



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE DIREITO

**BUROCRACIA E REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: A Superveniência
do Modelo Patrimonial na PEC 32/2020**

Igor Souza Neres

Brasília / DF

2023

Igor Souza Neres

**BUROCRACIA E REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: A Superveniência
do Modelo Patrimonial na PEC 32/2020**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília, como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

Brasília / DF

2023

Igor Souza Neres

**BUROCRACIA E REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: A Superveniência
do Modelo Patrimonial na PEC 32/2020**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Mamede Said Maia Filho, Doutorado em Direito pela Universidade de Brasília.

Professor Orientador

Gabriela Pereira Cota, Mestre em Economia pela Universidade de Brasília.

Membro da Banca Examinadora

Jeremias Pereira da Silva Arraes, Mestre em Administração pela Universidade de Brasília

Membro da Banca Examinadora

Brasília, 10 de fevereiro de 2023

Olha lá, quem vem do lado oposto e vem sem gosto de viver

Olha lá, que os bravos são escravos são e salvos de sofrer

Olha lá, quem acha que perder é ser menor na vida

Olha lá, quem sempre quer vitória e perde a glória de chorar

Eu que já não quero mais ser um vencedor

Levo a vida devagar pra não faltar amor

Los Hermanos

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me conduzir, ainda que nas coisas mais simples, deixar claro na minha vida que tudo tem seu tempo, e por me amparar nos momentos mais difíceis. À Nossa Senhora, que, no mais íntimo do meu coração, sempre intercedeu por mim.

Devo tudo à minha mãe, Simone Aparecida Souza, da qual sempre tive apoio incondicional e a quem dedico mais essa etapa da minha jornada. É a pessoa mais importante da minha vida e por quem nutro um sentimento de amor cujas palavras são incapazes de descrever.

Agradeço à minha namorada, Milena Gomes Uchôa, por todo apoio e carinho, e por quem compartilho minhas angústias e vitórias.

Agradeço à minha família amada, que mesmo longe e em uma realidade totalmente diferente, sempre torceu por mim. Sinto muito orgulho de ser um dos primeiros de nós a concluir o ensino superior, mesmo saindo de Tabocas/BA para vir lutar em Brasília. Espero um dia que esta realidade mude e muitos de nós possam ter essa oportunidade.

Agradeço aos amigos que fiz na FD, no ensino básico, no CAC e no DAF. Posso não ser o mais presente e tampouco o mais falador, mas podem ter certeza que nutro um carinho enorme por cada um de vocês que foram muito importantes nessa jornada.

Agradeço ao meu melhor amigo Marcelo Alves Santana, depositário das minhas mais íntimas idiossincrasias. Valeu por dividir comigo anseios, sonhos, expectativas, alegrias e tristezas desde muito novo.

Agradeço à Universidade de Brasília - UnB, por me receber e acolher ao longo desses anos como estudante e servidor, sendo fundamental para meu desenvolvimento.

Agradeço ao Centro Assistencial Maria Carmen Cólera - CAC, por ter cuidado de mim quando eu mais precisava e me passar valores de honestidade, caráter e bondade.

A todos vocês, meu muito obrigado.

RESUMO

A presente monografia tem a finalidade de investigar as principais reformas administrativas acometidas no Brasil até o presente momento e estudar as alterações paradigmáticas propostas na PEC 32/2020 – em sua redação original –, visando compreender os impactos dessas iniciativas para a Administração Pública atual e futura. Na presente conjuntura de crise econômica e social, evidencia-se a importância da compreensão acerca do que pode ter falhado no processo de construção da burocracia e de antigos equívocos que podem ser retomados com a aprovação da PEC 32/2020. É fundamental, para que se consiga formular futuras iniciativas reformadoras, diagnosticar gargalos e correções dos empreendimentos reformistas já realizados e em discussão.

Palavras-chave: Reforma Administrativa. PEC 32/2020 Burocracia. Serviço Público. Administração Pública.

ABSTRACT

This monograph aims to investigate the main administrative reforms that have taken place in Brazil so far and to study the paradigmatic changes proposed in PEC 32/2020 – in its original wording –, in order to understand the impacts of these initiatives on current and future Public Administration. In the current situation of economic and social crisis, the importance of understanding what may have failed in the process of building the bureaucracy and what may resume old mistakes with PEC 32/2020 is evident. It is fundamental, in order to be able to formulate future reform initiatives, to diagnose bottlenecks and corrections of reform projects already carried out and under discussion.

Keywords: Administrative Reform. PEC 32/2020 Bureaucracy. Public service. Public administration.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO MODERNO	11
1.2 Evolução dos modelos burocráticos.....	14
1.3. Regulação e a Burocracia Moderna.....	17
1.4. Reformas Administrativas.....	23
CAPÍTULO 2: DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL A PARTIR DAS REFORMAS	26
2.1 Fundação da Burocracia Brasileira.....	26
2.2. Primeira Reforma Administrativa – Reforma Burocrática.....	29
2.3 Segunda Reforma Administrativa - Decreto-Lei nº 200, de 1967 e o Programa Nacional de Desburocratização – Reforma Militar.....	33
2.4 Terceira Reforma Administrativa – Reforma Gerencial.....	38
CAPÍTULO 3: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 32 DE 2020.	44
3.1 Relação do Estado com os Agentes Públicos.....	44
3.2 Argumento do Equilíbrio Fiscal.....	48
3.3 Reforço ao Patrimonialismo.....	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

INTRODUÇÃO

A desburocratização progressivamente tem se tornado um conceito consolidado para modelar as formas do Estado de se gerir, tanto na forma indireta, por intermédio da regulamentação, como na forma direta, pelo fornecimento de serviços.

Contudo, a valorização da desburocratização vem concomitantemente enviesada com o entendimento negativo da palavra “burocracia”, cujo olhar desfavorável pode ser apreendido em uma análise contextual econômica de escassez e do respeito aos procedimentos, colocando, supostamente, o interesse particular em subjacência. (MERTON, 1952)

De forma preliminar, é preciso considerar o uso dessa terminologia de forma pontual e específica. É primordial entender a diferença entre a burocracia como uma abordagem administrativa e como problema que onera a máquina administrativa. O termo burocracia, o qual se define como uma palavra de múltiplos sentidos, vai ter um significado específico neste trabalho. O sentido da palavra “desburocratizar” deve ser pensado de forma a apartá-lo de vieses essencialmente ideológicos. A regulação, no que lhe toca, será esmiuçada a partir de seus pressupostos e objetivos, além de ser observada como um resultado da gestão burocrática (SUNSTEIN, 2013).

Isto posto, os pilares teóricos em que a Administração Pública se ancora serão abordados de maneira a dar sustentação na análise da formação de nossa administração pública, nos modelos de reforma administrativa aos quais foi submetida e se pretende submeter. Com base nos achados obtidos e na análise da PEC 32/2020, fazer uma reflexão crítica a respeito dos sucessos e insucessos dos empreendimentos passados e as consequências da tentativa de construção de uma administração pública com excesso de poderes em cargos eletivos e na fragilização da estabilidade.

Outrossim, as principais reformas administrativas já postas no Brasil serão analisadas. O propósito da análise é compreender a conjuntura pela qual a administração pública do Brasil se desenvolveu até o Estado entender a necessidade

de uma nova reforma, especialmente a PEC 32/2020, que ganhou força política dos principais tomadores de decisões do país. Desta maneira, transpassando pela contextualização de cada uma, será enfatizada os três maiores momentos da história administrativa até o momento: a Era Vargas e a formulação do Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP) de 1938; o regime militar e o Decreto-Lei nº 200 em consonância com o Programa Nacional de Desburocratização em 1967; e a reforma gerencial, sob o PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1995.

Necessário informar que outras pequenas reformas administrativas vieram após o governo de Fernando Henrique, mas neste trabalho não serão esmiuçadas com profundidade, na medida em que ainda existem poucos estudos com complexidade no que diz respeito aos impactos relevantes na administração como um todo.

Posteriormente, será analisada a PEC 32/2020, que introduz múltiplas alterações nos regimes jurídicos dos agentes públicos, bem como na legislação da organização administrativa do Estado. As alterações propostas têm intenções de impactar a dimensão central do Poder Público, o que vai muito além das questões meramente fiscais. É esse o tema, portanto, merecedor de maior atenção, pois nele está a própria razão de ser da PEC, que será analisada em seu aspecto paradigmático.

Por fim, as reformas administrativas, juntamente com a PEC 32/2020, serão examinadas não somente com seu legado, mas também com os seus respectivos produtos e possíveis resultados nas tentativas de aprimorar a atividade estatal.

CAPÍTULO 1: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO MODERNO

1.1. Construção conceitual da Burocracia

Considerando a importância administrativa, econômica e política dos assuntos relacionados à burocracia, sua conceituação clássica tem como base a obra de Max Weber (1982), pensador central do estudo sistemático da burocracia, que a define como um arcabouço legal no qual a Administração pratica sua autoridade em uma concepção racional-legal, em um legítimo monopólio do poder.

O maior cuidado de Weber (1982) na construção conceitual da burocracia é a relação entre a economia e a sociedade, em oposição ao funcionamento da sociedade de massas tradicional, formada a partir da industrialização. O fundamento do Estado moderno é a autoridade racional-legal, pois nestes moldes a lei é considerada legítima pelo fato da votação ser feita em conformidade com as condições pré-estabelecidas e nos procedimentos legalmente impostos na sociedade em voga. Por consequência, o Estado detém o monopólio por definição, haja vista que as atividades da administração são monopolistas e impassíveis de concorrência. Nessa concepção, o monopólio estatal reverbera para o domínio exclusivo da violência, já que o próprio Estado é quem estabelece a definição de todo o funcionamento do país (PEREIRA, 2007).

Assim foram criadas as bases para a organização do sistema burocrático, no qual: i) as funções estatais são delimitadas por normas jurídicas; ii) há uma busca pelo estrito comprometimento com as posições hierárquicas; iii) ocorre uma divisão de funções específicas por competência; iv) a contratação de funcionários é realizada por meio de regras previamente estabelecidas, visando garantir igualdade formal; e v) os avanços na carreira do burocrata são regulados por normas e critérios objetivos, fazendo com que o favoritismo e as relações pessoais não sejam levados em consideração. (WEBER, 1947, p. 328-341, apud MERTON *et al.*, 1952, p. 18-27).

Ainda segundo Weber, o Estado é a fundação burocrática que possui as rédeas da autoridade legal, instrumentalizada como uma maneira de organização proficiente para a instrumentalização do poder. Contudo, a burocracia racional-legal não caminha

sozinha, pois “a burocratização seria fenômeno paralelo da democracia” (WEBER, 2004, p. 220). Enquanto a essência da democracia prevê uma dissipação de poder de forma igualitária, pouco se pensava sobre como se daria a estruturação administrativa do poder. Consequentemente, a burocracia se constitui como forma inerente de sistematização da democracia nas sociedades organizadas e se mostra, dessa forma, como a ordenação que dá sustentação ao regime democrático.

Embora fosse eixo fundamental da concepção do Estado – abarcado pela Democracia –, Weber já apontava imbróglis que poderiam ser ocasionados pelo súbito crescimento da burocracia no Estado Moderno. Ao contrário das principais reprovações proferidas à administração burocrática nos dias atuais – especialmente no que diz respeito à sua inércia e morosidade frente aos anseios da sociedade –, a preocupação fundamental de Weber seria referente ao excesso de poder que sinalizava em se concentrar no burocrata. Para o autor, a burocracia possibilitou o desenvolvimento do capitalismo que, diante da diversificação e da maior modernização das instituições, passou a exigir modelos mais bem elaborados de organizações:

A empresa capitalista moderna fundamenta-se internamente sobretudo no cálculo. Para sua existência, ela requer uma justiça e uma administração, cujo funcionamento, pelo menos em princípio, possa ser racionalmente calculado por normas gerais fixas, do mesmo modo que se calcula o rendimento provável de uma máquina. (WEBER, 1982, p. 530).

Essa concepção de Estado Moderno, naquele momento ainda pouco eivado pelo capitalismo, tem seu início no século XVI, ainda que o desenho deste acontecimento tenha se reverberado paulatinamente até poder ser considerado mundial e alcançar seu ápice entre as formações das sociedades. Então, na medida em que a configuração de organização social se transforma em fundamental, sua terminologia vai se homogeneizando.

Outrossim, o Estado Moderno pode ser conceituado como uma sociedade política que tem como objetivos intrínsecos a ordem e a defesa social ou a promoção do bem comum. Por esse motivo, a promoção da organização e do bem comum se tornaram pontos de convergência para a modelação do chamado contrato social, que

não é uma moldura inflexível, podendo ser aplicada a depender dos interesses da sociedade que o adota. Exemplos são o Estado Liberal, de bem-estar social e neoliberal. Todos possuem as mesmas diretrizes que se remodelam com as referências presentes em determinados contextos (FAORO, 1977; NUNES, 1985).

É voltado para esse fenômeno, o Estado Moderno, que Bresser Pereira afirma que a “democracia gradualmente se tornou equivalente ao bom Estado, na medida em que demonstrou ser o sistema que garantia, com maior confiabilidade, a estabilidade política ou a ordem social” (2009, p. 65). Tal concepção melhorou os ideais do modelo Weberiano, que indica os fatores que contribuíram para o desenho da burocracia moderna:

(a) caráter legal das normas e regulamentos; (b) caráter formal das comunicações, baseadas em documentos ou atas, cujo original ou rascunho é guardado por um quadro de funcionários subalternos ou escrivães de todas as espécies; (c) racionalidade e divisão do trabalho; (d) impessoalidade das relações; (e) hierarquia entre autoridades; (f) rotinas e procedimentos padronizados; (g) competência técnica e meritocrática; (h) especialização e profissionalização; e (i) previsibilidade do funcionamento (NOHARA, 2012, p. 41).

A concepção racional-legal consolidada no modelo democrático e capitalista procura dirimir as práticas organizacionais baseadas nas relações íntimas, abarcadas pela subjetividade, com falta de procedimentos e, por consequência, ausência de controle. Tal concepção permitiu o florescimento do Direito Administrativo, cujos principais institutos foram influenciados no domínio racional-legal para obediência à regra estatuída, que está acima, inclusive, de quem a ordena. Hoje, os reflexos da hierarquia reverberam nos estatutos, que contemplam regras de competência determinadas de forma objetiva e com especialização das rotinas, nas condições de trabalho que compõem o progresso do serviço e na remuneração em função da hierarquia do cargo. (NOHARA, 2012, p. 40)

A propagação do modelo weberiano aprimorado pelas concepções supracitadas gerou um movimento de submissão da Administração à legalidade. Essa submissão foi influenciada também pelo positivismo, na vertente legalista, que se consolidou a partir

da proposta de Estado social. Apesar do Direito Administrativo não ter sido alvo propriamente de uma elevação à lei, tendo em vista a autonomia – a qual inclui autoadministração, auto-organização, autogoverno e autolegislação –, foi reconhecida para que cada ente federativo editasse sua codificação na matéria, procurando nas leis a solução para a ação administrativa e controle da Administração Pública (NOHARA, 2012, p. 42).

Com isso, a proposta nas formulações weberianas foi facilitando a padronização da atuação da Administração, que foi sendo paulatinamente procedimentalizada, de forma a evidenciar a previsibilidade. Por outro lado, a Ciência da Administração se desenvolveu orientada nas organizações privadas, experimentada em novos modelos organizacionais, tendo em vista a plasticidade do mercado. Assim, depois das teorias da burocracia e clássica, sobrevieram novas teorias para serem aplicadas na Administração, como a análise dos sistemas, a teoria comportamental e da contingência, considerando-se a evolução natural da tecnologia e dos procedimentos. (DALLARI, 1976, p. 70)

Com o enraizamento das teorias clássica e burocrática no âmbito público, pode-se dizer que o Direito Administrativo se voltou para os propósitos do paradigma burocrático no Brasil, tendo em conta a intervenção do modelo racional-legal, que se baseia em regras institucionalmente estatuídas, e no fato de a prestação de serviços públicos e seu caráter contínuo serem organizados pelas instâncias de especialização e antecipação de demandas próprias da sistemática de padronização de procedimentos.

Desde os primórdios de seu estudo metódico, a estrutura burocrática se reforçou e se promoveu de forma significativa nos Estados-Nação, sob os ideais da democracia e, no plano econômico, do capitalismo.

1.2 Evolução dos modelos burocráticos

Os remodelamentos do Estado, quando pacificados os meios de relacionamento e convívio social, funcionam para os Estados-nação – enquanto sociedades

organizadas – conformarem os indivíduos ao padrão em vigor. Esse padrão trouxe o modelo mais confortável para quem detém o poder: o Estado Liberal.

A perspectiva de um Estado Liberal é regida pelos princípios de uma liberdade na qual o Poder Público não intervém, o que faz com que as pessoas sejam livres, ainda que para morrerem à míngua, uma vez que o Estado defensor da liberdade negativa entende que os homens têm a autossuficiência, inclusive, para perecerem. Tal concepção é regida por um determinismo amparado pela não intervenção do Estado na economia e pela amplificação do capitalismo, que no século XVIII consolidava-se como industrial e garantiu a expansão da produção material e, por consequência, do acúmulo de capital:

1) a redefinição das relações clássicas entre sociedade civil e política, a politização das relações civis por meio da intervenção do Estado na economia e das corporações na política econômica, e um processo de “civilização” das relações política (pela importância da planificação nas decisões políticas); 2) a legalização da classe operária e de suas organizações, institucionalizando uma parte do conflito interclasses. A sociedade deixa de ser pensada como somatório de indivíduos e implicitamente reconhece-se conformada por classes sociais; as organizações, representantes de interesses setoriais (não simplesmente cidadãos), além de serem legitimadas, podem participar de pactos e relações que transcendem a democracia parlamentar. Os pactos corporativos assumem um papel central nas grandes decisões das políticas do Estado (GARZA TOLEDO, 1995, p. 3).

No entanto, o avanço econômico, ao contrário do que prega a ideologia liberal, não promoveu a inclusão dos desfavorecidos e tampouco houve progresso social “de forma natural”. Pelo contrário, houve uma ampliação da desigualdade. A pobreza que antes se concentrava nas grandes zonas rurais, com o surgimento da Revolução Industrial e do êxodo rural, produzia migrações nas cidades em profusão. As pessoas começaram a aglomerar-se nas cidades, formando uma classe de trabalhadores assalariados precários em conjunto um grupo crescente de desassistidos vulneráveis.

Esse cenário no qual o Estado se via pressionado se tensiona e faz emergir, dentro de si mesmo, a noção de *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, em que

a igualdade ganha evidência, tornando o Estado responsável por todos aqueles que nascem e vivem dentro de sua jurisdição. Nessa virada paradigmática, os direitos fundamentais pleiteados pela sociedade civil entram em debate. Então, os nobres e os burgueses disputam a arena política com os trabalhadores, que lutam para constituir bases de apoio para suas demandas. As carências de grupos de trabalhadores e da classe operária repercutem institucionalmente e alcançam reconhecimento e validade ante ao Estado, que passa a se responsabilizar pela contrapartida em prol de uma experiência de vida socialmente digna (FADUL e SOUZA, 2005).

Ao saltarmos para o século XX, vislumbra-se o progresso das chamadas economias monetárias, cujo crescimento tem grande ampliação das atividades técnicas do Estado moderno, culminando em uma superioridade administrativa do método burocrático de Administração para saber lidar com esse estado de coisas. De igual importância, neste período, há a evidenciação dos processos de descolonização em diversas partes do globo, com muitas colônias tornando-se formalmente independentes, acontecimento que reconstruiu a economia mundial, obrigando as potências mundiais a reformularem seus modos de acumulação de capital e fomentos econômicos.

Esse período abre espaço para as críticas ao Estado de Bem-Estar Social, especialmente daqueles que buscavam respostas às crises econômicas, políticas e sociais acometidas na época¹. Os teóricos vinculados à Escola liberal pós-clássica, que aglutinavam diversas teorias para a crise do Estado de Bem-Estar Social, entoaram uma série de interrogações sobre a efetividade do *Welfare State*. Dentre eles, Mises e Hayek, que defendiam a responsabilidade total do Estado, voltando a questionar seu papel, suscitando a necessária volta das práticas da liberdade negativa, da falta de altruísmo e do Estado mínimo (BLYTH, 2017, n.p.).

Assim, o *Welfare State*, considerado excessivamente intervencionista na economia e politicamente nacionalista, foi elevado à posição de responsável direto pela

¹ Podemos identificar eventos marcantes para a história mundial como as duas guerras mundiais e a quebra da bolsa de Nova York.

crise e, instintivamente, as políticas sociais sustentadas pelo Estado eram apontadas como o cerne do problema, considerando a conjuntura da época:

1) Os Estados Unidos eram a potência hegemônica num sistema mundial unipolar. Seu poder, baseado numa vantagem esmagadora de sua produtividade econômica a partir de 1945 e num sistema de alianças com a Europa Ocidental e o Japão, chegou ao apogeu por volta de 1967-73. 2) Os Estados Unidos e a URSS envolveram-se num conflito formal (mas não real) sumamente estruturado e cuidadosamente contido, no qual a URSS agia como agente subimperialista dos Estados Unidos. 3) O Terceiro Mundo impôs sua presença a contragosto aos Estados Unidos, à URSS e à Europa Ocidental, reivindicando direitos com mais energia e antes do que os países do Norte previam ou desejavam. Sua força política, e também sua maior fraqueza, estavam na confiança e no otimismo devotados ao duplo objetivo de autoafirmação e de desenvolvimento nacional. 4) Os anos 70 e 80 foram períodos de estagnação econômica global, resistência dos Estados Unidos à sua iminente decadência e, no Terceiro Mundo, desencanto com a sua própria estratégia (WALLERSTEIN, 2002, p. 19-20).

Deste modo, todos os esforços realizados em prol de um desenvolvimento humanitário foram abaixo por conta da crise fiscal dos anos 1980, que acabou por confirmar também, uma crise estatal. É nessa conjuntura que a necessidade de um novo modelo de Estado é de grande evidência. O Brasil, em adesão a esse movimento, e adotando como estratégia a criação de uma relação custo-benefício, também se viu compelido a redefinir sua estrutura de Estado e a aperfeiçoar o sistema burocrático para tentar suprir as novas demandas emergentes da sociedade.²

1.3. Regulação e a Burocracia Moderna

É possível fazer uma leitura da regulação no Brasil a partir dos ideais do modelo racional-legal, que norteiam grande parte da literatura sobre o tema. As implicações na relação entre democracia, Estado e regulação ganham vieses variados e a maneira

² Essas especificidades do Brasil nesse período serão abordadas no capítulo posterior.

como os atores se apropriam dos processos de regulação e desregulação do Estado e de seu progresso também produzem diversas conclusões.

A Administração Pública procedimentalista, baseada na autoridade racional-legal, que permeou em boa parte do século passado, precisou ser relativizada para acompanhar a nova conjuntura econômica, social e política a partir da segunda metade do século XX. Entre as razões para essa mudança paradigmática da burocracia está um acréscimo de imposição da sociedade para que os administradores entreguem melhores serviços em correspondência aos tributos desembolsados pelo contribuinte. Simultaneamente a esta demanda, o orçamento passa a ser gradualmente mais restringido e a fiscalização pública sobre a utilização de recursos também aumenta (BUTCHER e MASSEY, 2004).

Os novos desafios impostos no século XX, como o fenômeno da globalização social e econômica, pressionaram a melhoria da gestão da política pública e da máquina pública, em uma conjuntura na qual a Administração clássica não era mais preparada para subsidiar os serviços de acordo com que era demandada. Tal situação gerou um descontentamento geral entre os administrados, que iniciaram uma pressão de serviços públicos mais relacionados ao usuário e menos à burocracia (BUTCHER E MASSEY, 2004).

Christopher Hood (1991) conceituou as mudanças modernas na regulação e no serviço público como um “paradigma global”, que revolucionou a gestão pública de forma universal por uma razão basilar, que está relacionada à facilidade de mudança e multiplicidade, pois a exigência de solução dos problemas foi observada nos mais diversos contextos independentemente da capacidade econômica dos países, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento. Assim, a burocracia e a regulação mantêm o seu *layout* padrão, independentemente da conjuntura.

Dos muitos pontos de vista da regulação, esta tem sua definição genérica como resultado da ação do Estado, que procura influenciar um comportamento da sociedade, mas que ao mesmo tempo também pode ser definida, em um sentido mais específico, como uma série de comandos e regras emanados por um órgão especializado em

determinada área. Embora tais concepções macro e micro tenham muita relação com a acepção da palavra, o conceito mais utilizado é o que recai sobre a definição da atividade que restringe um comportamento, evitando uma consequência a ser evitada ou um facilitador de atividades para desenvolver melhor um comportamento desejado³ (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Em apertada síntese, a regulação pode ser definida como a imputação da autoridade, através de seu poder regulador, de buscar o alcance de objetivos pré-determinados em prol do funcionamento da nação. Surge, portanto, um fio de sustentação diferente para o Estado, configurado e discutido enquanto Administração Pública na qual as instituições que o compõem são responsáveis por intermediar os interesses da sociedade civil – com um corpo técnico-burocrático especializado – vinculado à ideia de representação dos interesses da população.

A burocracia tem centralização na constituição do Estado-nação moderno, que está viabilizado sobre os basilares sociopolíticos de liberdade negativa e prestações positivas, em que a função do Estado contraposta à defesa dos direitos fundamentais também tem fundamental destaque quando conjecturada no Estado Democrático de Direito. Abrange, assim, a garantia de seu fortalecimento nas relações entre particulares e perante a Instituição, como forma a viabilizar a realização do bem-comum.

Em resposta às demandas que emergem surge a perspectiva de reforma do Estado sob forma gerencial, como estratégia de criação de uma relação custo-benefício que visa maximizar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos. A ideia de que o Estado não pode gastar muito e, pelo contrário, deve ser um poupador parte da premissa de que Estados consumeristas falem e levam toda sociedade à falência.

Nesse ínterim, os ideais de eficiência e eficácia não são conceitos que despertam necessariamente a separação entre Estado e economia, defendida pela autorregulação dos mercados defendida por Adam Smith (2017). Esta tese é comemorada até os dias atuais e defende que o Estado jamais teria meios de intervir

³ O paralelo feito por Baldwin, Cave e Lodge surge a partir de “*red and green lights*” (sinais verdes e vermelhos), em que a influência a uma restrição de comportamento é uma *red light*, e um facilitador de um comportamento é uma *green light*.

positivamente na economia, fazendo com que o fim da miséria e da desigualdade sejam temáticas a serem objeto de combate pelo viés mercadológico, não do Estado. Este produziria liberdade para ação e meios para sustar os efeitos da miséria.

O estadista que procurasse dirigir os particulares sobre a maneira que deveriam empregar seus capitais, não só se sobrecarregaria com um cuidado desnecessário, mas assumiria uma autoridade que não poderia ser seguramente assumida por nenhuma pessoa isoladamente, mas por nenhum conselho ou senado, e que nunca seria tão perigosa quanto nas mãos de um homem que tivesse a insensatez e a presunção de se arrogar a exercê-la (SMITH, 2017, n.p.).

No entanto, longe de sentidos meramente liberais, a literatura define eficiência, eficácia e efetividade como conceitos distintos, mas complementares. Cohen e Franco (2013) definem que a eficácia é, operacionalmente, “o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos aplicados” (COHEN E FRANCO, 2013, p. 102). Na eficiência, por sua vez, existem dois eixos de formação que também se complementam “se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se requer para sua geração; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto” (COHEN; FRANCO, 2013, p. 103).

Em resumo, a eficiência está relacionada aos meios, ou seja, aos dispêndios necessários à minimização de custos e maximização dos resultados almejados.⁴ A eficácia está direcionada aos processos e metas que devem ser atingidos para complementação de eventual medida.⁵ A efetividade atua como ponte nos dois conceitos, versando sobre a habilidade de ser eficiente e eficaz ao mesmo tempo, ou

⁴ Como exemplo de eficiência em um governo dos dias atuais, podemos citar uma campanha de vacinação, que é mais eficiente quanto menor for o custo, ou seja, quanto menor for o custo da campanha, mantendo-se os objetivos propostos. Indicadores de eficiência podem ser encontrados na Carta de Serviços com seus elementos de custos e em informações de sistemas estruturantes do Governo, como o SIAFI.

⁵ Por exemplo, se, na mesma campanha citada na nota de rodapé anterior, a meta de vacinação é imunizar 100.000 crianças e este número foi alcançado ou superado, a campanha foi eficaz. Indicadores de eficácia podem ser definidos a partir da Carta de Serviços do órgão.

seja, de atingir as metas definidas nos moldes estabelecidos e conseguir apresentar um resultado final satisfatório para a Administração, representando, portanto, a capacidade de reduzir os custos, mas ainda assim garantir que o produto final seja o melhor possível. Cabe aqui lembrar que este conceito de efetividade é muito importante, pois muitas das ações do Estado devem ser planejadas e executadas tendo em mente mudar alguma realidade, como a pobreza extrema, as desigualdades regionais ou a evasão escolar (CHIAVENATO, 2008).

É, portanto, salutar a necessidade da regulação como meio de promover as atividades do Estado, de maneira a atingir as necessidades da população e dos particulares, nos limites das prescrições legais e constitucionais. Nem sempre é o que ocorre. A estrutura burocrática, praticamente a única fonte de regulação, tem se evidenciado inábil para realizar de forma plena a função estatal. Sunstein (2013, p. 2) colabora com a noção de disfunção em consonância com os paradigmas dos três E's anteriormente citados: "a ação regulatória não deve ser praticada a não ser que os possíveis benefícios auferidos pela sociedade sejam maiores que os custos decorrentes".

Muitas vezes, a falta de sintonia entre órgãos é um exemplo de desorganização do Estado que faz com que a regulação produzida seja inoportuna, oprimente e penosa. Acrescida à dificuldade interna, a falta de transparência e o desordenamento na produção legislativa, combinadas com a insatisfatória participação da população no processo de confecção de normas, são características de um legado racional-legal de Administração procedimentalista, que tem dificuldades de servir aos interesses públicos. Essa desconfiança preliminar, sustentada pela constante presunção de má-fé, fragiliza grande parte da burocracia regulatória no Brasil.

Segundo Kaufman (1977, p. 41), a burocracia estatal falhou como instrumento de busca pelo cerceamento de fraudes para atrapalhar a população de boa-fé, que, em razão de uma minoria de má-fé, se encontra obrigada a enfrentar uma série de óbices administrativos para praticar os atos da vida civil. O autor expõe ainda que a burocracia

peca também no combate à corrupção, haja vista que, além de não bloquear fraudes, gera externalidades negativas a serem absorvidas pela sociedade.⁶

No que diz respeito à regulação do setor privado, Kaufman (1977) traz o conceito de *red tapes* para tentativas estatais regulatórias que, em um primeiro momento, tem boa finalidade, mas geram danos e custos aos administrados. No entanto, o conjunto regulatório de qualquer nação – a normatização de todas as leis e requerimentos relativos à regulação e burocracia – é composto por *red tapes* e por normas justas. Normas justas ou justificadas são aquelas que, apesar de também gerarem custos, entregam aos seus destinatários o escudo necessário contra perigos que possam afetar bens públicos.

Nesse contexto de insuficiência e excessos regulatórios, é essencial que a Administração reavalie sua sistemática de funcionamento de tempos em tempos. Em muitos países já se projetava uma preocupação com a otimização do Estado, como a Grã-Bretanha, que na década de 1960 já tinha um olhar com o chamado *civil service*. Na América do Norte, os EUA implementaram o *Civil Service Reform Act* já em 1978, sob o governo Jimmy Carter. Na Oceania, a Austrália iniciou seu processo de reforma do serviço público ainda no início dos anos de 1980 e a Nova Zelândia buscou uma experiência de reforma com duração de dez anos, entre 1984 a 1994. A América Latina, que historicamente sofre com a modernização tardia, tem o Chile que iniciou seu processo reformista somente em 1993, acompanhado do Brasil em 1995 (PEREIRA, 2002).

Assim então se desenha a importância da reforma administrativa para a consecução dos propósitos do Estado. A burocracia, como mecanismo executivo das ações públicas deve estar apto a alcançar resultados que atendam ao interesse público. É nesta oportunidade que, após ter exposto as distorções da burocracia e suas mazelas, se passa ao estudo das reformas administrativas.

⁶ A percepção do autor não é de toda falha, na medida em que o Brasil atualmente ocupa a 96ª posição no ranking de percepção de corrupção em 2021, em estudo feito pela Transparência Internacional: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>.

1.4. Reformas Administrativas

A definição de reformas administrativas, em sentido amplo, pode ser conceituada como programas e planos operados no Poder Público que buscam alavancar a eficiência, efetividade e eficácia por meio da otimização de estruturas e processos. A expressão “reforma administrativa” pode representar uma série de alterações a serem implementadas na burocracia, desde as mais simples remodelagens estruturais até a renovação das conexões sociais e políticas. (FADUL e SOUZA, 2005)

Embora tenha conotações de alterações da máquina estatal, o termo “reformas administrativas” passou a ficar obsoleto a partir da segunda metade do século XX, pois segundo Fadul e Souza (2005), passou a ter um significado tão somente formal, restringindo-se à reestruturação de cargos, carreiras e estruturas. A noção de modernização da burocracia passou a significar processos mais avançados de redesenho da Administração, indo muito além dos organogramas e promovendo alterações substanciais do ponto de vista social e político. Esse afastamento da nomenclatura é significativo para a observação da trajetória da Administração Pública do Brasil, na medida em que marca uma mudança paradigmática no modelo de gestão pública.

Rezende (2002) também define de forma similar o conceito de reforma administrativa:

As reformas administrativas são políticas públicas, cujo objetivo último é a elevação da performance de um dado sistema burocrático. Diante de um declínio de performance, ou mesmo da necessidade de introduzir ganhos de eficiência, efetividade e eficácia na administração pública, os governos formularam políticas e programas governamentais voltados para criar as condições necessárias para a elevação da performance (REZENDE, 2002, p. 50).

A reforma administrativa, por vezes, também esteve ligada à reforma do Estado. Contudo, existe uma distinção entre o conceito de reforma administrativa e o de reforma do Estado. A reforma do Estado está ligada à implementação de políticas voltadas para o crescimento econômico a partir das reformas na previdência social, na área fiscal e

tributária e na área econômica, considerada a principal reforma estrutural. Por sua vez, a reforma administrativa está ligada ao processamento de um conjunto de políticas voltadas para a retomada da performance e da qualidade dos serviços públicos (FADUL E SOUZA, 2005 apud TORRES, 2004).

Em que pesem as diferenças entre reforma do Estado e reforma administrativa, o desenvolvimento daquela é, em sua essência, um processo político, na medida em que redefine as relações entre o Estado e a sociedade, remodelando as relações de poder. No mesmo sentido, a reforma administrativa também pode ser definida como um processo político, por ter encadeamento nas relações de poder. Quando há condições para uma mudança real nessas relações de poder entre sociedade e Estado, a reforma administrativa pode ter uma transformação mais profunda e não somente um projeto de modernização burocrática (FLEURY, 2001).

A reforma é praticável na própria estrutura, quando implica na união, criação ou apartamento de órgãos ou repartições públicas – a depender de o propósito centralizar ou não procedimentos –, mas pode também se referir aos próprios processos, na medida em que os sistemas e serviços administrativos são remodelados conforme os fins que se procura prevalecer. Ainda pode também disciplinar pessoas, quando se modifica a forma de treinamento, recrutamento e disciplina dos agentes públicos, como se observa na PEC 32/2020 (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Um aspecto fundamental das reformas administrativas é seu viés politicamente diverso, em que o aprimoramento da gestão pública pode se modelar em uma gama de realidades políticas. Tal aspecto é um instrumento eficiente para alcançar os objetivos determinados pelos representantes políticos, oriundo de diferentes arcabouços ideológicos. Esses fins objetivos também são abordados por Rezende (2002):

Diante de um declínio de performance, ou mesmo da necessidade de introduzir ganhos de eficiência, efetividade e eficácia na administração pública, os governos formulam políticas e programas governamentais voltados para criar as condições necessárias para a elevação da performance. (REZENDE, 2002, p. 50)

A despeito dos múltiplos aspectos da reforma administrativa, a convergência de interesses opostos e contraditórios à reforma administrativa culmina em uma variedade de possibilidades de remodelamento das relações entre Estado e sociedade, mudanças na instituição do setor público e de práticas administrativas e gerenciais. Dessa forma, por mais afinidade que possa haver entre reformas administrativas em diferentes Estados-nação, cada um desenha seu próprio projeto burocrático conforme com seus recursos econômicos e forças políticas, institucionais e técnicas existentes (FLEURY, 2001).

CAPÍTULO 2: DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL A PARTIR DAS REFORMAS

2.1 Fundação da Burocracia Brasileira

O estudo da construção da burocracia no Brasil tem como fundamento as bases nas quais a Administração Pública se fundou e se moldou. Afinal de contas, a estrutura que hoje se observa é produto de uma longínqua construção, que começa no Brasil colônia e desemboca no sentimento do governo por uma nova reformulação da sua estrutura, representada pela proposição da PEC 32/2020. Diante do cenário reformista, a análise do contexto social, econômico e político que desencadeou nossas organizações públicas é fundamental para entender o esquema burocrático de hoje, e obter o diagnóstico dos acertos e desacertos passados – e possivelmente futuros – nas tentativas de modernização da máquina pública.

Na conjuntura de uma sociedade brasileira capitalista, pode-se discutir a representação de um “Estado” que vem antes da concepção de “sociedade”, tal como a transferência da estrutura administrativa de Portugal em direção ao Brasil. Ambas têm um caráter histórico-conceitual para a propositura das reformas vindouras⁷. O Brasil, oriundo de uma colonização de Portugal, Estado absolutista à época, recebeu todos os arcabouços estruturais patrimonialistas⁸ de Portugal, transformando-se em uma peça da estrutura de economia política do Brasil (FAORO, 1977).

Holanda (1995) tem uma definição precisa do que foi o servidor público imbuído no patrimonialismo imperante no início da formação burocrática do Brasil. O autor define o servidor patrimonialista como um agente que administra os recursos públicos como se fosse conteúdo privado. Então, os interesses da atuação do agente público

⁷ Faoro (1977) entende que muitos países colonizados conseguiram superar a estrutura patrimonialista, mas aqui o legado se manteve.

⁸ Patrimonialismo, nesse sentido, é uma maneira de organização social que se ampara no patrimônio, ou seja, uma gama de bens com valor de uso e troca que pode ter sua propriedade ligada a uma empresa privada ou pública, ou a um indivíduo.

não são objetivamente mensuráveis, da maneira idealizada por Weber, mas dispostos por interesses pessoais.

A percepção patrimonialista também regia a atividade de regulação pelo Estado. A concepção de Holanda (1995) acerca dos agentes, que parte do pressuposto que o Estado é uma propriedade privada de quem governa reverbera principiologicamente nas atividades estatais, ou seja, o Brasil não exercia a regulação mediante princípios objetivos, mas mediante as arbitrariedades do governo português. Então, na falta de interesse da metrópole portuguesa em consolidar a administração brasileira, os serviços estatais eram praticados por entidades e pessoas privadas, sobre quem incide uma forte regulação normativa portuguesa, especialmente em setores econômicos de maior interesse de Portugal, como a extração de minerais e do pau-brasil, que eram atividades de monopólio da metrópole (IORIO, 2015).

Após o Brasil passar a ser sede do Estado de Portugal com a chegada da família real, as bases para a constituição de um Estado Administrativo passam a se consolidar e somente após a independência, em 1822, o Brasil estabeleceu um Estado político-administrativo centralizado, por conta de uma busca da cúpula em promover uma união nacional. Nesse momento, os agentes políticos também eram burocratas – funcionários públicos de carreira – e ocupavam boa parte dos órgãos da alta Administração. Ainda assim, a Administração Pública do Império de Dom João VI era objeto de favores e negociações particulares (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Diante desse cenário, a burocracia era composta por servidores com experiência em assuntos essencialmente políticos e administrativos. A modernização do aparelho do Estado não representava uma prioridade para o governo de então; pelo contrário, o apadrinhamento de funcionários era oriundo de um viés autoritário. O Estado não existia para servir a sociedade em geral, mas aos interesses da alta sociedade política e, diferentemente do período colonial, o excesso de regulação em certas atividades não mais existia. A plena concepção de desregulação das atividades econômicas foi o maior fator de refreamento das interferências estatais, influenciado pelo ideal liberal vigente na época (IORIO, 2015), como descrito no capítulo anterior

Após, na República Velha, o sistema oligárquico ainda manteve a cultura do patrimonialismo e transformou o funcionamento da burocracia para operar em torno dos colégios eleitorais, mantendo, e quiçá ampliando, a mistura desordenada entre o público e o privado. Neste contexto, Abrucio, Pedroti e Pó (2010) mencionam que a profissionalização somente teve sua primeira manifestação nas Forças Armadas e no órgão de relações diplomáticas, ainda que de forma embrionária. No primeiro caso, o Exército Brasileiro tinha a intenção de se fortalecer externamente e, para isso, buscou compor um corpo de servidores mais preparados para a melhor visão política sobre o órgão, visando passar uma imagem de organização. Nas relações exteriores, a complexidade dos relacionamentos diplomáticos forçou o Itamaraty a buscar uma equipe mais profissionalizada.

No entanto, ainda assim, o Estado brasileiro na República Velha permanece na desvirtuação do regime republicano pelo coronelismo e clientelismo⁹

O sistema estadualista e oligárquico que prevaleceu na República Velha, ademais, tornou ainda mais importante o modelo de patronagem no plano subnacional, pela via do coronelismo, uma vez que era necessário arrebatar mais eleitores para legitimar o processo político – embora as eleições fossem marcadas pelas fraudes (LEAL, 1996, apud ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Mas dessa vez, não mais imbuído de um viés liberal, pelo contrário, atuando como um grande vetor econômico, especialmente em relação às políticas de flutuação do preço de revenda do café. Esse modelo refletiu até os anos 1930, no qual a atividade pública ficou ainda mais notória com a propagação de um modelo de capitalismo orientado pela política, com influência da antiga metrópole portuguesa do século XV (RABELO, 2011).

Assim, o antigo formato patrimonialista da burocracia não atendia mais a economia industrial cada dia mais competitiva e complexa.

⁹ Carvalho (1977) aponta que o coronelismo como símbolo autoritarista da impunidade e conceitua o clientelismo como um relacionamento essencialmente político em que o agente público propõe uma série de benefícios, tal como funções ou isenções de tributos em contrapartida de apoios políticos e votos.

2.2. Primeira Reforma Administrativa – Reforma Burocrática

Com o golpe de Estado em 1930, diferentes setores tomaram conta do governo federal, em especial aqueles oriundos das Forças Armadas. Em um movimento de reorganização, o Estado Novo procurou concentrar o poder no governo federal, retirando a força e autonomia das unidades federativas (BRESSER PEREIRA, 2001).

O modelo do Estado Novo foi visto como um revide para a crise que havia se instalado no mercado econômico mundial, pois o “carro chefe” da economia brasileira no momento era o cultivo de cafezais, mas o comércio internacional do produto despencou com o *crash* da bolsa novaiorquina. Sem a pujança do mercado de café, o Brasil não tinha condições de custear as importações de mercadoria que a sociedade demandava. Os capitais da venda do café ao mercado exterior chegaram a representar mais de sessenta por cento dos recursos que adentraram no país à época (COSTA, 2008).

Sob esse cenário, alguma solução teria de ser encontrada pelo novo governo. Vargas então buscou fechar a economia e encontrar opções econômicas, buscando focar no mercado interno por meio de incentivos e fomentos à industrialização e à profissionalização da máquina pública. Com os obstáculos aos produtos externos, a classe empresarial brasileira passou a ter um grande fomento para investir, haja vista que o mercado interno passou a possuir uma barreira que bloqueia a concorrência internacional. Ademais, os consumidores não tinham mais fácil acesso à circulação de produtos estrangeiros a preços praticados em pé de igualdade com o mercado nacional. Esta medida deu um grande salto à industrialização brasileira (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

As saídas para a crise foram o protecionismo e o intervencionismo econômico. O Estado teve de se estruturar para exercer estas funções, principalmente a segunda. A Administração Pública sofreu uma sequência de alterações em sua formatação em função da expansão da máquina pública. Essas mudanças paradigmáticas ocorrem em razão da mudança do papel do Estado, que supera o caráter tradicional de motor do progresso econômico e social para um modelo que pactua com a sociedade civil e com

os setores privados uma sociedade pelo desenvolvimento da nação (DROPA, 2003). Este pacto foi a ambiciosa ideia do governo Vargas para implementar uma remodelagem administrativa.

O projeto de desenvolvimento nacional de Getúlio Vargas só teria sua plenitude alcançada com o incremento da performance da máquina administrativa. Para tanto, o foco da primeira reforma administrativa do Brasil não foram os servidores públicos, mas a “Instituição Administração”. O foco passou a ser a construção de uma instituição que operasse à base do mérito, da racionalização e profissionalização dos processos (REZENDE, 2004). Ideais que se aproximam do modelo Weberiano de burocracia. Em relação à regulação do setor privado, foi inaugurado um novo modelo de regulação concentrada, que centralizou a regulamentação de serviços em setores estratégicos, superando profundamente o aspecto liberal (IORIO, 2015).

Para implantar esse modelo ambicioso, o governo federal criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936, que em 1938 seria transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Esta foi a instituição criada para conduzir as reformas administrativas durante a Era Vargas com a meta de consolidar uma burocracia científica, em oposição ao modelo coronelista da República Velha. De acordo com Costa (2008):

O DASP foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União (COSTA, 2008, p. 845)

O estabelecimento do órgão é visto como uma exigência do início do Estado brasileiro em um novo tempo de industrialização e desenvolvimento capitalista fabril. O Estado deveria ser mais produtivo e imparcial em sua função de incentivar e orientar o crescimento econômico e a demanda de novos serviços e direitos aos trabalhadores. Portanto, o DASP introduziu um movimento de profissionalização do funcionalismo público, por meio da criação de um sistema de ingresso competitivo e de critérios de promoção por merecimento para seus servidores (RABELO, 2011).

O DASP foi o primeiro intento sistemático para superar os primórdios patrimonialistas da administração pública brasileira. Segundo Costa (2008):

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. Visava constituir uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento. (COSTA, 2008, p. 846).

Quanto à atuação do órgão, esta ocorreu em três esferas distintas: i) formação de entidades formuladoras de políticas públicas, tal como os conselhos, que seriam responsáveis por formar uma uniformidade dentro da sociedade sobre diversas temáticas; ii) ampliação de órgãos da administração direta, como agências de fiscalização e ministérios; iii) incremento das atividades empresariais do Estado, com a criação de estatais, fundações públicas, sociedades de economia mista e diversas autarquias¹⁰ (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Apesar de evidentes tentativas de aprimoramento do Estado, o serviço público também teve um lado autoritário, que também perpetuava traços do coronelismo, privilegiando as altas classes sociais agrárias, enfatizando a manifestação do insulamento burocrático (NUNES, 1985, apud GOUVEA, 1994, p. 66). Este fenômeno seria uma defesa do âmago técnico-científico do Estado em face das pressões externas sobre a burocracia. Embora a tese de blindar a gestão pública tenha se manifestado, esta não teve o condão de modernizar completamente a máquina pública, pois após as atividades tecnicistas serem empreendidas, o insulamento burocrático ocorreu em paralelo para a interferências das classes privadas dominantes. Conforme a literatura de Torres (2004): “sem considerar a repressão política dura e autoritária, o governo Vargas tinha ainda dois pilares importantíssimos de sustentação política: o controle da administração pública e a nomeação dos dirigentes das províncias” (TORRES, 2004, p. 104).

¹⁰ A Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce foram criadas neste período.

Além do insulamento burocrático, as mudanças daspianas não percorreram toda a burocracia. O movimento reformista do Estado Novo não conseguiu perpetuar por completo as novas práticas da Administração. A certas carreiras foram introduzidos o concurso público, a progressão por mérito profissional e vencimentos adequados. Determinados órgãos conseguiram uma maior modernização, aquelas carreiras consideradas estratégicas para o êxito deste do governo Vargas – como as carreiras ligadas à diplomacia – passaram a ter uma capacitação mais completa, com garantias em lei e salários competitivos.

No entanto, as carreiras de baixo escalão continuaram sob as práticas patrimonialistas e clientelistas, com nomeações políticas, ausência de incentivos e promoções somente por tempo de serviço. Com isso, a burocracia convivia em paralelo com o patrimonialismo. Outro importante aspecto introduzido nesta época foi a noção de planejamento no orçamento público, ao invés deste instrumento ser somente uma relação detalhada de despesas e receitas previstas.

Com a saída de Getúlio, o Estado passou, em 1946, a ter uma Constituição democrática e Eurico Dutra foi eleito para a Presidência da República. Paulatinamente, o DASP perdeu muito de sua força modernizadora a partir de 1945, com a saída de Vargas do poder. Após essa fase, o Departamento também perdeu sua função estratégica na Administração e passou a fazer um trabalho de rotina. O retorno da democracia também não passou incólume às práticas patrimonialistas e barganhas políticas entre o presidente e o novo Congresso, e a burocracia passou a sofrer o descontinuação de algumas melhorias implementadas e rascunhadas na Era Vargas (CARVALHO, 2011).

Em um panorama geral, é inevitável a conclusão de que o Estado Novo, por meio do DASP, representou um novo marco reformador na prática administrativa, colaborando para o desenvolvimento do potencial da Administração Pública ao propor novos modelos em favor de uma metanoia estrutural da burocracia. Entretanto, é forçoso mencionar também que o legado varguista teve um viés cultural ao invés de estrutural (GOUVEA, 1994, p. 73):

Mas com todas estas dificuldades, a conclusão dos analistas do período é de que a base da estrutura administrativa do Estado brasileiro que nasceu em

1930, bem como o ideário que a norteou, teve no Dasp um de seus principais fundamentos. Entretanto seria justo dizer que os resultados da ação do Dasp foram muito mais visíveis na formação de uma mentalidade entre os novos servidores públicos do que na estruturação organizacional do Estado, onde o espírito centralizador levou à criação de renovadas estruturas paralelas via conselhos técnicos, comissões, grupos executivos que se sucediam, deixando a estrutura formal com um papel acessório. Esta mentalidade se fortaleceu nos anos seguintes, o que acabou credenciando nossa burocracia para desempenhar um importante papel no desenho e no (re)desenho institucional do Estado.

Bresser-Pereira (1998, apud REZENDE 2003) ainda contribui para o debate ressaltando alguns aspectos considerados proveitosos relativos à administração daspiana. O autor destaca a consolidação dos programas de profissionalização dos agentes públicos e a instituição de órgãos administrativos na Administração Indireta, o que favoreceu a modernização da máquina pública e a transigência do seu funcionamento. Progressos estes que foram perpetuados, até certo ponto, pelas administrações posteriores.

2.3 Segunda Reforma Administrativa - Decreto-Lei nº 200, de 1967 e o Programa Nacional de Desburocratização – Reforma Militar

Antes do Regime Militar e do Decreto-Lei nº 200/67, a Administração Pública esteve sob o aparato do nacional-desenvolvimentismo, chefiado por Juscelino Kubitschek (JK) e seu Plano de Metas. Continuando com a prática do insulamento burocrático, JK implementou dois tipos de poderes que operaram de forma paralela: uma burocracia clientelista, que servia à força política fundamental para a manutenção do *status quo* e a Administração produtiva, restrita e essencial para a realização do projeto de metas (REZENDE, 2004).

Esse período se caracteriza por uma crescente cisão entre a administração direta, entregue ao clientelismo e submetida, cada vez mais, aos ditames de normas rígidas e controles, e a administração descentralizada (autarquias,

empresas, institutos e grupos especiais ad hoc), dotados de maior autonomia gerencial e que podiam recrutar seus quadros sem concursos, preferencialmente entre os formados em *think thanks* especializados, remunerando-os em termos compatíveis com o mercado. Constituíram-se assim ilhas de excelência no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da administração (COSTA, 2008, p. 109)

Nesse aspecto, a burocracia brasileira se mostrava cada vez menos regente aos desafios de um país em desenvolvimento acelerado. Então, ficou notória a necessidade de reformas em sua formatação. No governo de João Goulart, foi formada a Comissão Amaral Peixoto, que tinha como objetivo coordenar uma série de estudos para reformar o modelo administrativo no Brasil. O golpe militar de 1964, no entanto, abortou essa iniciativa.

Na deflagração da ditadura militar, houve uma retomada no desenvolvimento da burocracia como matéria técnica, apartada de assuntos políticos, inaugurando uma gestão *tecnoburocrática* da Administração. Na evidente instauração de um modelo autoritário, a noção de enfraquecer a politização da gestão pública não era vetor de deslegitimação do governo, razão pela qual os símbolos de combate ao comunismo e o patriotismo – ainda presentes em boa parte da população que ainda prega pela volta do regime militar via golpe – acabaram por fortalecer a gestão militar e seus métodos antidemocráticos (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Com ideais de intervenção estatal no âmbito econômico, o governo de então elevou o alcance da Administração por meio do Decreto-Lei nº 200/67, que deu início à reforma administrativa do período e promoveu a descentralização administrativa para operacionalizar a expansão mais efetiva do Estado no domínio econômico¹¹. Desta maneira, promoveu-se de forma bastante significativa a Administração indireta, com a criação de várias empresas públicas, autarquias e fundações. Em dados, mais de 126

¹¹ O plano de economia que buscava estabilizar o país foi chamado de Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Dentre algumas outras medidas, pode-se destacar a restrição creditícia e de incrementos no salário; instauração de uma reforma tributária – que reduziu impostos em cascata –; a instituição da correção monetária nos contratos; a criação do BACEN – Banco Central – para administrar a emissão de moeda; e a fundação do Sistema Nacional da Habitação e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

entidades da Administração indireta foram criadas após o ano de 1967, 81% delas como sociedades de economia mista – SEM – e empresas públicas – EP (WALRICH, 1979, apud CARVALHO, 2011):

De acordo com o DL 200/67, a descentralização ocorreria em três planos principais:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V - Contrôlo
[...]

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões

A descentralização, portanto, envolveria a transferência de atribuições “dentro” da própria Administração direta (mediante a delegação de poderes e responsabilidades para os níveis inferiores – nível operacional), a transferência de atividades para os estados e municípios e até mesmo da Administração Pública para a iniciativa privada (através de concessões e contratos).

A reforma de 1967 pareceu, portanto, uma resposta às dificuldades que a burocracia tinha com o seu modelo que vinha desde a década de 1930:

A reforma de 1967 introduziu na administração pública procedimentos gerenciais típicos do setor privado, abriu espaço para a participação do capital privado em sociedades de economia mista e esvaziou um dos emblemas do Estado populista, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). (ANDREWS e BARIANI, 2010, p. 105)

Além disso, o DASP varguista foi extinto. O Decreto-Lei nº 200 fundou o Departamento Administrativo do Pessoal Civil – ainda com a mesma sigla. Desta forma, a reforma militar retirou muitas das atribuições do antigo DASP, tornando-o um mero departamento de pessoal.¹² Suas interferências não se reduziram a isso. O Decreto também evidenciou o caráter técnico que se buscava atribuir à gestão pública na época.

Embora muitas vezes dissociada da política, a burocracia tecnocrática também não foi suficiente para apartar a Administração do patrimonialismo. O afastamento político gerou o esmaecimento do controle social e da participação civil na elaboração de políticas públicas. A noção de uma máquina pública procedimentalista e tecnicista sem a necessidade de política constituiu uma burocracia incapacitada para ser transparente, o que a transformava, de forma paradoxal, mais propícia ao aparelhamento por elites. Dessa vez, a elite política militar (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Para Bresser Pereira (2001), o principal erro do regime militar na formação de uma Administração Pública moderna e profissional foi a opção da maneira mais fácil, buscando alocar funcionários públicos de empresas estatais ao invés de remodelar carreiras e instituir concursos públicos:

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais. Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 3).

¹² As funções de planejamento, por exemplo, passaram a ser desempenhadas pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Em 1979, o regime militar instaura o Programa Nacional de Desburocratização (PND) como uma tentativa de reativar a reforma impetrada pelo Decreto Lei nº 200/67. O PND priorizou a atuação sobre a cultura institucional da burocracia, haja vista que seu Decreto, o 83.740/1979, trouxe uma série de diretrizes, orientações e princípios para a simplificação de processos em detrimento de soluções tecnicistas, que, sob o olhar do Ministério da Desburocratização, Hélio Beltrão, que idealizou o projeto, assim se manifestou:

Nossa visão do problema da desburocratização, ou da reforma administrativa, sempre foi a de que não se trata de um problema técnico, a ser resolvido apenas através de medidas de reorganização ou racionalização administrativa. Se fosse esse o caso, o problema já estaria resolvido entre nós. O Brasil, notadamente a partir da criação do DASP, dispõe de quadros técnicos altamente qualificados neste campo. E não foram poucas, nem mal concebidas, as meritórias tentativas feitas no passado para aprimorar a administração pública e aumentar-lhe a eficácia (BELTRÃO, 1981, p. 7).

Desta forma, pela primeira vez aparece em um programa governamental a noção de que deveriam voltar as atenções do Estado para o atendimento dos cidadãos. Além disso, o enxugamento da máquina pública também foi proposto. Esta ação foi focada principalmente nas áreas onde havia superposição e duplicidades. Iniciou-se também o processo de privatizações, buscando a saída do Estado de áreas que claramente não deveriam estar presentes.¹³ O foco do PND seria alterar a fisionomia das instituições e seus vícios intrínsecos nas prestações de serviços públicos, colocando o cidadão, em tese, como destinatário da função estatal.

O programa teve resultados visíveis durante sua vigência e obteve relativa simbiose com o lento processo de redemocratização que já estava em curso, na medida em que o PND esteve ligado ao exercício da cidadania. Beltrão (1981) defendia que a redemocratização tinha como um dos aspectos fundamentais a desburocratização, na medida em que “fortalecia o indivíduo” como titular de direitos fundamentais, e redesenha a finalidade da máquina com foco no interesse público.

¹³ Cabe lembrar que este período foi marcado pela crise da dívida dos países latino americanos.

2.4 Terceira Reforma Administrativa – Reforma Gerencial

O âmago do processo de fundação da Administração Pública atual é a promulgação da Constituição da República de 1988, momento em que a base normativa e principiológica foi estabelecida. Com a redemocratização, a partir de 1985, o poder político volta a se descentralizar, ganhando força nos governos estaduais e até nas prefeituras. Esse maior poder levaria grandes mudanças na estrutura estatal na Assembleia Constituinte.

Em direção oposta ao governo do Estado Novo e do regime militar, a descentralização das funções e o aumento da participação dos outros entes federativos impulsionou a aproximação do Estado com o cidadão, promovendo maior participação popular nos assuntos burocráticos, consubstanciando as diretrizes democratizantes do novo regime (CARVALHO, 2011). Neste modelo, foi instituído também um novo paradigma do direito regulatório no Brasil, o de Estado Regulador, definido como uma combinação dos pressupostos do Estado Mínimo e do Estado Provedor. Assim, o fomento à regulação de atividades privadas e a promoção de maiores parcerias entre público e privado fortaleceu a importância do *accountability*¹⁴ por parte da Administração (IORIO, 2015).

Outro aspecto notável da Constituição cidadã foi a cristalização clara do concurso público para ingresso nas carreiras públicas, que vem como ponto focal na PEC 32/2020. Além do incremento da profissionalização e da aproximação aos ideais de Max Weber, o concurso público também marca um combate democrático – por conta da isonomia no ingresso às carreiras públicas – ao patrimonialismo. Também se estabeleceu o Regime Jurídico Único em toda a Administração Pública federal direta e indireta, enrijecendo a regra antes prevista no Decreto-Lei n° 200/67, que determinava regime mais flexível para órgãos da Administração indireta.

¹⁴ Conforme a International Federation of Accountants (IFAC) (2001) *accountability* é o processo pelo qual os órgãos do setor público e os cidadãos dentro delas são responsáveis por decisões e ações, incluindo a forma como são geridos os recursos públicos, bem como todos os aspectos relacionados ao desempenho, aos resultados e à transparência.

Por outro lado, a Constituição levou à centralização administrativa; limitou a autonomia da Administração indireta, praticamente igualando as condições entre Administração indireta e direta; retomou os ideais burocráticos da reforma de 1930 – Administração Pública volta a ser hierárquica e rígida; fez com que o Regime Jurídico único incorporasse diversos celetistas em estatutários e engessasse a situação; criou privilégios descabidos para servidores, como aposentadorias integrais sem a devida contribuição e estabilidade para antigos celetistas. Desta forma, se no plano político a Constituição Federal de 1988 foi um avanço, no plano administrativo foi considerada um retrocesso (BRESSER PEREIRA, 2001).

No governo Sarney, o primeiro problema que ocorreu foi que o Ministério tinha sido escolhido por Tancredo Neves. Assim, Sarney teria de governar com a “equipe” escolhida por Tancredo. Dessa forma, ele utilizou a máquina pública para “assentar” várias correntes que apoiaram a sua coligação na eleição indireta, inchando mais uma vez a estrutura governamental. Desta forma, a democratização trazia seu custo, pois levou a um aumento do populismo e a um voluntarismo político – a percepção da sociedade de que só faltava “vontade” para que a realidade fosse alterada, que o processo democrático resolveria todos os problemas (BRESSER PEREIRA, 2001).

Em sentido contrário, o governo de Collor, eleito sob o slogan de “acabar com os marajás” do serviço público, marcou um período de demissão de funcionários e de redução de suas remunerações, além da extinção de órgãos. Conseqüentemente, a reforma de Collor, de viés neoliberal, desejava reduzir a presença do Estado na vida social e econômica da nação. O resultado dessas reformas, no entanto, foi o enfraquecimento de uma burocracia já desorganizada, tornando-a ainda mais incapacitada para formular políticas públicas produtivas e de prestar serviços efetivos. (BRESSER PEREIRA, 2001)

Em uma tentativa de reordenar a Administração, Fernando Henrique Cardoso, presidente eleito em 1994, juntamente a Bresser Pereira, chefe do Ministério da Administração e da Reforma de Estado (MARE), buscaram implementar uma reforma gerencial com o fim de flexibilizar a rigidez burocrática por meio da descentralização

das funções e a evidenciação da Administração indireta. A resposta à necessidade de fazer do Brasil um país competitivo na prestação de serviços e regulação foi a criação de autarquias e fundações organizadas de maneira menos rígida do que foi desenhado pelo modelo tecnocrata clássico. Em outras palavras, a primeira medida seria um aperfeiçoamento do modelo empreendido no Decreto-Lei nº 200 do regime militar (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

A ideia de Estado mínimo tampouco era vista como a solução do problema:

Não estava interessado em discutir com os neoliberais o grau de intervenção do Estado na economia, já que acredito que hoje já se tenha chegado a um razoável consenso sobre a inviabilidade do Estado mínimo e da necessidade da ação reguladora, corretora, e estimuladora do Estado (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 234).

Bresser Pereira, então, buscou nas experiências internacionais algumas ideias que pudessem posicionar o Estado brasileiro e desenvolver nele a capacidade de enfrentar os novos desafios. A experiência inglesa de reforma da Administração Pública foi das mais relevantes para que ele e sua equipe montassem o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cuja meta era implantar a Administração gerencial com governança:

O governo brasileiro não carece de “governabilidade”, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas estava limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 4)

Conforme Costa (2008), o projeto de reforma do Estado tinha como pilares o ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantisse a concorrência interna e criasse condições para o enfrentamento da competição internacional; A reforma da previdência social; a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços

sociais; a reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

O modelo de reforma seria a manutenção dos elementos de isonomia dos órgãos públicos, como por exemplo a obrigatoriedade de concursos públicos, mas dando liberdade de atuação aos gestores e agentes públicos. O âmago da discussão seria o alcance de efetividade, eficácia e eficiência. Para atingir este objetivo, a Emenda Constitucional 19/1998 veio para instalar o gerencialismo na CRFB/88, que, nos anos iniciais de existência, enrijeceu muito a burocracia e concedeu privilégios em demasia aos servidores públicos. Dentre várias medidas adotadas sobre o funcionalismo, destaca-se a supressão de privilégios da estabilidade automática, o aumento do período do estágio probatório – de 2 para 3 anos – e a instituição da possibilidade de demissão por baixo rendimento.

No âmbito institucional, o Estado procurou reduzir sua presença na execução direta dos serviços públicos¹⁵. Vários destes serviços foram privatizados ou licitados por empresas privadas. Esse esforço teria de ser acompanhado de instituições que fiscalizassem os novos concessionários privados, o que levou à criação das agências reguladoras. O Estado também buscou, através da reforma, deixar de ser o executor de alguns dos serviços públicos de interesse coletivo¹⁶ e passar a uma atividade de fomento da iniciativa privada sem fins lucrativos (público não-estatal).

Este movimento levou a novas técnicas de gestão dos serviços públicos, como a criação das organizações sociais (OSs) e das organizações das sociedades civis de interesse público (OSCIPs). Em relação à mudança na gestão, saindo de um controle de procedimentos e passando gradativamente a uma cobrança de resultados, foi necessária a criação de duas novas figuras administrativas: os contratos de gestão e as agências executivas, de modo a fornecer mais autonomia aos órgãos e às instituições da Administração indireta que se comprometesse com o alcance de metas. Conceitos conexos com os meios de Administração contratualizada e consensual que viriam anos depois (MAIA FILHO, 2021, p. 321).

¹⁵ serviços de água, energia, telefonia, etc.

¹⁶ como serviços de saúde, de educação, cultura etc.

Entretanto, uma das falhas do plano de Bresser Pereira foi a rejeição enfática à Administração burocrática na tentativa de implementar a Administração gerencial. A concepção equivocada do ministro do MARE foi colocar de lados diametralmente opostos o formalismo e a modernização. Eventual movimento de união entre as duas concepções da burocracia possibilitaria elementos compatíveis e favoráveis entre si (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 64). No mandato seguinte de FHC, de 1999 a 2002, a onda reformista se enfraqueceu. O MARE foi absorvido pelo Ministério do Planejamento (MPOG) e a reforma da gestão pública não foi mais pensada como uma agenda governamental.

Após esse período, no governo Lula, os avanços administrativos foram dispersos. Contudo, houve grande avanço na digitalização dos processos, criação da Controladoria Geral da União (CGU), órgão que incrementa o *accountability* e a transparência. Neste período também se instituiu o marco regulador da gestão pública, o Decreto 5.378/2005, que revogou o antigo Programa Nacional de Desburocratização (PND), e criou, em substituição, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o GESPÚBLICA.

O GESPÚBLICA, em linhas gerais, foi resultado de uma união entre o PDRAE, de Bresser-Pereira, com o PND, objetivando a melhoria da eficiência estatal por meio da descentralização de decisões, do refreio ao exagero regulatório e da eliminação de exigências desnecessárias por parte da Administração. Embora tenha apresentado pouca mudança em relação às normas anteriores de desburocratização, como o PND e o Decreto 3.335/2000¹⁷, consistiu basicamente na instituição de princípios e diretrizes.

O programa também apresentou uma específica inovação para a época: métrica específica de avaliação do impacto no programa. Apesar dos esforços, o GESPÚBLICA teve sua vigência encerrada em 2017 pelo Decreto 9.094/17, que regulamenta a Lei 13.460/17 – Lei de Proteção e Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos.

¹⁷ O Decreto 3.335/2000, lançado no segundo mandato de FHC, consistiu em uma tentativa de continuação do PND ao criar os Comitês Setoriais de Desburocratização e o Comitê Interministerial de Desburocratização. Teve pouco resultado, no entanto, a nível operacional.

Em anos posteriores, nos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, outras pautas econômicas – no caso do governo Temer, também reformistas – foram o núcleo do debate político em searas previdenciárias, trabalhistas e ambientais. Foi somente no governo de Jair Bolsonaro que houve o encaminhamento de nova proposta de reforma administrativa, a PEC 32/2020, que promete, um novo paradigma de discussão da burocracia baseado em interesses políticos.

CAPÍTULO 3: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32 DE 2020.

3.1 Relação do Estado com os Agentes Públicos

A burocracia hodierna é resultado de um processo evolutivo pelo qual a República brasileira passou desde o período colonial até a discussão de nova reforma administrativa em 2022. É certo que o contexto econômico foi um vetor significativo tanto para a formação das bases da nossa Administração Pública e quanto para a rediscussão de um novo formato de máquina estatal. Este remodelamento, incorporado na Proposta de Emenda à Constituição 32/2020, quer rediscutir os marcos constitucionais de ingresso, cargos e carreiras públicas.

O governo encaminhou na forma de PEC alguns dispositivos que iriam modificar a situação, entre os quais podemos citar: novos princípios (imparcialidade, transparência, inovação, subsidiariedade etc.); novos vínculos de trabalho com a Administração (vínculo de experiência, vínculo por prazo determinado; cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado, cargo de liderança e assessoramento); mudança nas etapas do concurso público; mudança no regime jurídico único por regime jurídico de pessoal; a possibilidade de acumulação de cargos públicos; a possibilidade de redução de jornada e salários (exceto cargos típicos de Estado); a liberdade dos entes firmarem, na forma da lei, instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira.

Além disso, dispõe que é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da Administração Pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de: a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano; b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada; c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; d) licença-prêmio, licença-assiduidade

ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação; e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei; f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição; g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento; h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço; i) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades; e j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente.

Dentre as profundas e vultosas mudanças supracitadas contidas na proposta, este trabalho não busca discutir os impactos da possível aprovação item a item, mas sim analisar de forma global a mudança principiológica de sua propositura. Assim, a tentativa de estabelecer um novo elo entre Estado e servidor tem base em conceitos da economia, mais precisamente na Teoria da Escolha Pública (TEP), que embasa decisões políticas em uma democracia:

A Teoria da Escolha Pública (TEP), *Public Choice*, é o estudo dos processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e auto interesse que definem o homo-economicus. Trata-se de um método de análise baseado nos princípios econômicos e aplicado aos objetos de estudo da ciência política, tais como as decisões do legislativo, os efeitos das regras eleitorais, o comportamento dos grupos de interesse, dos partidos políticos e da burocracia, entre outros. (CAMPOS, BORSANI e AZEVEDO, 2016, p. 103)

De acordo com seus teóricos, os burocratas seriam movidos por incentivos e tentariam maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas. Ou seja, buscariam agir de modo a priorizar seus próprios interesses, e não os interesses públicos. Assim, tanto os burocratas e os políticos quanto os cidadãos e os empresários (na visão da economia

neoclássica) seriam atores racionais e decidiriam as questões com base em seus interesses individuais.

Nesse sentido, o campo de estudo da TEP é o resultado das decisões individuais nas decisões coletivas, ou seja, como as pessoas, sendo participantes de grupos e organizações, tomam decisões que irão afetar o restante da população. Em síntese: como os burocratas e os políticos decidem. Desta maneira, uma análise da TEP tenta explicar como as entidades políticas e burocráticas se comportam na realidade, tendo em consideração que estes atores são maximizadores dos próprios interesses em relação a algum objetivo que valorizem.

Além disso, esta teoria ajuda a compreender como o Estado passou a ampliar sua atuação. Desde que a democracia foi implantada, os eleitores passaram a exigir mais serviços e bens públicos. Como os políticos desejam se manter no poder, necessitam dos votos dos eleitores. Com isso, oferecem a estes cada vez mais serviços, culminando em práticas clientelistas que produziram a “burocratização do poder” (ou “politização da burocracia”), que retoma o conceito de anéis burocráticos (CARDOSO, 1975, apud LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010).

De acordo com Dias (2013), para compreender melhor a *Public Choice*, bastaria observar que

O crescimento dos gastos públicos é devido ao auto interesse de eleitores, políticos e burocratas, ou seja, os economistas e cientistas políticos ligados à *Public Choice* têm procurado demonstrar que os gastos públicos e a burocracia crescem de forma significativa e ineficiente, tornando a empresa pública menos eficaz que a privada. (DIAS, 2013, p. 208)

Outro aspecto que a TEP tenta explicar é o da diferença de atuação entre os indivíduos no setor público e no setor privado. De acordo com o *Public Choice*, as diferenças ocorrem não por uma diferença inerente aos indivíduos, mas sim na diferença entre as regras e as estruturas de incentivos que estes recebem. Trazendo para um caso prático, é muito disseminada a ideia em nossa sociedade de que os servidores concursados são pessoas pouco ambiciosas e até preguiçosas.

Assim, a PEC 32/2020 traz uma concepção de que os incentivos dispostos no setor público devem ser idênticos aos do setor privado para a busca da eficiência. Observe-se, principalmente, que, ainda que a PEC traga, em tese, alguma proteção para os referidos “cargos típicos de Estado”, nenhuma proteção é direcionada ao quadro de pessoal dos órgãos públicos. Em outras palavras, não há nenhum impeditivo para que as novas formas de contratação, frágeis e precárias, tornem-se prementes na composição das instituições, fazendo do ingresso via concurso público uma extrema exceção.

Além da predisposição a olhar o servidor público como acomodado, outro componente que permeia a máquina administrativa e tem bastante relação com o patrimonialismo é a corrupção. Este é um aspecto preocupante, tendo em vista que o fenômeno tem grandes proporções no Brasil. Em dados da FIESP, o custo da corrupção, em média, no Brasil, está entre 1,38% e 2,3% do PIB. Considerando o PIB de 2019 (R\$ 7,4 trilhões), esse custo anual ficaria entre R\$ 102,1 bilhões e R\$ 170,2 bilhões.¹⁸ A PEC pode gerar aumento desses dados, haja vista que propõe restrições atualmente existentes à ocupação de cargos em comissão e funções de confiança.

As medidas supramencionadas são vultosas na estrutura da máquina pública, em função do posicionamento dos cargos em alto escalão na hierarquia administrativa e nas tomadas de decisões. Com a PEC, haveria um alargamento na quantidade de postos que poderiam ser preenchidos por pessoas sem vínculo com a Administração Pública. Este alargamento será composto pela soma das atuais funções de confiança e da parcela de cargos em comissão atualmente ocupados a servidores de carreira. Bandeira de Mello (2015), adverte sobre o preenchimento de cargos administrativos por pessoas alheias à Administração:

Estes cargos e as chamadas funções comissionadas são as grandes fontes dos escândalos contraditórios no serviço público porque, quando seus ocupantes não provêm de carreiras públicas, carecendo de grandes compromissos com

¹⁸ FIESP – DECOMTEC – Área de Competitividade. Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate, 2010. Disponível em <https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>. Acesso em 21/01/2023.

elas, são alheios aos freios que disto lhes resultariam. (BANDEIRA DE MELO, 2015, p. 182)

Além da PEC 32/202 caminhar em sentido contrário ao defendido por Bandeira de Mello, a expansão da quantidade e da qualidade¹⁹ de postos de trabalho por pessoas alheias à Administração trará como resultado possível a corrupção e o uso político para o aparelhamento:

É óbvio que quanto maior for o número de cargos em comissão, maior será a possibilidade de instrumentalizar a Administração Pública para servir a interesses oportunistas, a trocas de favores entre o Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo, a fim de cooptá-los politicamente ou mesmo a possibilidade, não desprezível, dos partidos políticos ameaçarem perturbar, na esfera do Parlamento, o normal desempenho da atividade administrativa do governo se este não ceder a um clientelismo, aquinhoando seus próceres ou apaniguados com cargos e funções comissionadas no Executivo. (BANDEIRA DE MELO, 2015, p. 183)

Portanto, o uso da *Public Choice* para aproximar a Administração Pública do regime privado pode gerar perda da eficiência e expansão da corrupção, colocando em xeque a eficiência da burocracia, dada a substituição parcial ou total de um corpo funcional permanente por contratações mais inaptas e politicamente influenciáveis.

3.2 Argumento do Equilíbrio Fiscal

A PEC 32/2020 tramita desacompanhada de qualquer estimativa de seu impacto fiscal e coloca em dúvida a eficiência estatal. A perda de eficiência em uma possível expansão da corrupção e da aproximação com o regime privado, produto de uma proposta de desestruturação da burocracia, tem naturais impactos fiscais, que podem se dar de diferentes maneiras. A mais salutar é a necessidade de contratação de mais força de trabalho, a fim de se buscar manter a quantidade de serviço anteriormente

¹⁹ Por qualidade aqui, entende-se como um alto poder de decisão atribuído ao cargo.

ofertada. Nesse caso, com aumento de despesas com pessoal, tem-se um impacto fiscal direto, o que leva à discussão da repercussão pecuniária da PEC 32/2020.

Na Constituição, as despesas com pessoal são obrigatórias e de longa duração, como estabelece o § 1º do art. 169. Além disso, há a exigência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e de prévia e suficiente dotação orçamentária para qualquer expansão desses gastos e de outros dela decorrentes. No mesmo sentido, a LRF trouxe novas regras rigorosas para a expansão dessas despesas, exigindo, entre outros pontos, a apresentação de estimativas esmiuçadas e a compensação de novas despesas²⁰. Entretanto, tais regras vêm sendo sistematicamente descumpridas, levando a aumentos de despesas com pessoal pouco transparentes e diversas vezes fiscalmente insustentáveis. (SANTOS et al, 2020)

Além da incoerência com o respeito à legislação, é evidente o risco de tomada por interesses privados que já existem atualmente, e já se encontram materializados em certa medida na Administração Pública. No entanto, a PEC 32/2020 eleva substancialmente tanto a probabilidade quanto a repercussão da consubstanciação deste risco. Isso porque a PEC autoriza que eventual resistência da burocracia profissional a determinados comandos emanados da hierarquia seja descartada. O descarte pode ser por meio da sua substituição, parcial ou total, pelas novas formas precárias de contratação.

As grandes mudanças na composição do quadro de pessoal dos órgãos públicos possibilitadas com a PEC 32/2020, ao propiciar a troca parcial ou total de um corpo funcional estatutário por contratações precárias e politicamente flexíveis, pode trazer impactos substanciais sobre a eficiência dos órgãos públicos. Neste ponto, o perigo nuclear é o desmantelamento dos órgãos públicos, que se tornaram muito mais suscetíveis à interferência política, dado que sua força de trabalho poderia ser em grande parte trocada a cada ciclo eleitoral.

²⁰ Conforme dados do IPEA, a rubrica de pessoal e encargos sociais representam o segundo maior item de despesa no orçamento da União, sendo 22% do total das despesas primárias do Governo e, no âmbito dos estados, corresponde a 56% das despesas totais e 76,1% da receita corrente líquida.

Então, em sentido oposto ao construído durante todo o período de construção burocrática instruído no capítulo anterior e de contar com um corpo permanente e profissionalizado, as instituições podem necessitar de uma força de trabalho com vínculos enfraquecidos, sujeita a grande rotatividade. Nessa conjectura, é natural a tendência das organizações se precarizarem gradualmente, com graves problemas de perda de memória organizacional, fragilidades de planejamento, dificuldades de se criar uma cultura organizacional, recaindo sobre um desenvolvimento profissional débil e elevação da partidarização política (AMARAL, 2021, p. 18).

Em termos estritamente fiscais, Amaral (2021) elenca três proibições da PEC que carecem de atenção especial. A primeira diz respeito à vedação de concessão de reajustes salariais de forma retroativa. Para a União, essa vedação já é existente, no entanto, é estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício financeiro, o que a torna propícia a mudanças em cada ano. Uma vedação constitucional seria evidentemente mais impactante na hierarquia das leis apenas, ainda que não seja estritamente necessária. Para os entes subnacionais, o autor cita que é possível que o impacto seja mais relevante. Contudo, em uma ausência de estudos, não há quaisquer informações que permitam seu cálculo.

O segundo ponto relevante exposto pelo autor, e já mencionado anteriormente, é a vedação ao pagamento de parcelas indenizatórias sem requisitos e valores previstos em lei. De forma abstrata, questiona-se a necessidade de posituação desse comando, uma vez que pagamentos sem previsão em lei se constituem em uma evidente burla ao princípio da legalidade, imposto no art. 37, *caput*, da CRFB/88. Contudo, diversos órgãos realizam tais pagamentos como base jurídica unicamente em normas internas, de natureza infralegal. Assim, a PEC obrigará os atuais beneficiários a tentar obter aprovação em lei formal de benefícios atuais, ainda que não haja salvaguarda de que haverá minoração dos gastos com esses benefícios. Amaral (2021) considera bastante possível que isso ocorra, pois o custo político para aprovação legislativa dessas parcelas é muito superior que o da simples edição de um ato normativo interno (AMARAL, 2021, p. 23).

Por fim, o terceiro ponto do impacto fiscal é referente à progressão e promoção. Preliminarmente, pode-se ressaltar que, ao menos em relação aos servidores federais, a medida proposta não necessita, de forma alguma, de PEC para ser veiculada. O tema pode ser tratado tanto por lei ordinária quanto por criação de lei de diretrizes para as carreiras, alterando as leis específicas de cada carreira. O texto da proposta veda a progressão ou promoção baseada apenas no tempo de serviço e não menciona nada além, não sendo possível ter qualquer previsão acerca do impacto (AMARAL, 2021, p. 28).

Considerando todas essas questões, pode-se pressupor, segundo Amaral (2021), que, no mínimo, a PEC 32/2020 não reflete os efeitos fiscais propalados pelo governo Bolsonaro. Ainda que algumas medidas possam influir na redução de despesas, diversas outras agem em sentido oposto, tornando o resultado final destoante das intenções anunciadas pelo ex-ministro Paulo Guedes.

3.3 Reforço ao Patrimonialismo

Ao longo da história burocrática do Brasil, é evidente o *ethos* patrimonialista como razão motriz da dinâmica constitutiva, ainda mais evidenciada pela PEC 32/2020. A influência do Estado clientelista na burocracia é notória, tal qual sua resistência a reformas ao longo do tempo (MARTINS, 1997).

O que se tem, tanto do processo de fundação da burocracia e da Proposta de Emenda são ímpetus desburocratizantes facilmente flexíveis a estruturas clientelistas e patrimonialistas – ainda que essa ideia ressoe de forma contraditória. Como exemplo mais evidente, temos a extinção do concurso público, a facilidade de demissão e a servidão da burocracia a interesses políticos.

A reforma não busca profissionalizar e tornar mais eficiente a Administração, de forma diferente dos reformistas antecessores, que o fez sem se preocupar com questões sociais e políticas, usando de uma burocracia sem racionalidade social

(MARTINS, 1995). Assim, o patrimonialismo da história construída no Brasil diverge do que está contido na PEC 32/2020:

O modelo patrimonialista de administração pública, formalizado nas ações e práticas políticas no Brasil, permeou, e ainda permeia, as relações sociais, fere a constituição federal e legitima atitudes e costumes, advindos das relações de poder e dominação, encontradas em nossa estrutura política e no aparato da administração pública. Este mesmo modelo ainda se mantém arraigado na esfera política atual, principalmente no interior do país e em regiões, como o nordeste brasileiro, em que a dependência da “máquina pública” se tornou cultural, mediada pela defesa de interesses particularizado (CAPOBIANCO, SILVA E NASCIMENTO, 2011, p. 4)

Portanto, é identificável na construção do processo de reformas brasileiro e na PEC o estabelecimento de uma ligação de modelos contrastantes. O sistema clientelista ligado aos políticos e a incompletude da Administração gerencial burocrática. Martins (1997) tem a concepção de que esse fenômeno está associado à modernização dissociativa, que significa uma pretensão de dissociar a reforma da política e dos fundamentos sociais que a conceituam, ocorrendo uma modernização incompleta. A incompletude não é buscada pela emenda, mas um distanciamento ainda maior entre política e burocracia.

Apesar de ser apresentada como uma medida de redução de despesas públicas, a PEC 32/2020 traz diversos efeitos com impactos adversos, como possibilidade de aumento da corrupção, facilitação da captura do Estado por clientelismo e possível redução da produtividade do setor público em razão da desestruturação das organizações. Assim, aumenta-se o debate acerca da política e burocracia:

A modernização da administração pública brasileira não pode se limitar ao incremento da racionalidade instrumental dos sistemas burocráticos do estado, senão deve abranger sua totalidade político-administrativa. Segunda, porque reintroduzir a racionalidade instrumental nos sistemas burocráticos estatais não significa expropriar sua racionalidade política. Significa converter a irracionalidade do sistema político-administrativo estatal em racionalidade substantiva e em racionalidade instrumental, do sistema político e da burocracia conjuntamente, de forma associativa. A modernização da administração pública

brasileira se completará pelo desenvolvimento de modelos específicos, centrados na definição de critérios de funcionalidade político-administrativa das instituições do estado brasileiro (MARTINS, 1995, p. 129)

É possível concluir, portanto, ao observar a conjuntura da formação administrativa do Brasil, que uma substancial reforma administrativa – que não dialoga com os paradigmas propostos pela PEC 32/2020 – só impactará de forma satisfatória a burocracia no momento em que os interesses político-patrimonialistas evadirem do Poder Público. Para isso, é fundamental remodelar a ordem social estabelecida, afastando as práticas fisiológico-patrimoniais. E só a partir daí pensar em futuras reformas administrativas que atendam as demandas sociais e econômicas do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho está inserido em uma conjuntura na qual ocorreu uma mudança de poder significativa com o fim do governo Bolsonaro e a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sob um mundo pós COVID-19. A sociedade destinatária das políticas públicas da burocracia demanda ainda mais poder de ação do Estado, e nesse contexto a PEC 32/2020 pode nem mesmo vir a ser aprovada. Em que pese as circunstâncias, o trabalho procurou analisar o impacto das reformas administrativas na construção da Administração Pública moderna e identificar os elementos que reverberam sobre a nova proposta de reforma administrativa, de modo a perpetuar um modelo que ainda tem muitos indícios do Brasil colônia.

Na construção burocrática brasileira, é possível extrair que o período pré-republicano já alicerça a base cultural que estrutura a nossa burocracia, marcada pelo coronelismo, clientelismo e patrimonialismo que operacionalizam a Administração do Brasil. No Estado Novo, com a criação do DASP, ocorreu o primeiro passo para a modernização da nossa Administração, em uma tentativa de preservar o caráter tecnicista. Depois, o Decreto-Lei nº 200/1967 e a reforma gerencial contida no PDRAE da década de 90 geraram tentativas diferentes de mudanças burocráticas. Diferentemente do DASP, que reforçava o ideal weberiano de rigidez e formalidade, o Decreto-Lei e o PDRAE tentaram flexibilizar as instituições burocráticas.

Dentre o legado geral das reformas, destaca-se a profissionalização dos agentes e das instituições públicas, com a parametrização de meios de admissão via concurso público; instituições de capacitação de servidores; desconcentração e descentralização administrativas, tanto entre órgãos como entre entes públicos. Esses foram alguns pontos fundamentais para dirimir o caráter parasitário do patrimonialismo. Entretanto, os avanços não mudaram totalmente a Administração e podem sofrer regresso com a tramitação da PEC 32/2020, que direciona boa parte de seus artigos ao combate desses progressos.

Entre os pontos abordados para melhor entendimento do impacto da PEC n. 32/2020 na burocracia, o primeiro é que a proposta carece de estudos que demonstrem reais benefícios para o Brasil, o que significa uma incerteza sobre a projeção e os desdobramentos da reforma pretendida. Além disso, a proposta pouco reflete como a Administração Pública no Brasil seria afetada, especialmente em pontos como aumento da corrupção, facilitação da captura do Estado por agentes privados e redução da eficiência do setor público em virtude da desestruturação das organizações.

A PEC apresentada pelo governo Bolsonaro, se aprovada, ceifaria uma longa tentativa de construção gerencial ao longo de mais de duzentos anos de história da Administração e atingiria igualmente as instituições. A proposta aumenta o poder do presidente da República e traz mais flexibilidade para ampliar a edição de decretos do Executivo, incluindo a extinção de órgãos públicos. Caso seja aprovada, o presidente da República, com um simples decreto, ou seja, com uma decisão unilateral e sem nenhuma exigência de debate público, poderá extinguir universidades, institutos e outros órgãos essenciais para a população.

Tanto é assim que de 1988 para cá, ao invés da regulamentação e garantia dos direitos, o que se viu foi a crescente retirada de direitos da Constituição por meio de várias emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias que na prática buscam fazer com que os direitos contidos nas cláusulas pétreas não tenham nenhuma validade. Os direitos fundamentais e serviços públicos essenciais ao desenvolvimento da sociedade não têm sido vistos como investimentos sociais, e sequer foram garantidos plenamente, embora o Brasil tenha potencial para ser um país melhor gerenciado, capaz de garantir à sua população os direitos constitucionalmente consagrados.

Ademais, a proposta sequer atinge parlamentares, magistrados, militares e membros do Ministério Público, além de propor o fim da estabilidade para os futuros servidores públicos que não sejam de carreiras típicas de Estado, como auditores fiscais e diplomatas. A medida busca precarizar o trabalho da maioria das categorias de serviços essenciais, como os de saúde e da educação. Apesar de a justificativa do

governo ser a de corte de gastos e contingenciamento, a PEC não apresenta previsão de impactos fiscais reais e tampouco alcança os servidores e servidoras com maiores salários dos três poderes, que permanecerão com privilégios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz, PEDROTTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Em ABRUCIO, Fernando Luiz, LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva. Burocracia e política no Brasil – desafios para a ordem democrática no século XXI. São Paulo: Editora FGV, 2010.

AMARAL, Vinícius Leopoldino. Nota Técnica 69/2021 Aspectos Fiscais da PEC 32/2020 (“Reforma Administrativa”) e Proposta de Medidas Alternativas. Consultoria de orçamentos, fiscalização e controle. Senado Federal. Brasília. 2021.

ANDREWS, Christina. W.; BARIANI, Edison. Administração Pública no Brasil: breve história política. São Paulo: Unifesp. 2010.

ARANHA, Márcio Iório. Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório. 3. ed., London: Laccademia Publishing, 2015.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. Understanding Regulation. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2012.

BELTRÃO, Hélio. Programa Nacional de Desburocratização. Escola Nacional de Administração Pública. Revista do Serviço Público. Vol. 38. N° 4. Rio de Janeiro, 1981.

BLYTH, Mark. Austeridade: A história de uma ideia perigosa. Epub. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Mare, 1995.

_____. Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979. Programa Nacional de Desburocratização. Publicado no Diário Oficial da União em 18 de julho de 1979. 1979.

_____. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Publica no Diário Oficial da União em 24 de fevereiro de 2005. 2005.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição no 32, de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, 20 jan. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>.

CAPOBIANCO, Ronan Pereira; SILVA, Edson Arlindo; NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes do. Reflexões Epistemológicas Acerca dos Modelos de Administração Pública Brasileira: Potencialidades, Problemas e Perspectivas. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ – 4 a 7 de setembro de 2011. Disponível em: Acesso em: 21 jan. 2023.

CAMPOS, Mauro Macedo; BORSANI, Hugo; AZEVEDO, Nilo Lima de. Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 52, N. 1, p. 100-112, jan/abr 2016.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. Revista de Ciências Sociais. Vol. 40, N. 2. Pág. 229-250. Rio de Janeiro, 1997.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública, 42(5), 829-874. Rio de Janeiro, 2008.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais, [S.l.], n. 6, mar. 2013. ISSN 1982-4807. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/view/14047>>.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre, Globo, 1977.

FLEURY, Sônia Maria. Fundamentos de la Reforma del Estado. In: Participação no ENANPAD, 2001, Campinas/ São Paulo. Fundamentos de la Reforma del Estado. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós- Graduação em Administração, 2001.

GARZA TOLEDO, E. de la. Neoliberalismo e estado. In: LAURELL, A. C. (Org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1995.

GOUVEA, G. P. Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil. 1a ed. São Paulo: Pauliceia, 1994.

HEGEL, George. W. F. Philosophy of right. Oxford University Press. 1952. Traduzido por T.M. Knox.

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

HOOD, Christopher. A New Public Management for All Seasons. Royal Institute of Public Administration. Vol. 69. 1991.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). Governance in the Public Sector: a governing body perspective. New York: IFAC, August 2001.

KAUFMAN, H.; HOWARD, P. K. Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses. Brookings Institution Press, 2015.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32a ed. São Paulo: Malheiros. 2015.

MERTON, Robert et al. Reader in Bureaucracy. Illinois: Free Press, 1952.

MAIA FILHO, Mamede Said. Sentido e alcance do direito administrativo no Estado contemporâneo e os influxos da globalização. Desigualdades globais e justiça social - Interfaces teóricas, acesso à justiça e democracia (Vol. I). 1ªed. Brasília: FLACSO, 2021, v. 1, p. 319-328.

NOHARA, Irene Patrícia. Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo Brasileiro. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012. v. 1.

PEREIRA, Luis Bresser. Construindo o Estado republicano. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, W.; SACHS, I. Org(s). Brasil: Um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

_____. Reforma do Estado para a cidadania. São Paulo: 34, 2002.

POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford University Press, 2011.

RABELO. F. L. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. O DASP e o combate à

ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). Vol. 3. N. 6. Pág. 132-143. Dez, 2011.

SANTOS, C. H. M. dos. et al. Ajustes nas despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2020. (Carta de Conjuntura, n. 48).

SMITH, Adam. A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. Epub. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 217.

SUNSTEIN, Cass R. Simpler. The Future of Government. Simon Schuster. New York, 2013.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil (1º Ed. ed.). Rio de Janeiro: FG, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. Após o liberalismo: Em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis: Vozes, 2002.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 2. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.

_____. Ensaios de Sociologia. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1982.