscelino Kubitschek, Torres (2004) afirma que este recorreu à administração indireta para implementação do Plano de Metas, através da criação de comissões especiais diretamente ligadas ao presidente, buscando “soluções” em estruturas alheias à administração direta, o que conseqüentemente, deixou de lado o desenvolvimento e modernização da burocracia nacional. Esse processo, conforme Souza Filho (2011), ocorreu para impulsionar a estruturação do capitalismo monopolista no Brasil, fortalecendo o processo de “insulamento burocrático¹” ao invés de desenvolver ou explorar as potencialidades democráticas da ordem burocrática.

Assim, cabe ressaltar que no período compreendido entre 1937 e 1945, a burocracia foi utilizada para sustentação da ditadura implementada por Getúlio Vargas. A partir da década de 1950, a mesma ordem administrativa servirá para expansão do capitalismo em terras brasileiras. Porém, o aspecto antidemocrático permaneceu na medida em que a burocracia foi utilizada para impedir

1 Conforme Nunes (1997, p.34), por insulamento entende-se “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel”.

a participação das classes trabalhadoras da expansão capitalista a ser empreendida no país, o que contribuiu, desta forma, “para a manutenção da estrutura de concentração de renda, riqueza e poder, distanciando a ordem administrativa brasileira de uma perspectiva de aprofundamento e universalização de direitos” (SOUZA FILHO, 2011, p. 121).

Tendo em vista a necessidade de modernização da burocracia no Brasil, o presidente João Goulart encomendou um diagnóstico da administração pública, que foi abortado pelo golpe militar, mas subsidiou o Decreto-lei nº 200/67 (TORRES, 2004).

Consoante Torres, a ação central no regime militar brasileiro de 1964-1985 na tentativa de modernizar a administração pública, se materializa através da aprovação do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. O Decreto-lei 200/67 normatiza e padroniza procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária, além de cinco princípios fundamentais que irão estruturar a administração pública: Planejamento (inclusão de plano plurianual, orçamento anual, execução orçamentária); Coordenação; Descentralização (níveis de direção e execução; da administração federal para as unidades federativas; e da administração federal para a privada, mediante contratos e concessões); Delegação de competências; e Controle (TORRES, 2004).

Esse projeto de inserção “de técnicas de gestão contempladas pelo modelo gerencial” desenvolvido e arquitetado nos governos militares se firma através da descentralização administrativa para a administração indireta, abrindo brechas até mesmo para a contratação sem concurso público nestas instituições. Compreende-se a administração indireta como instituições que comungam três características fundamentais: a criação por lei específica, a personalidade jurídica e os patrimônios próprios, são elas: Autarquia (Universidades, Institutos

Federais, IBGE, Agências Reguladoras, Conselhos profissionais, Agência Brasileira de Inteligência etc.), Fundação, Empresa pública (CAIXA, Correios, BNDES, EBSERH); e Sociedade de economia mista (Banco do Brasil, Petrobrás, etc.) (TORRES, 2004, p. 156).

Em síntese, Torres (2004) afirma que

O DL 200/67 foi implantado com a pretensão de fortalecer e aperfeiçoar os mecanismos de controle, coordenação, gerenciamento e planejamento estratégico sobre a administração pública federal. No entanto, essa capacidade de controle foi sendo cada vez mais mitigada por dois processos que se alimentavam mutuamente: de um lado, a hipertrofia e o crescimento desordenado da administração indireta naturalmente inviabilizaram os mecanismos de coordenação; de outro, a racionalidade e o profissionalismo desejados com o decreto foram perdendo vitalidade na medida em que os militares, para contrapor à perda de legitimidade do regime, que crescia a cada ano, faziam uso patrimonialista da administração pública, trocando cargos por apoio político (p. 158).

Para contornar a falta de administradores públicos na administração indireta para ocupar cargos de altos dirigentes, o governo militar começou a recrutar funcionários nas empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias – processo utilizado até hoje, vide contratação de Guido Mantega e Nelson Barbosa, ex-presidentes do BNDES, e Henrique Meirelles, ex-presidente do Banco Central, para o Ministério da Fazenda. Enquanto isso a administração direta seguia sendo sucateada, uma vez que não era possível contratar servidores fora do concurso público e ausência de funcionários altamente especializados.

De modo geral, pode-se perceber que, no Brasil, a cada vez que o Estado toma para si a responsabilidade de alavancar o desenvolvimento industrial e aumenta sua intervenção no setor, ele se utiliza de reformas na administração pública

para assegurar o sucesso dessa missão, o que confirma que “o desenvolvimento industrial brasileiro sempre foi amplamente subsidiado, capitaneado e controlado pelo Estado”. Dessa forma afirma que os processos de expansão da burocracia em dois regimes ditatoriais contribuíram para “retirar legitimidade e efetividade às propostas e esforços de modernização, implicando processos tecnocráticos, inconclusos e parciais” (TORRES, 2004, p. 152).

As dificuldades oriundas do processo descrito anteriormente, também aparecem pelo isolamento da administração pública dos políticos e de qualquer tipo de controle da sociedade organizada, dificultando o controle social sobre os rumos das políticas públicas e das prioridades do Estado. Conforme Torres (2004),

Nesse contexto, nem o Congresso Nacional nem a sociedade organizada exerciam qualquer tipo de controle ou influência sobre a administração indireta, que garantia para seus administradores níveis elevados ou quase ditatoriais de autonomia gerencial (p. 159).

No processo de “insulamento burocrático” as empresas privadas tinham acesso privilegiado à alta administração e ao Estado através da figura do lobista – grupo de pressão que ficaria na antessala dos políticos pressionando-os para que seus interesses fossem atendidos. Assim, segundo Torres (2004)

os interesses privados dos setores sociais mais fortes e organizados eram defendidos e alcançados através do relacionamento com os poderosos burocratas que comandavam soberanamente grandes instituições públicas que distribuíam recursos financeiros, subsídios e benesses sem controle social ou político. Dessa maneira, a aliança entre a alta administração e a classe empresarial potencializada e favorecida pelo insulamento burocrático possibilitou um canal privilegiado de acesso ao Estado, condizente com a herança patrimonialista que até hoje se mostra incrivelmente resistente (p.159).

O que, dessa maneira, fortaleceu ainda mais relações patrimonialistas no seio da burocracia do Estado, as quais facilitariam o atendimento às solicitações empresariais e interesses privados em detrimento do público.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 veio inaugurar um novo desenho institucional na administração pública do Brasil, uma vez que fortaleceu a modalidade direta, estendendo as mesmas regras para todos os ramos da gestão pública, o que retirou da administração indireta boa parte da sua agilidade, com maior impacto para a gestão de pessoas – acesso via concurso público – e compras públicas, exigindo maior planejamento no processo de aquisições, portanto, desta forma, atacou o clientelismo e empreguismo juntos (TORRES, 2004). Segundo Bresser Pereira (2005), com a Constituição de 1988 a administração pública perdeu agilidade, via recrudescimento, ou intensificação das práticas burocráticas.

De acordo com Torres (2004) – em crítica à ação dos servidores públicos no processo da constituinte –, a força política dos servidores públicos – quando não-ocupantes de cargos políticos, constituem os assessores dos mesmos – na constituinte foi utilizada mais no sentido de “proteger seus interesses e blindar a administração pública contra o recrudescimento do clientelismo, do que em introduzir técnicas modernas de gestão voltadas para atendimento do cidadão/contribuinte” (p. 166).

Dessa forma, pode-se afirmar que para a administração pública, o grande salto da Constituição de 1988 está na universalização e efetivação do concurso como única via de acesso ao serviço público, o que se constitui em ponto positivo fundamental para o Brasil, marcado pelo clientelismo, nepotismo e ascensão profissional baseada nas relações interpessoais. Torres (2004, p. 167) ainda destaca “que a ascensão profissional baseada nas relações pessoais é prática

institucionalizada também na iniciativa privada, não caracterizando prerrogativa ou peculiaridade do setor público”.

Torres (2004) sintetiza o governo Collor para a administração pública ao afirmar que

Collor venceu as eleições com um discurso pretensamente modernizador, em sintonia com a agenda internacional do 'Consenso de Washington', que preconiza abertura comercial, superávit fiscal, privatização de empresas estatais, enxugamento das máquinas públicas e desregulamentação [...] Collor enfatizou ao máximo as ineficiências, contradições, aberrações e irregularidades da administração pública” (p. 168).

Dessa forma, o governo Collor partiu para o campo das ações contra o serviço público, ao desarticular e desagregar a administração pública, o que, por fim, “intensificou e aprofundou o processo de perda de capacidade gerencial para formulação, planejamento, execução e fiscalização de políticas públicas” (TORRES, 2004, p. 170).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante destacar que as duas “reformas” na administração pública brasileira realizadas sobre regimes ditatoriais, uma burocrática de Getúlio e outra gerencial no regime militar, apresentavam em comum, desde sua

gênese, características do patrimonialismo. Podemos inferir, de acordo com Torres (2004), que tais características se referem à utilização da administração pública como instrumento pelo qual os regimes se legitimariam através da obtenção de apoio político a partir da distribuição de privilégios.

Nesse sentido, o governo de Fernando Collor tentou emplacar uma reforma na administração pública sobre orientação neoliberal, mas o processo de impedimento e sua posterior renúncia causaram certos entraves na referida reforma, que veio a se concretizar no governo de Fernando Henrique Cardoso sob a direção do então ministro, Bresser Pereira.

Em síntese, no período de 1930 até o final do regime militar, o que ocorre no Brasil, em termos de desenvolvimento da administração pública, é a sua organização para operacionalizar a expansão e consolidação do capitalismo, em sua fase monopólica, a partir da “natureza” periférica, dependente e associada da industrialização nacional. Portanto, em concordância com Souza Filho (2011), no período analisado, a ordem administrativa brasileira fundou-se por um pacto de dominação que articulou interesses da tradicional oligarquia agrária e a emergente burguesia industrial, incorporando, de forma seletiva e regulada, setores populares.

Abstract: This present article is the result of investigation about the evolution of public administration in Brazil between the governments of Getulio Vargas and Fernando Collor de Mello. The objective is to characterize the reforms on the state apparatus and analyze the imbrication between the bureaucratic, patrimonialist and management models of administration in the covered period. This is a bibliographic review in which authors are used, such as Torres (2004) and Souza Filho (2011), who discuss public management and the aforementioned models, from the view of the historical and dialectical materialism. It is understood that the public administration in the period since 1930 to the end of the military regime, was organized to operationalize the expansion and consolidation of capitalism, in its monopoly stage, from the “nature” peripheral, dependent and associated of the national industrialization. Therefore, we can infer that, in the analyzed period, the administrative order was founded in the articulation of interests of the traditional agrarian sectors and industrial bourgeoisie.

KEYWORDS: Public management. Bureaucracy. Patrimonialism. Imbrication

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 10 de set de 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005, p. 21-38.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005, p. 237-270.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismos e insulamento. Brasília: ENAP, 1997.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. **Entre a nação e a barbárie**. Os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 201-233.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. A evolução da administração pública brasileira. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004, p.139-170.