

UNIDADE 5

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA RUMO À BUROCRATIZAÇÃO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender as características da Administração Pública no Brasil monárquico;
- ▶ Compreender o advento da Administração Pública Burocrática nos anos 1930; e
- ▶ Discutir o aprimoramento da Administração Pública Burocrática pós-1964.

BRASIL: DA MONARQUIA À REPÚBLICA VELHA

Caro estudante,

Nesta Unidade, você vai estudar as trajetórias da Administração Pública do tipo Patrimonial a partir de 1808, com a vinda do rei D. João VI e sua comitiva para a Colônia, quando aportou no Brasil todo um conjunto de práticas patrimoniais de gestão estatal, antes nunca visto. Nos anos de Monarquia, desde a independência de Portugal, essas práticas não se modificaram, e durante a República Velha, período que se estende de 1889 a 1930, o patrimonialismo foi assumindo faces típicas, a partir do fenômeno de coronelismo, solidificando marcas que passam, então, a resistir ao tempo.

Entretanto, os anos 1930 foram de fundamental importância para a nossa disciplina, pois a partir de um aparato de mudanças, a nossa Administração Pública finalmente assumiu um caráter burocrático provocando uma ruptura com o tipo Patrimonial. Você vai ver, então, que passamos a vivenciar um período de muitas transformações no setor público brasileiro. Um momento histórico de muita relevância, no qual a gestão estatal passou a ser profissionalizada e técnicas científicas de Administração foram implantadas sem precedentes. Nos anos seguintes, em particular de 1964 a 1985, fase em que o Brasil vivenciou os regimes militares de governo, estudaremos o segundo momento de modernização administrativa burocrática no Brasil, com o advento do famoso Decreto-Lei n. 200/67.

Você está pronto para continuar essa empreitada? Temos a certeza de que sim! Bons estudos!

 **Saiba mais**
Napoleão Bonaparte

Foi um dos mais importantes generais já visto na história mundial. Autoproclamado e coroado imperador francês em 1804, em período posterior à Revolução Francesa, conquistou e dominou grande parte da Europa, à exceção da Inglaterra. Em 1807, forçou o rei D. João VI a guerrear contra a Inglaterra, posição não aceita por Portugal, que a tinha como parceira. Fonte: Bueno (2003).



Fugindo das forças do exército de Napoleão Bonaparte, a família real portuguesa parte para o Brasil em 27 de novembro de 1807, desembarcando na Bahia em 22 de janeiro de 1808. D. João VI governava desde 1799, como príncipe regente, diante do reconhecimento de distúrbios mentais de sua mãe, Maria I. Após a morte de sua progenitora, em 1816, assumiu o trono como monarca sendo coroado em terras brasileiras.

Em 7 de março de 1808, a comitiva real chegava ao Rio de Janeiro, que passava a ser, então, a sede do Império. Na visão de autores como Bueno (2003), Faoro (2001) e Iglésias (1995), o Brasil deixou de ser uma simples Colônia, mas ainda não independente da Metrópole. Entretanto, 1808 marcou o início da transição para a independência, que aconteceria em 1822. Vejamos como isso se deu.

Junto com **D. João VI**, aportou na Colônia uma quantidade substancial de nobres, cortesãos, laçaios, comerciantes, militares e, o que é mais importante para o tema desta Unidade, um conjunto de altos funcionários e representantes da máquina governamental portuguesa. Muitos dos habitantes do Rio de Janeiro, à época, tiveram suas casas confiscadas para o abrigo dos desembarcados, entre doze a quinze mil pessoas, já que a cidade não dispunha de outras habitações disponíveis.

Imagine você os distúrbios causados no Rio de Janeiro, quando desse desembarque, à época uma cidade com poucos habitantes e habitações, fétida e descuidada. Há registros de que cerca de 2.000 proprietários tiveram suas casas confiscadas, sem nenhuma forma de indenização que compensasse, devidamente, essa espoliação. As casas “eleitas” para o confisco pela Corte recém-chegada recebiam o “carimbo” de PR – Príncipe Regente. Esse carimbo ficou conhecido pelo povo como: “Ponha-se na Rua!” Essa prática, ícone do patrimonialismo, gerou fartos descontentamentos



Lembra-se do filme *Carlota Joaquina, princesa do Brasil*? Caso ainda não o tenha assistido procure-o em uma locadora próxima de sua casa para explorar a chegada da família real em nossas terras.

dos moradores locais em relação aos recém-chegados. Você também não ficaria revoltado?

O rei apressou-se em organizar aqui o seu corpo ministerial, por meio da criação das pastas de: Negócios da Guerra e Estrangeiro, Marinha, bem como Fazenda e Interior. Estava dada a partida para o emprego público abrigar tanta gente aqui chegada. Registremos que essa estruturação administrativa não resultou em algo distinto das práticas institucionalizadas em Portugal, já que foram escolhidos para ocuparem os cargos públicos aqueles próximos e de confiança da Corte, em detrimento de seus conhecimentos técnicos, bem como foram criadas unidades administrativas redundantes ou sem utilidade em nossas terras.

D. João VI também foi o responsável por várias medidas administrativas que marcaram a sua permanência por treze anos no Brasil: a abertura dos portos às “nações amigas” (de fato a Inglaterra); a fundação do Banco do Brasil; a permissão para o exercício de atividades de cunho industrial; a criação de academia militar e da marinha; a construção de uma fábrica de pólvora, do Jardim Botânico, da Biblioteca Nacional e da academia de Belas Artes; a construção de duas escolas de medicina; a instituição da imprensa real; e a declaração do Brasil como Reino Unido à Portugal e Algarve, em 1815.

Como você pôde notar, a vinda de D. João VI para o Brasil foi um marco importante em nossa história, uma vez que propiciou a elevação de Colônia à categoria de Reino Unido e sede da Corte. Revogada a proibição para a exploração da atividade manufatureira, ato vigente desde 1785, surge a emergência da atividade industrial, a partir da exploração de minério de ferro.

Observemos que, desde dezembro de 1703, Portugal e Inglaterra haviam firmado o Tratado de Methuen, também conhecido como “Tratado de Panos e Vinhos”, pelo qual Portugal era obrigado a consumir com exclusividade os produtos industriais ingleses (têxteis à época) e estes últimos, os vinhos portugueses. Logo, igualmente o Brasil como até então Colônia portuguesa, também estava subjugado ao mesmo tratado.

Surgiram assim três fábricas, uma em São Paulo e duas em Minas Gerais, ainda que, após alguns anos, não lograssem grandes resultados econômicos satisfatórios, dadas as dificuldades de transporte de matéria-prima e do custo da mão de obra escrava. Nas fazendas era produzido de tudo, inclusive a fabricação de ferro para o próprio consumo em forjas artesanais, dificultando a expansão de mercado para o consumo. Logo, essa prática retardou o desenvolvimento industrial.

A abertura dos portos, ainda que tenha favorecido a entrada de produtos ingleses em consequência de tratado econômico que os privilegiava, com taxações menores do que os de outra procedência, permitiu a instalação de vários estabelecimentos comerciais de origem inglesa e também francesa no Brasil. Desse modo, podemos perceber a reversão do Pacto Colonial, o qual estabelecia que o Brasil não podia produzir nada que concorresse com a metrópole, e que esta última detinha o monopólio exclusivo de importação de produtos que a interessavam, assim como também para ela era o destino de produtos brasileiros exportados.

Fora desenvolvida, a partir de 1818, uma política de atração de migrantes europeus, tanto para o desenvolvimento de atividades agrícolas como também para as artes e ciências – geólogos, botânicos, mineralogistas, escritores, pintores, artífices, dentre outros. Fora relevante também a vinda ao Brasil de uma missão de artistas franceses que deixaram um grande legado no campo das artes e da arquitetura, a qual destacamos, na pintura, os traços de Jean-Baptiste Debret, cujas obras retrataram o cotidiano dos primeiros anos do período monárquico do Brasil, como podemos observar na Figura 5.



Figura 5: Castigo de escravo

Fonte: <http://www.al.sp.gov.br/web/acervo/prud_moraes/menu_geral/deputado/deputado_1.htm>

Entretanto, em termos de gestão pública, as práticas continuavam vinculadas ao patrimonialismo. Não se verificou, desse modo, avanços no sentido de repensar ou readaptar o sistema monárquico patrimonial de governo à ex-colônia, promovida a Reino. Isso porque o eixo da política era o mesmo, secularmente fundido em um reino que deveria servir à camada dominante, ao seu desfrute e gozo. Os fidalgos ganharam pensões; os oficiais da Armada e do Exército, acesso aos postos superiores; os civis e eclesiásticos, empregos e benefícios. Os reinóis transmigrados, arrogantes e desdenhosos da terra, doidos para volver às delícias lisboetas, não compreendiam o País e o tratavam como uma conquista a ser explorada. (FAORO, 2001).



Você percebeu como foi importante termos estudado o conceito de Administração ou gestão vinculado à ideia de prática social? E que é também importante sabermos o que significa Administração Pública Patrimonialista? Em caso de dúvida consulte as Unidades 1 e 2 deste livro. E, se for necessário consulte o seu tutor, pois esses dois conceitos são fundamentais para a sua compreensão das ações da Monarquia no Brasil.

Até mesmo o Banco do Brasil – embora, em princípio, devesse atuar em prol das atividades comerciais e de impulsão da área industrial, a partir de então permitidas no País – serviu mais aos interesses do erário e, por isso, teve vida curta de treze anos. Do mesmo modo, a receita pública, ainda que tenha sido quadruplicada de 1808 a 1820, grande parte dela estimada em dois terços, era destinada à manutenção de luxúrias da Corte e seus agregados, tal como na manutenção de uma máquina administrativa inchada de funcionários e de suas regalias.

Em 26 de abril de 1821, o rei D. João VI retornou a Portugal, que à época vivia tempos de transformações políticas: a Revolução Liberal do Porto, eclodida em 1820, havia destituído do governo

português o regente inglês que lá estava, desde a fuga da família real para o Brasil, bem como expulsado as tropas napoleônicas. Tendo sido vitoriosa a revolução, uma junta provisória assume o governo e exige o retorno imediato de D. João VI.

São então convocadas as Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, que, em 7 de março de 1821, votam, inclusive, a proposta de dissolução da condição do Brasil como Reino Unido ao de Portugal e Algarve, assim como o seu retorno à condição de Colônia portuguesa. Ousada, essa proposta de recolonização não previa nem mais um governo-central no Brasil, mas sim a divisão do seu território em províncias dotadas de certas autonomias, sendo seus governantes militares indicados pelas Cortes de Portugal.

Ao partir, D. João VI deixou no Brasil o seu filho D. Pedro como príncipe regente. Entretanto, as Cortes Constituintes portuguesas também passaram a exigir o seu retorno para Portugal. A proposta de retorno à situação de Colônia de Portugal, bem como a possibilidade de ser forçado a deixar o Brasil, criara um impasse político cujo resultado fora o famoso “Dia do Fico”, em 9 de janeiro de 1822. Nesse ato D. Pedro, desobedecendo a ordens explícitas para o seu retorno a Portugal e amparado por um documento de oito mil assinaturas pedindo a sua permanência, e capitaneado por José Bonifácio de Andrada e Silva, decide permanecer no Brasil. Pouco tempo depois, em 7 de setembro do mesmo ano, proclama a nossa independência de Portugal. Assim, o Brasil vivenciou seu regime monárquico de governo independente de Portugal até 1889, ou seja, durante sessenta e sete anos.

D. Pedro I, em ato autoritário, outorgava ao País uma Constituição que, em 1824, estabelecia direitos civis e políticos e instaurava, no dizer de Carvalho (2004), uma monarquia representativa. Assim, a Carta de 1824 criou quatro poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador. Este último estava acima dos demais e era exercido pelo imperador, dotando-o de grandes poderes sobre a organização do sistema de poder político, cabendo-lhe, ainda, a chefia do Estado e do Governo. Passaram a ser eleitos os deputados gerais por quatro anos, e os senadores,

após elaboração de lista tríplice, eram escolhidos pelo imperador e tinham mandato vitalício. As províncias também elegeram seus representantes legislativos, mas os seus presidentes (como eram conhecidos os governadores estaduais) foram nomeados por escolha do imperador.

Fora evidenciado, ainda, um avanço em relação ao período Colonial, quando só eram escolhidos representantes municipais por voto dos “homens bons” (donos de terra, por exemplo), sendo permitido a outros segmentos da sociedade exercerem o direito do voto, excetuando as mulheres, os escravos e os analfabetos. Desse modo, as eleições continuaram demonstrando a fragilidade da participação do povo na escolha de seus representantes e agravando, também, o poder de manipulação de seus resultados por pressões e interesses de fazendeiros, nas zonas rurais, e de outros segmentos da sociedade urbana emergente.

Você pode estar imaginando como eram complicadas as eleições nesse período. Mas pense bem: essas “raízes” parecem ter fincado fortes laços nas entranhas de nossa política, pois ainda nos dias de hoje podemos observar certos comportamentos bastante condenáveis de candidatos a cargos políticos, não é verdade? Reflita sobre as últimas eleições em sua cidade e tente identificar fatos que demonstraram certas práticas não condizentes com um processo eleitoral democrático.

Em seu período de Império, D. Pedro I montou treze gabinetes ministeriais, sendo que, a partir da montagem do quarto, já se fazia sentir a presença de brasileiros nas pastas do Reino, Justiça e Negócios Estrangeiros e na da Fazenda. Mesmo assim, pouco fora alterado das características herdadas da máquina estatal de origem portuguesa aqui desembarcada desde 1500. Ou seja, foram mantidas as ineficiências, os desperdícios, os privilégios no uso da coisa pública, duplicidade ou órgãos públicos sem utilidade, em detrimento da ausência de outros que se faziam necessários.

Tendo abdicado ao trono brasileiro, em 7 de abril de 1831, pressionado por revoltas internas e pela necessidade de assumir o governo em Portugal, dada a morte de D. João VI, em 1826, D. Pedro I deixa como sucessor seu filho D. Pedro II. Porém, dada a sua menor idade, o País passa a ser governado por regências até o ano de 1840, quando declarada a sua maioridade aos quatorze anos, este assume o comando do Governo. Patrimonialismo e estamento continuam a ser as marcas da Administração Pública nesse novo período.

O segundo reinado findou em 15 de novembro de 1889, com a derrubada da Monarquia e a instauração da República no Brasil, por meio de um levante militar resultante de pressões internas contra o regime monárquico. Uma das grandes causas de insatisfações foi a gerada pela abolição da escravatura, a qual libertou mão de obra escrava, porém não indenizou nenhum proprietário de terra, até então donos dos escravos, uma mercadoria de alto valor econômico à época. Esses grandes latifundiários passaram também a minar o apoio político à Monarquia, reforçando o sentimento republicano nas esferas políticas e militares de oposição ao regime.

Liderado pelos militares, o regime republicano era instaurado no Brasil, tendo como primeiro Presidente Marechal Deodoro da Fonseca. Contudo, mais uma vez o povo ficou à margem desse processo, cabendo ao movimento das elites, com forte base **oligárquica*** rural, forçar o fim da Monarquia no Brasil. D. Pedro II foi deposto e banido do País de forma pacífica retornando a Portugal.

Em 1891, foi conhecida a primeira Constituição republicana do Brasil, sendo extinto o Poder Moderador, o senado vitalício, dentre outras marcas do sistema político da Monarquia, e adotado o presidencialismo, com presidentes eleitos pelo voto direto, ainda que não secreto, para exercerem mandatos de quatro anos sem direito a reeleição. Foi então que o Poder Legislativo passou a contar com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, compondo o Congresso Nacional. Os Estados, ex-províncias, ao adotarem o regime federativo, passaram a ter mais autonomia, a poder organizar suas leis próprias, desde que respeitados os princípios constitucionais gerais. Seus governantes passaram a ser denominados presidentes de Estado.

***Oligarquia** – regime político em que o poder é exercido por um pequeno grupo de pessoas, pertencentes ao mesmo partido, classe ou família.
Fonte: Houaiss (2009).

Com a instauração da República, você acha que o patrimonialismo deixou de predominar na gestão estatal? É o que veremos a seguir.

Infelizmente, não foi bem assim. O patrimonialismo continuou marcante nas relações entre Estado (coisa pública) e sociedade no Brasil, bem como também o foi na primeira fase republicana, conhecida por República Velha, de 1889 a 1930. Repare que um bom exemplo dessa reprodução patrimonial foi o fenômeno conhecido como coronelismo.

Em 1831, ainda na Monarquia e anteriormente à maioria de D. Pedro II, foi criada a Guarda Nacional no País, enfraquecendo o Exército, bem como substituindo milícias e ordenanças do período Colonial. Foram então criados regimentos nas províncias e municípios, cabendo a direção desses agrupamentos locais a coronéis, recrutados entre grandes proprietários de terras e comerciantes abastados. As patentes eram por eles compradas.

Esses coronéis, por sua vez, passaram a exercer também, além do poder econômico, o militar e o político, tornando-se os grandes mandatários locais, com vínculos às grandes propriedades localizadas nas zonas rurais brasileiras, configurando uma oligarquia rural poderosíssima a qual originou o fenômeno que Leal (1993) denominou coronelismo. De acordo com Carvalho (2004, p. 27)

Os coronéis se transformaram em chefes políticos locais. Quando a República introduziu o federalismo, os governadores dos estados passaram a ser eleitos. Precisavam então do apoio dos coronéis para vencer as eleições. Surgiu, assim, um pacto entre governos e coronéis, segundo o qual estes davam aos candidatos do governo os votos de que necessitavam e o governo entregava-lhes o controle dos cargos políticos locais. [...] Formou-se uma pirâmide [sic] de poder: o coronel apoiava o governador, que apoiava o coronel. No melhor estilo patrimonialista, o poder do Estado

se aliava ao poder privado dos proprietários, sustentando-se os dois mutuamente, em detrimento da massa dos cidadãos do campo e das cidades que ficava à margem da política.

Assim, o sistema político continuou excluindo o povo das grandes manobras políticas pelo acesso e controle do Estado e de suas máquinas administrativas. A base econômica do País era de origem agropecuária, então, a consequente riqueza dos senhores de terra nos municípios interioranos e os poderes político e militar dos coronéis permitiam-lhes o manejo de eleições e eleitores a seu gosto. Assim, eles elegiam governadores que, em troca, em um círculo vicioso, lhes outorgavam poderes quase que absolutos em níveis municipais, reproduzindo práticas patrimoniais na Administração Pública.

Apesar da extinção da Guarda Nacional no fim dos anos da República Velha, os coronéis continuaram a existir, não mais por meio de um título militar de oficial nem de um corpo de guarda para comandar, mas sim de forma simbólica, como prática de indivíduos poderosos no Brasil, que são assim denominados no imaginário popular pela sua forma autoritária de comandar os seus negócios e tratar as pessoas, bem como as suas influências nos interesses políticos e de Estado. Ou seja, coronéis por tradição, isto é, sem a legitimidade legal, mas nem por isso sem poder de mando.

O conceito de gestão vinculado à ideia de prática social explica como, mesmo tendo deixado de existir formalmente, ficam as práticas dos coronéis reproduzidas pela ação cotidiana das pessoas. Ou seja, de poderosos que passam no Brasil a agir amparados em ações sociais construídas pelos antigos coronéis, legalmente constituídos.

Não importa mais o fato objetivo da não existência da posse de um título de oficial nem da existência física de uma guarda. Assim, as práticas perpassam de maneira subjetiva o tempo cronológico e vão se reproduzindo em outras épocas e locais distintos, sendo legitimadas em nossas consciências como tais. Desse modo, passa a se tornar comum ainda nos dias de hoje a ocorrência de certos fenômenos para os quais pensamos estar vivendo a aurora dos tempos da República Velha.

O coronelismo também deixou como herança a prática patrimonialista do clientelismo, ou seja, a existência de dependência na relação entre dominantes e dominados, na qual o coronel passa a ser o provedor de todas as coisas, o protetor dos desprotegidos, aquele que arregimenta um grupamento de pessoas que vivem de seus favores e, em troca, retribuem com a fidelidade do voto conhecido como de “cabresto”.

Assim, o poderoso manda, protege e provê. O dominado, como que bestializado, obedece e agradece o favor, totalmente subjugado. Essa relação legitima o poder do mandante em ocupar todos os espaços de poder, inclusive aqueles do Estado, confundindo este como “coisa pública” com o seu patrimônio privado.

O fim da Primeira República ou, ainda, República Velha, foi anunciado em 1930, marcando, a partir daí, um período ímpar de rompimento com a velha ordem na Administração Pública no Brasil.

Você está pronto para continuarmos? A partir de agora vamos estudar o advento da Administração Pública Burocrática em terras brasileiras. Preparado?

A BUROCRATIZAÇÃO: DOS ANOS 1930 A 1985

O coronelismo foi decisivo ainda na República Velha pelo que se chamou de política dos governadores, ou seja, um pacto envolvendo ações políticas entre os municípios (poder local), Estados federativos (poder regional) e União (poder central). Por esse acordo, os Estados elegiam representantes legislativos em suas assembleias, que apoiavam politicamente o governo federal, garantindo aos dois poderes, regional e central – o exercício do governo sem oposições. A base era mantida pelos coronéis em seus domínios (currais eleitorais) por meio do famoso “voto de cabresto”, como já vimos, a garantia do voto eleitoral de seus apadrinhados. Assim, seus partidos dominavam a política regional e viabilizavam apoio total ao governo central.

Logo, como podemos perceber, nos municípios os coronéis organizavam seus eleitorados elegendo quem os interessava, garantindo a harmonia entre poderes local e regional. A partir daí, os partidos dominantes nos Estados acordavam com o governo central apoio mútuo para governar sem oposições. Nos Estados, era garantida a eleição de representantes fiéis ao governo central para o Congresso

Nacional, assim como o tripé político: município, Estado e poder central.

Esse mesmo tripé foi o que garantiu também durante a República Velha, a chamada política do “[café com leite](#)”. Por esse acordo, os presidentes na República Velha se revezaram, em sua grande maioria, entre os representantes desses dois Estados.



Saiba mais

Café com leite

Um grande acordo envolvendo São Paulo, rico na agricultura do café, e Minas Gerais, economicamente forte na produção de leite, Estados esses mais fortes economicamente à época. Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa prática da “política dos governadores” foi inaugurada a partir de 1898, com a posse do quarto Presidente da República Campos Sales, instaurando o que se denominou de República Oligárquica, que perdurou até 1930.

Você pode imaginar como era difícil para um eleitor nessa época exercer livremente o direito de escolha de seus representantes políticos, não? Lembremos ainda que o voto não era secreto. Logo, você já pensou o poder que detinham os coronéis em suas terras, em um País de economia agrária predominante, de população pobre e dependente de seus favores? Dessa forma, era fácil constituir “currais eleitorais” e garantir o “voto de cabresto”. Você consegue entender como essas práticas, em suma, reproduziram o patrimonialismo na Administração Pública brasileira, mesmo já no período Republicano?

Entretanto, esse predomínio do poder oligárquico rural, que configurava uma Administração Pública com fortes marcas patrimonialistas, começou a ter seus dias contados a partir de 1922, tomado como o ano de início da ruptura dessa ordem dominante, nas palavras de Iglésias (1995), dada a erupção de vários movimentos contestatórios. Dos militares, destituídos do poder central em 1894 (República dos Marechais), emerge o movimento denominado “tenentismo”, contrário às práticas de dominação da oligarquia rural e liderado por jovens oficiais tenentes, responsáveis por alguns levantes sufocados pelo poder central.

Outro fato importante foi a crise econômica mundial de 1929 que levou à derrocada a economia cafeeira e, juntamente com ela, a elite produtora rural. Uma das maiores crises econômicas capitalistas até então vivenciadas em nível mundial. Teve seu ápice com a queda de valores das ações na Bolsa de Nova York, ocasionando altas taxas de desemprego, bem como drásticas quedas na atividade econômica em diversos países. Essa crise durou até a Segunda Guerra Mundial.

O golpe final contra a oligarquia rural foi a eleição, em primeiro de março de 1930, do Presidente Júlio Prestes, paulista, apoiada pelo seu antecessor Washington Luís, desagradando as elites de Minas Gerais que contavam com a vez de um presidente mineiro. Estava desfeito o pacto da política do “café com leite”. Derrotado nessas eleições, o candidato Getúlio Vargas, unido às elites mineiras, apoiado ainda por forças militares e liderando a denominada Aliança Liberal, organizou a conhecida Revolução de 1930. Esse levante de cunho militar, não só impediu a posse de Júlio Prestes como também levou à presidência o gaúcho Getúlio Vargas, iniciando um novo período na Administração Pública no Brasil.

Em 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas assumia a presidência do Brasil. Foi o fim da República Velha e com ela o início da arrancada do Brasil para a industrialização e a derrocada do mundo rural em favor do urbano: a ruptura com as oligarquias rurais no poder central. Estava inaugurada a era Vargas. Os governadores passaram a ser indicados por ele e denominados como interventores. O Congresso foi suspenso, a imprensa passou a ser censurada. O Poder Executivo tornou-se soberano.

E a Administração Pública? Quais os impactos pós-1930? O que mudou a partir de então? Você está curioso para saber o que tem a ver a chegada de Vargas ao poder com a burocratização do Estado?

Pois bem, foi de fato esse movimento político, concretizado por um golpe de Estado com apoio militarista, que promoveu a virada do patrimonialismo para a burocratização das máquinas estatais no Brasil.

De acordo com a literatura especializada, foi a partir de 1930 que o Estado no Brasil assume seu papel intervencionista na economia como indutor de seu crescimento de base industrial. Também incorpora uma ação, desenvolvendo políticas com vistas a atender às demandas da população desprovida e carente de

assistência. É a era conhecida como a que marcou a modernização do Estado brasileiro em oposição à era patrimonial. Moderno no sentido de que passou a adotar princípios baseados na racionalidade legal, configurando o que se pode, enfim, chamar de **Administração Pública Burocrática**.

Assim, essa modernização do Estado se deu em um contexto histórico-social específico, o qual rompeu com as amarras da economia agrário-exportadora baseado na exportação do café e no enfrentamento de uma forte crise mundial; passou a construir uma política de substituição de importações, em prol de produção de bens duráveis no País; intensificou a migração campo/cidade, consolidando, anos mais tarde, a supremacia do urbano sobre o mundo rural, dentre outras variáveis. As máquinas estatais são então reinventadas para o alcance de uma nova face do Estado.

Assim, foram criados, entre 1930 e 1964, vários órgãos governamentais que mudaram não só as características do Estado, como formaram, nas palavras de Gouvêa (1994, p. 85)

[...] pelo menos duas gerações de burocratas que passaram a ter presença obrigatória na formulação e execução da política econômica de diversos Governos, na gestão das finanças públicas e principalmente no seu desenho (ou redesenho institucional).

Surge a importância de adotar princípios técnicos universais à gestão pública, bem como de formar quadros profissionais competentes, pertencentes a carreiras específicas nas máquinas estatais.

Uma iniciativa das mais marcantes desse novo período de reforma do Estado foi a criação do Conselho Federal do Serviço Público, em 1936, sendo transformado pelo Decreto-Lei n. 579 de 30 de julho de 1938, no **Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)**, órgão que ficou responsável pela concepção, condução e execução das mudanças pretendidas, o que “[...] representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.” (BRESSER-PEREIRA, 1998a,

Você está lembrado dos conceitos de burocracia e de Administração Burocrática, vistos na Unidade 2? É importante que você volte a consultá-los para fixar os conhecimentos sobre a efetivação do conceito no Brasil.

Acesse: < <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=350919&seqTexto=74074> > e conheça o decreto de criação do DASP.

p. 164). As atribuições do DASP foram assim definidas pelo decreto-lei que o criou:

- ▶ a realização de estudos e diagnósticos de órgãos públicos com vistas à definição de mudanças necessárias à economia de recursos financeiros e orçamentários, bem como à otimização de seus procedimentos, inter-relações entre si e melhorias no atendimento ao público;
- ▶ a responsabilidade pela organização anual da peça orçamentária a ser enviada ao Legislativo, sob as instruções diretas do presidente da república e, ainda, acompanhar a sua execução após aprovado;
- ▶ a organização e a realização de concursos públicos para recrutamento de pessoal e preenchimento de cargos federais do Poder Executivo e, ainda, a definição de políticas de aperfeiçoamento de seus funcionários civis;
- ▶ a definição de políticas de gestão de materiais;
- ▶ o assessoramento direto ao presidente da república quando da sanção de projetos de lei;
- ▶ a realização de inspeções no serviço público; e
- ▶ a elaboração de relatórios anuais para o presidente da república sobre as atividades realizadas e a realizar.

Como você pode notar, via DASP os conhecimentos relativos à ciência da Administração foram introduzidos na gestão pública. Ou seja, a profissionalização das máquinas estatais – planos organizacionais de pessoal e operacional – com vistas a atenuar as influências de interesses políticos vinculados às práticas de não distinção entre o que seria público e privado.

Entretanto, é importante registrarmos que, se a burocratização permite a profissionalização também possibilita o fortalecimento

exacerbado do poder de detentores de altos cargos nas máquinas burocráticas públicas, dado o seu alto grau de conhecimento técnico e dada a posse de informações. Assim, surgem os tecnocratas, ou a tecnocracia pública, isto é, um grupo de funcionários que passava a agir como que descolados da política com “P maiúsculo”. Isto é, aquela derivada das lutas legítimas pela conquista do poder, na qual grupos com propostas para uma dada sociedade, defensores de uma determinada ordem social, desejavam alcançar o poder de Estado, para, enfim, colocar em prática suas ideologias.

Desse modo, os tecnocratas desenvolveram um círculo vicioso nocivo que dificultava a participação de diversos segmentos da sociedade civil sobre as ações estatais. Isso porque os tecnocratas, em nome de seu saber técnico, passaram a praticar uma gestão na qual a população, não detendo aquele mesmo saber, fora isolada. Portanto, em nome de coibir o exercício da política com “p minúsculo”, aquela que leva a práticas de cunho patrimonialista, de interesses mesquinhos de apropriação do interesse público pelo privado, foi institucionalizado um tipo de conduta que descolava a sociedade civil do processo decisório, delegando à tecnocracia, a responsabilidade pela definição e condução das políticas de governo.

Você entendeu essa prática? Sabe descrever alguma situação em que ela seja evidenciada?

É simples. Provavelmente você já ouviu um funcionário público dizer que é técnico e não político e, por isso, suas decisões são neutras. Esse discurso significa que, se por um lado ele detém o saber técnico, este é usado de forma exclusiva, pela via política (aquela “com P minúsculo”). Mas se por outro lado isso é bom, pode significar também algo ruim, pois a partir de seu pretenso conhecimento técnico, esse funcionário fecha-se em uma redoma, freando qualquer discussão crítica sobre suas decisões, provenientes de outras visões de mundo no plano político-ideológico (política com “P maiúsculo”).



Um tecnocrata convicto afasta a sociedade civil da Administração Pública, empobrece a política e pratica uma gestão autoritária.

Isso quer dizer que, na gestão pública, nunca um funcionário é totalmente neutro, ou seja, um técnico ou **tecnocrata**, agindo de forma baseada somente no seu conhecimento técnico. Ele é sim um técnico-político, isto é, alguém que possui conhecimento técnico, mas que está sempre a serviço de grupos políticos que ocupam o poder de Estado e que, em última análise, definem as formas de ação das políticas governamentais.

Outrossim, o funcionário é denominado técnico, pois, a partir de seu conhecimento, executa ações de forma coerente, mas sempre o faz com o intuito de atingir objetivos que não são exclusivamente técnicos ou neutros, desprovidos de algum interesse político. Mas como técnico-político ele deve estar preparado para refletir sobre o que faz, ouvir críticas e reclames sociais, saber negociar em situações de conflito, utilizando o saber técnico para convencer, nunca para impor uma única alternativa.

Fique atento, futuro gestor público: agir como técnico-político significa, em suma, zelar pelo uso do saber científico, mas sempre atento às ações políticas, ou seja, às suas capacidades de saber negociar com interesses complexos e distintos da sociedade civil que se manifestam na “política com P maiúsculo”.

Assim, podemos observar o perigo do tecnicismo exacerbado na gestão pública. Vamos conhecer algumas outras iniciativas implementadas entre os anos 1930 e 1964, na arrancada para a burocratização da gestão estatal no Brasil. Neste aspecto, a obra de Gouvêa (1994) nos possibilita destacar as seguintes iniciativas:

- ▶ o fortalecimento do Banco do Brasil, não só como autoridade monetária e comercial, atendendo à alavancagem de políticas públicas estatais, mas como um corpo de funcionários burocráticos dotados de conhecimento técnico que lhes outorgava poder na

condução do banco. Notemos que o concurso público já marcava a forma de ingresso de funcionários;

- ▶ o destaque ao Ministério da Fazenda, organização estatal que passou a incentivar a formação interna de corpo técnico de profissionais, e a criar Conselhos e Comissões Técnicas, visando ao aumento de seu poder político como agência responsável pela formatação de políticas da área fazendária;
- ▶ a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), em meados dos anos 1940, responsável pelas diretrizes da política financeira estatal, passando a exercer o papel de entidade monetária com o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional. Foi o órgão que deu origem à criação do Banco Central, em 1964, já no período de governo militar no Brasil;
- ▶ a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), fundado em 1952, como autarquia federal, atualmente empresa pública federal desde 1971, com o nome de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Sua origem esteve vinculada ao fomento, via financiamento do desenvolvimento econômico do País; e
- ▶ a instalação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, com vistas à alavancagem do desenvolvimento econômico da região nordeste brasileira.

É importante observarmos que a burocratização da Administração Pública brasileira foi dada em um contexto histórico no qual, a partir da revolução de 1930 e após a crise da economia cafeeira o Brasil é inserido na economia industrial. A urbanização era um fenômeno cada vez mais crescente, fazendo com que o Estado, nesse bojo, tivesse de agir de forma mais intervencionista como agente indutor de um novo pacto de desenvolvimento econômico e social.

Assim, podemos afirmar que essa burocratização não foi dada ao acaso, mas sim vinculada a novas exigências de um País que estava passando por grandes transformações. Iniciada pelo Presidente Getúlio Vargas, tivemos ainda uma experiência marcante na gestão do Presidente Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1961, na qual a visão de planejamento governamental foi fortalecida por meio do conhecido e ambicioso Plano de Metas, que tinha como objetivo fazer o Brasil crescer 50 anos em cinco.

Em 1961, tomou posse como Presidente do País João Goulart, Jango, como ficou conhecido o Vice-Presidente de Jânio Quadros, que renunciara à presidência da República. Jango deu início ao que foi chamado de reformas de base, propondo mudanças profundas na educação; na posse de propriedades urbana e rural (reforma agrária); no processo eleitoral e na administração tributária. Foi deposto em março de 1964 pelo golpe militar que deu origem a uma nova fase ditatorial de governo no Brasil, que perdurou até os anos 1985.

Os militares deram continuidade à face desenvolvimentista, iniciada em 1956; entretanto, sob a forma de um regime autoritário, em contrapartida à democracia experimentada desde 1955. Ainda assim, podemos destacar que, à revelia dos desmandos do autoritarismo e da repressão política no Brasil nesse período, os governos militares inauguraram o que se pôde chamar de segunda fase das reformas administrativas brasileiras, iniciativa essa que trouxe a conjugação entre aperfeiçoamento da burocracia e certa flexibilidade da ação estatal, em busca de sua agilidade, prejudicada pelos rígidos mandamentos burocráticos.

Isso se tornou possível por meio da edição do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dentre outras medidas fortaleceu a descentralização administrativa, a partir da diferenciação entre as denominadas Administração Direta – englobando a prestação de serviços vinculados à presidência da República e aos Ministérios – e Indireta – relacionada à prestação de serviços realizados por outras entidades de natureza jurídica própria, conforme seu artigo 5º. Eis as principais propostas para a Administração Indireta via a criação de:

► **Autarquias:** serviços autônomos, criados por lei,

dotados de personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para a execução de atividades típicas da Administração Pública que exijam, para seu melhor funcionamento, a gestão administrativa e financeira de forma descentralizada.

- ▶ **Fundações públicas:** entidades de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por lei para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, dotadas de autonomia administrativa, patrimônio próprio, geridas por respectivos órgãos de direção, sendo custeadas por recursos da União e de outras fontes.
- ▶ **Empresas públicas:** entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criadas por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por alguma contingência de conveniência administrativa.
- ▶ **Sociedades de economia mista:** dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei com vistas à exploração de atividades econômicas, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou à entidade da Administração Indireta. (BRASIL, DECRETO-LEI 200-67)

O citado decreto fixou ainda princípios para o funcionamento da [Administração Federal](#), como o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle.

Entretanto, o Decreto-Lei n. 200/67, ainda que um segundo marco na reforma burocrática, permitiu o fortalecimento da chamada administração paralela, ou seja, uma



Saiba mais

Administração Federal

Em 1988 a nova Constituição Federal, vigente até os dias atuais, estabeleceu em seu artigo 37 como princípios gerais da Administração Pública: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Fonte: Elaborado pelo autor.

Administração Indireta emergente e eficiente em alguns setores que obtiveram mais relevo do que os ministérios aos quais estavam ligados. Este é o caso da Petrobras até hoje, por exemplo, em contraposição a órgãos enfraquecidos da Administração Direta, em sua maioria mais lentos e deficientes. As carreiras de funcionários de alto nível de formação e salários foram desprestigiadas na Administração Direta, enfatizando a Administração Indireta, que passou a contar com melhores quadros de pessoal, bem como com estruturas salariais mais elevadas.

Podemos destacar, ademais, outra iniciativa tomada pelos governos militares com vistas à modernização da Administração Pública brasileira, como a criação do Ministério da Desburocratização, no início dos anos 1980, e do Programa Nacional de Desburocratização “[...] que tinham como objetivos a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 92).

Muito bem, agora você deve estar pensando como ficaram as práticas do passado patrimonialista face à burocratização da Administração Pública no Brasil, não é verdade? Será que foram banidas para sempre? Derrotamos enfim o uso privado do Estado?

Esta é uma reflexão muito interessante, pois embora a partir de 1930 tenhamos promovido uma ruptura com o patrimonialismo, suas práticas não foram totalmente abandonadas. Vejamos essas evidências.

A implantação da tipologia burocrática na Administração Pública brasileira não impediu a reprodução de velhas práticas, bem como a institucionalização de novas na relação Estado e sociedade no Brasil. Um estudo muito interessante desenvolvido por Nunes (1997) mostra como esse processo pode ser visualizado no período que vai de 1930 a 1960. Nele, o autor afirma que foram

estabelecidos quatro grandes padrões institucionais que disciplinaram essa relação, por meio de quatro **gramáticas*** conhecidas como: *clientelismo*, *corporativismo*, *insulamento burocrático* e *universalismo de procedimentos*.

Na prática, essas gramáticas puderam ser combinadas de formas diversas ao longo do tempo, ora prevalecendo uma em detrimento e/ou em conjugação com as demais, servindo de base para a ação dos aparelhos estatais junto à sociedade.

O clientelismo, que pode ser vinculado à origem patrimonialista do Estado brasileiro e, portanto, vigente desde os tempos do descobrimento, refere-se a mecanismos de controle de certos recursos materiais e de mediação de interesses por intermédio de relações pessoais. Ele não obedece a qualquer critério formal ou jurídico, pressupondo consentimento individual entre as pessoas sem nenhum instrumento legal condicionante.

O corporativismo envolve, por outro lado, a mediação de interesses via instrumentos formalizados cujos agentes são representativos de determinadas categorias sociais diferenciadas, reconhecidas ou até mesmo criadas pelo Estado. Os arranjos do corporativismo passam pela organização horizontal de determinadas categorias sociais que são diferenciadas entre si e que possuem determinantes hierárquicos e formais. Ele constitui uma forma de intermediação pelo Estado de interesses distintos entre empresários e trabalhadores e objetiva a eliminação ou a antecipação dos conflitos em uma sociedade de classes.

O universalismo de procedimentos refere-se ao conjunto de regras de ação que garantem a impessoalidade, isto é, baseia-se no princípio de igualdade de tratamento dos cidadãos perante a lei. Já o insulamento burocrático refere-se à definição de instrumentos que promovem certa proteção do núcleo técnico do Estado, ou, ainda, certo **distanciamento do técnico em relação à política**, em busca de evitar a interferência da sociedade civil nas ações estatais.

Desse modo, podemos entender o surgimento do universalismo de procedimentos, do insulamento burocrático e do

***Gramáticas** – indicação da existência de diferentes combinações culturais e elementos dentro de uma mesma estrutura. Fonte: Nunes (1997).

Você se recorda da discussão sobre o técnico-político? O insulamento burocrático é uma dessas práticas.

corporativismo a partir de 1930, enquanto o clientelismo, já uma prática recorrente no País, continuou sendo conjugado com as demais gramáticas. No primeiro governo Vargas (1930-45), por exemplo, foi implementado

[...] a legislação corporativista e foram criadas instituições corporativistas; ensaiou-se o insulamento burocrático, através da criação de novas agências e empresas estatais; buscou-se instaurar o universalismo de procedimentos, principalmente através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação do sistema de mérito. Estas novas gramáticas ‘modernizantes’ interagiram com uma antiga, o clientelismo, que foi traduzido para as instituições formais por meio da operação de um sistema político que beneficiava os grupos locais e estaduais remanescentes do período altamente descentralizado da República Velha. (NUNES, 1997, p. 47).

No período que se estendera de 1946 a 1950, o clientelismo fora retomado como gramática dominante. O universalismo de procedimentos fora esquecido, bem como foram enfraquecidas as agências insuladas, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), visto até então como ícone do regime autoritário. O corporativismo não fora alterado.

A partir de 1950, no segundo governo de Getúlio Vargas e no de Juscelino Kubitschek, foram criadas diversas agências estatais responsáveis pela formulação e implementação de políticas econômicas inerentes à industrialização, configurando a gramática do insulamento burocrático como a mais marcante, complementada pelas demais que não se afastaram de cena. Esse período foi marcado pelo debate em torno do nacional-desenvolvimentismo, em que as agências insuladas se incumbiam de traçar políticas isoladas das instâncias partidárias, tidas como clientelistas.

No governo Goulart, de 1961 a 1964, a gramática do clientelismo foi evidenciada em detrimento das outras três. Já no período militar, o insulamento burocrático foi a vedete da reforma administrativa de 1967, por meio do fortalecimento da chamada Administração Indireta, que deu margem a criação de várias agências, desvinculadas da participação e do controle da sociedade civil sobre o Estado.

Assim, podemos evidenciar que não só a reprodução do clientelismo, herdeiro legítimo do patrimonialismo, mas também a criação de novas práticas ou gramáticas, como o insulamento burocrático, o universalismo de procedimentos e o corporativismo permearam a implantação da Administração Pública do tipo Burocrática no Brasil.

Resumindo



Nesta Unidade, verificamos que a Administração Pública Patrimonialista foi trazida de Portugal, pela comitiva de Pedro Álvares Cabral, em 1500. A instalação da família real portuguesa, em 1808, reproduziu e reforçou as raízes patrimoniais da gestão estatal de origem lusitana em nossas terras, confundindo o domínio das coisas privadas do monarca no Estado. Vimos, também, como essas práticas foram vivenciadas durante anos no Brasil.

Só a partir de 1930 é que viemos a conhecer a primeira iniciativa de ruptura com a ordem patrimonial, por meio da introdução de uma grande reforma administrativa do Estado, iniciada pelo presidente Getúlio Vargas, responsável pela adoção de medidas que passaram a configurar a Administração Pública Burocrática no Brasil, acarretando o ocaso do ciclo patrimonial. Entretanto, vimos que esses traços patrimoniais como práticas sociais, resistiram e se reproduziram ao longo do tempo convivendo com outras práticas ou gramáticas criadas após as experiências burocráticas.

Os governos militares, pós-1964, reforçaram a modernização da gestão estatal marcando essas iniciativas pelo reforço da Administração Indireta, baseada no princípio da descentralização, por meio da edição do Decreto-Lei n. 200/67. Esse decreto propiciou uma cisão entre a chamada Administração Indireta e a Direta, na medida em que a Indireta gerou uma gestão paralela, mais flexível e autônoma, forte e profissionalizada, e a segunda foi enfraquecida, tornando-se lenta e pouco profissionalizada.

Com base no estudo desta Unidade, podemos evidenciar que todas as mudanças importantes ocorridas na Administração Pública no Brasil tiveram como pano de fundo o afastamento da participação popular, ou seja, aconteceram sem o povo. Note que, primeiro tivemos a vinda da família real sem o convite dos habitantes da Colônia, pelo contrário, a Corte de Portugal aqui desembarcou e usurpou as habitações e outras propriedades privadas para a sua instalação. Trouxeram na bagagem o patrimonialismo estatal sem nenhuma interferência local.

Segundo, a independência foi decretada pelas mãos de um príncipe, apoiado por elites locais, descoladas do resto da sociedade civil. A instauração da República, de forma semelhante, foi conquistada por um golpe militar, apoiado por elites descontentes. A implantação, a partir dos anos 1930, da Administração Pública Burocrática também não foi diferenciada. Outra vez um golpe militar, que não permitiu a posse de um presidente eleito, rompeu com o poder da oligarquia rural. Novamente uma trama de elites.

Ampliamos também o nosso conhecimento no que tange a implantação do Decreto-Lei n. 200/67, responsável pelo refinamento do modelo da Administração Burocrática brasileira, que se deu em um contexto de regime autoritário de governo, comandado pelos militares que haviam tomado o poder, em 1964, e destituído o então Presidente João Goulart, ante o medo das consequências que as suas reformas de base poderiam causar ao País.

Como pudemos ver, a passagem da Administração Pública no Brasil do tipo Patrimonial para a Burocrática ocorreu em meio a golpes militares e a deposição de presidentes eleitos.



Atividades de Aprendizagem

Agora é hora de verificarmos o seu nível de apreensão dos temas até aqui tratados. Para tanto, realize as atividades propostas.

1. Sintetize as principais características das práticas da gestão estatal no Brasil, de D. João VI até o fim da Monarquia. Por que elas podem ser classificadas como patrimonialistas?
2. O que entendemos por coronelismo? Quais foram as suas características?
3. Por que os anos 1930 foram importantes para a história da Administração Pública no Brasil? Quais são as marcas deixadas pela Administração Pública Burocrática implantada a partir de então?
4. Comente as *gramáticas* reproduzidas nas relações entre Estado e sociedade no Brasil.
5. Em qual contexto e como se caracterizou a segunda reforma administrativa no Brasil, de 1964 a 1985?