

ARTIGO

ENTRE O CLIENTELISMO E A EFICIÊNCIA: A BUROCRACIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA

IRENE PATRÍCIA NOHARA

Livre-Docente em Direito Administrativo pela USP, Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Professora-Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, onde leciona na Graduação.
ORCID: <https://www.orcid.org/0000-0002-3182-2803>

MILLA FINOTTI ALCURE

Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, bolsista CAPES-PROEX Modalidade II. Graduanda em História pela FFLCH-USP.
ORCID: <https://www.orcid.org/0009-0004-0242-3338>

RESUMO: O presente artigo objetiva analisar a burocracia a partir das Reformas Administrativas, procurando avaliar se a eficiência propugnada nos distintos movimentos reformistas de fato trouxe avanços socioeconômicos ou ficou estancada no clientelismo. Aborda o modelo weberiano, adotado por Getúlio Vargas, a partir da década de trinta, as alterações do fenômeno da administração paralela, a Reforma do Decreto 200/67 e, por fim, o movimento gerencial. Oscilando entre clientelismo, defesa de mercado e eficiência do aparato estatal, e sempre carregando um discurso de modernidade, cada uma dessas reformas se revelou suscetível às manipulações políticas, ora servindo como instrumento tecnocrático de controle, ora obstruindo avanços sociais. Busca-se, portanto, problematizar tais ímpetus reformistas, compulsar com o movimento atual, a partir da análise da formação e evolução da burocracia brasileira, suas transformações jurídicas, em perspectiva histórica.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia, DASP, CEPA, Decreto 200/1967, Reforma Gerencial

BETWEEN CLIENTELISM AND EFFICIENCY: THE BRAZILIAN BUREAUCRACY IN PERSPECTIVE

ABSTRACT: This article aims to analyze bureaucracy through the lens of Administrative Reforms, seeking to assess whether the efficiency advocated by the various reformist movements has indeed led to socioeconomic progress or remained stagnant under the weight of clientelism. It discusses the weberian model adopted by Getúlio Vargas, from the 1930s onward, the emergence of parallel administration, the 1967, Decree 200 of Reform, and, finally, the managerial movement. Oscillating between clientelism, market advocacy, and state apparatus efficiency - while always carrying a discourse of modernity - each of these reforms proved susceptible to political manipulation, at times serving as a technocratic instrument of control, at others hindering social advancement. The article thus seeks to problematize these reformist impulses and compare them with current movements, through an analysis of the formation and evolution of Brazilian bureaucracy and its legal transformations in historical perspective.

KEYWORDS: Bureaucracy, DASP, CEPA, Decree 200, Managerial Reform.

DOI: <https://doi.org/10.23925/2176-2767.2025v82p342-370>

Recebido em: 29/11/24

Aprovado em: 29/03/25



Introdução

O papel da burocracia no século XX, com suas diretrizes pautadas na racionalização das atribuições do Estado, conecta-se estreitamente com o avanço dos textos constitucionais democráticos e serviu de auxílio na pavimentação dos caminhos imprescindíveis aos avanços sociais. O modelo de gestão burocrático, baseado no modelo weberiano, pressupõe o distanciamento da máquina administrativa de configurações patrimonialistas, tendo sido disseminado em um contexto histórico pós industrialização, quando as classes urbanas trabalhadoras - já estruturadas em grupos políticos organizados, passam a exigir arcabouços governamentais que legitimam a intervenção estatal.

São pilares do comportamento governamental na estruturação da burocracia: separação entre público e privado, eficiência administrativa, atuação regimental e meritocracia. Entretanto, em que pese noção implícita de justiça atrelada às estruturas burocráticas, esta assertiva pressupõe a figura do Estado como elemento neutro e indiferente aos interesses de determinados grupos.

Todavia, uma análise dos modelos adotados no Brasil revela que a burocracia pode ser também utilizada como instrumento de manuseio de agendas de governo, em um controle tecnocrata travestido de medida modernizante e democrática. Ou, ainda, ter sua lógica subvertida, de modo que sua rigidez sobreponha os verdadeiros anseios, afastando-se do cumprimento dos interesses coletivos.

O presente estudo parte da análise do modelo de burocracia de inspiração weberiana com preponderância do domínio racional-legal, introduzido no Brasil após a década de trinta, quando a adoção do regime burocrático implementado por Vargas assegura não apenas uma reestruturação política brasileira, mas também o enfraquecimento da influência da oligarquia coronelista. Em seguida, o estudo avança para a administração paralela, que viabilizou o projeto de aceleração previsto no “Plano de Metas” de Juscelino Kubitschek, dando sequência à exposição sobre a descentralização administrativa promovida pelo Decreto-Lei 200/67, que autorizou o governo militar a delegar atribuições a entes

destacados da administração para gerir alguns serviços públicos em perspectivas similares aos das empresas privadas.

O artigo aborda a Reforma gerencial, promovida no contexto de globalização e de retração do modelo de Bem-Estar Social, quando se desregulam setores da economia, reduzem-se tarifas de importação e são privatizadas estatais, sob o pretexto de oferecer maior qualidade de serviços ao “cidadão-cliente”.

Por fim, analisa-se o contexto atual, inspirado em modelos administrativos privados, em que a Administração Pública passa a pautar sua conduta na governança pública e, ainda, na proposta desenhada por meio da PEC 32/2020, que, apesar de não ter sido aprovada, ainda assim procurou flexibilizar o regime de trabalho da Administração, o que foi feito pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento definitivo da ADI 2135, o qual extinguiu o regime jurídico único.

O presente estudo fundamenta-se na concepção weberiana de burocracia, aborda o viés desenvolvimentista de Celso Furtado e enfoca a perspectiva gerencial, formulada por Bresser Pereira, conforme o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Trata-se de pesquisa exploratória interdisciplinar entre História e Direito, com revisão bibliográfica e síntese histórica. O estudo dos processos de modernização do Estado brasileiro, seus avanços e desafios é tema permanente no estudo das ciências jurídico-administrativas, entretanto, ao se conferir o viés historiográfico ao tema, busca-se avaliar a interferência das narrativas que permearam a implementação de cada uma dessas Reformas Administrativas. Procura-se extrair conclusões que transcendem o discurso oficial, havendo, assim, uma hermenêutica de suspeição em relação ao prometido, no discurso empregado em cada uma dessas reformas, sendo enfatizado seus impactos mais imediatos aos objetivos de desenvolvimento e bem-estar da sociedade.

É perene o desejo de reformar o Estado para garantir maior eficiência ao funcionamento da Administração Pública brasileira, mas, por trás das intenções veiculadas em cada movimento reformista, escondem-se indagações sobre se os meios empregados realmente propiciam a transformação da burocracia para promoção do desenvolvimento. Logo, busca-se analisar criticamente as

motivações e o nexos com as medidas empreendidas, procurando lançar um olhar crítico e sistemático sobre os movimentos de Reforma e as articulações que viabilizaram os principais projetos de governo no Brasil.

1. DASP, o pioneirismo na organização estatal

A importação das ideias weberianas para o Brasil deu-se entre os anos de 1926 e 1942 e é associada a três principais autores: Amoroso Lima, Sérgio Buarque de Holanda e Carpeaux, os quais teriam, a partir de suas perspectivas, moldado a forma como se lê e se interpreta o texto do sociólogo alemão no Brasil, influenciando o relativo grau de racionalização entre as relações sociais e o aparato estatal brasileiro (Mata, 2016, p. 99-103).

A recepção das ideias weberianas coincide com relevante momento histórico brasileiro: o fim da Primeira República com a Revolução de 1930 - quando Getúlio Vargas rompe com as oligarquias regionais (especialmente a paulista), implementando um novo regime de governo, que, ao longo de seu exercício, busca afastar-se dos sustentáculos de um regime de influência dos coronéis. Embora a Revolução de 1930 melhor se apresente como um rearranjo da equação política nacional do que o resultado da vitória de um projeto social, foi um ponto de mudança na trajetória histórica do Brasil, pondo fim à hegemonia da aristocracia cafeeira e abrindo espaço a um Estado mais centralizado, intervencionista e orientado para a industrialização (Bueno, 2007).

Sendo a Revolução Industrial o pano de fundo weberiano para a construção das formulações burocráticas na Europa, a transposição de suas ideias para o Brasil se deu em momento coincidente com os primeiros rompantes industrializadores do País. A ruptura de um regime, pressupõe, ao menos discursivamente, a implementação de modelo que se opõe às bases daquilo que antes era posto, como forma legitimar a transição e consolidar a nova ordem. Nesse sentido, a proposta de reestruturação institucional de Vargas constituiu-se de elementos capazes de enfraquecer as bases oligárquicas que antecederam seu governo – notadamente o patrimonialismo, a associação ao poder cartorial e a confusão entre público e privado.

A partir da engenharia político-institucional de Vargas, houve o fortalecimento do Estado em detrimento das oligarquias regionais, num esforço de concentração de poder na esfera nacional (Diniz, 1999, p. 24-28). Tal movimento implicou na subordinação de governos estaduais ao Poder Executivo Federal, especialmente por meio da introdução dos concursos públicos em âmbito nacional para o preenchimento dos quadros do funcionalismo público e a previsão da estabilidade nos cargos públicos – medida que desarticula o sistema patrimonialista que corroborava o modelo cartorial dos coronéis da Primeira República, enfraquecendo, assim, o poder de barganha necessário à manutenção de seu domínio político.

Primordialmente designando o modelo de autoridade racional, a reforma burocrática de Vargas, numa perspectiva mais analítica, representou um dos outros modelos de autoridade assinalado por Weber, qual seja, a autoridade legalmente imposta.¹ Ascende assim, na Era Vargas, uma “elite especializada”² – que, conjurando o espírito reformista, com as acepções weberianas em voga, expande e centraliza as capacidades administrativas, resultando na criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), que pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, se transforma no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) - cuja função primordial era reformar o aparelho administrativo do Estado (Rabelo, 2011).

A gestão burocrática que marcou a fase do Estado Novo refletiu as mencionadas influências weberianas, absorvendo, ainda, outras influências que moldavam o pensamento político e econômico do período: o taylorismo – com sua estrutura organizacional voltada ao aumento da produtividade por meio da especialização e divisão de atividades, além das noções reformistas da Administração Pública de Woodrow Wilson – consubstanciadas na separação entre política e administração (Nohara, 2012, p. 24-25).

¹ Ao longo de seus dois governos, Vargas travestiu-se com as três configurações de autoridade descritas por Weber: autoridade legal, suplantada por vias diretas e reforçadas por metodologia burocrática especializada; tradicional, enquanto ocupa cargo político impostos pela simbiose militar e oligárquica; e carismática, pautada no populismo que o consagrou como “pai dos pobres”.

² Expressão que pode ser interpretada a partir da perspectiva weberiana de exercício das três modalidades de poder/autoridade classificadas como “dominação legal” – sendo os outros dois a “dominação carismática” e a “dominação tradicional”. (WEBER, 2004).

Martins (1997, p. 16) acrescenta a influência inglesa e a intermediação do então embaixador Maurício Nabuco – o qual teria sido selecionado por Vargas para estudar e direcionar os parâmetros da reforma, assinalando as seguintes recomendações inspiradas no serviço público britânico: adoção de critérios para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção meritocráticas.

O DASP foi um departamento voltado à execução dos objetivos do governo por meio da introdução de novas técnicas procedimentais, cujas diretrizes básicas visavam a reorganização do funcionalismo público, a elaboração de proposta orçamentária e a busca pela otimização dos trâmites burocráticos, que, conforme Rabelo (2012), desempenhou funções antagônicas ao universalismo e procedimentos, uma vez consubstanciadas em aspirações modernizantes e ao mesmo tempo centralizadoras.

O DASP cumpriu um papel pioneiro na formulação de estratégias de elevação técnica dos servidores federais, os quais passam a ingressar nos quadros administrativos por vias de concurso público e, em muitos casos, participar de cursos de formação no exterior. Parte da estratégia de aperfeiçoamento do DASP incluía também a promoção de concursos de monografia e debates, publicação de periódicos destinados aos temas de interesse da Administração, além da introdução de cursos de Administração.³

Procedimentos de compras, gestão de pessoal e orçamento foram igualmente impactados na esfera federal, integrando a modernização e o profissionalismo ao aparato administrativo nacional, tornando-o capaz de conduzir ao novo projeto econômico-industrial pretendido por Vargas (Abrucio; Pedrotti; Pó, 2010, p. 38-44).

A supervisão estatal das relações trabalhistas, a incorporação de sindicatos e a adoção de políticas de fomento ao desenvolvimento industrial resultaram na formação de uma rede de interesses regulados e controlados pelo governo e pelo corporativismo estatal, que, de um lado, limitou as formas

³ Comissão de Estudos e Processos Administrativos. A reforma Administrativa Brasileira. **Revista do Serviço Público.** Jul. Ago. Set. 1961. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4147/2336>. Acesso: 06 de mai. de 2024.

autônomas de organização, mas, de outro, também contribuiu para expandir os avanços dos direitos sociais (Diniz, 1999, p. 26).

Nesse período, a influência do Estado sobre a vida cotidiana da população alcançou um patamar inédito em relação aos momentos anteriores da história brasileira, quando prevalecia um modelo liberal de organização institucional. O governo de Vargas não apenas articulava os interesses das elites industriais e agrárias, como também intervia nas condições de vida das classes populares, especialmente nas áreas urbanas, onde os impactos de suas políticas trabalhista e previdenciária⁴ ensejaram um pacto estruturado na centralidade do trabalho regulado que aproximou o Estado da sociedade.

Embora os processos de industrialização e urbanização já estivessem em curso antes da Revolução de 1930, conforme indica Vannucchi (2023, p. 4-11), as medidas implementadas durante o governo Vargas aceleraram significativamente um movimento social ainda incipiente. A intervenção do Estado na economia, aliada à reconfiguração do mercado de trabalho urbano, contribuiu para o surgimento e consolidação de uma nova classe média assalariada, alfabetizada e com crescente presença nos centros urbanos. Era uma nova camada social, formada por funcionários públicos, técnicos, profissionais liberais e trabalhadores qualificados, sobre a qual Vargas reconheceu relevância política, e buscou institucionalizá-la por meio de políticas corporativas e mecanismos de inclusão controlada por meio de sindicatos oficiais e de conselhos profissionais.

Ademais, de um lado o governo Vargas promovia a ascensão de um modelo burocrático racional e, de outro, mantinha determinados privilégios nas relações estatais, a exemplo da admissão ao serviço público por meio de vagas extranumerárias – que a depender das conexões políticas e pessoais do

⁴ Ao longo dos governos Vargas foram implementadas série de legislações voltadas à regulação das relações de trabalho. Em 1931 criou-se o Departamento Nacional do trabalho. No ano seguinte instituiu-se a Carteira de Trabalho, regulamentou-se a jornada diária de oito horas para categorias ligadas ao comércio e indústria, estabeleceram-se regras para o trabalho infantil e foi assegurada igualdade salarial entre homens e mulheres. Em 1933, foram garantidas as férias remuneradas. Em 1934, foram criados a Justiça do Trabalho e o salário-mínimo (efetivamente adotado em 1940). Em 1943, veio a edição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que sistematizou e uniformizou o tratamento dados às relações trabalhistas e sindicais. Em paralelo ao desenvolvimento legislativo na esfera trabalhista, foram criados aparatos previdenciários voltados a algumas categorias profissionais, que constituíram a base do modelo corporativo de seguridade social do período.

contemplado, variavam em grau de remuneração e importância. Isso se deu, pois, a taxa de crescimento urbano no Brasil foi maior até do que a taxa de industrialização, havendo problemas de emprego nas grandes cidades, sendo que a Lei nº 284, de 1936, divide o funcionalismo em funcionários públicos e extranumerários (Nohara, 2012, p. 21).

Para operacionalizar o conflito entre essas duas abordagens, explica Martins que o governo Vargas estabeleceu um desenho de “duplo padrão” em que, de um lado, “os altos escalões da administração pública seguiam essas normas e tornavam-se a melhor burocracia estatal da América Latina”, enquanto de outro, “os escalões inferiores (incluindo órgãos encarregados dos serviços de saúde e de assistência social então criados) foram deixados ao critério clientelista de recrutamento pessoal por indicação” (Martins, 1997, p. 16-17).

Nota-se que os avanços conquistados pela implementação de um modelo burocrático não foram suficientes ao afastamento completo do clientelismo, na medida em que a sua manutenção servia aos interesses dos grupos políticos recém-chegados ao poder. Entretanto, não se pode deixar de reconhecer o pioneirismo do DASP no desenvolvimento de núcleos técnicos nas esferas administrativas, conferindo-lhes competência profissional compatível com as responsabilidades assumidas.

Com o fim do Estado Novo, a estruturação burocrática passa a compor uma abordagem administrativa mais abrangente presente na Administração Indireta, com sua adoção na Petróleos Brasileiros S.A (Petrobrás) e no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), ambos criados na década de 1950 (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 43).

As inovações daspianas representaram importantes marcos da introdução de um modelo burocrático de orientação weberiana-racional no Estado brasileiro, que buscou superar a lógica patrimonialista, o clientelismo e o frágil desempenho estatal. Apesar de seus méritos, a primeira das Reformas Administrativas do Estado brasileiro não pode ser compreendida de forma neutra e afastada dos interesses governamentais que tão bem atendeu. O DASP também operou como um instrumento de afirmação política de regime, que, para se estabelecer, precisou afastar poderes regionais, centralizando a

administração, e que buscou construir um projeto intervencionista que muito se coadunou com a lógica centralizadora estadonovista.

Ademais, a coexistência estratégica de cargos extranumerários alheios aos critérios formais de ingresso no serviço público, revela a ambiguidade de um sistema que proclamava uma burocracia racional e meritocrática, mas que preservava mecanismos de controle e cooptação políticas na máquina estatal.

2. CEPA, a viabilização formal do “Plano de Metas”

Os anos seguintes à Era Vargas foram marcados pela construção partidária, que oscilava entre a “coalizão de fato” para a patronagem, manutenção de políticas clientelistas, defesa de regras de mercado e defesa da moralidade pública (Nunes, 2003, p.19). As entidades criadas na década de 1950 refletiam esta disparidade ideológica, autorizando que políticos habilitados como Vargas e Kubitschek se beneficiassem de modelos contraditórios como clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos.

Juscelino Kubitschek – eleito em 1955, conforme já vinha anunciando desde a campanha, assentou suas bases governamentais em um plano de governo de aceleração do crescimento – o “Plano de Metas”.

O Plano de Metas possuía inspiração na versão de desenvolvimentismo econômico formulada pelo economista Celso Furtado, cuja construção teórica buscou explicar, em perspectiva macroeconômica, os mecanismos da divisão internacional do trabalho e as suas repercussões na organização da produção e nos processos de crescimento (Furtado, 2000). O argumento estruturalista de Furtado parte de fatores como demografia, atividade agroindustrial, inflação e relações entre colônia e metrópole, assinalando que as dinâmicas econômicas são o resultado de uma interação complexa de elementos políticos e sociais (Bielschowsky, 1989).

Furtado sustentou que a economia deveria promover uma relação sinérgica entre os sistemas de produção e de consumo, com o intuito de otimizar os ganhos decorrentes do crescimento demográfico. O governo de

Juscelino Kubitschek foi conduzido pelo dirigismo estatal e a interferência do Estado na economia, conforme preceito norteador disposto na Constituição de 1946, cujo conteúdo descrito em seu art. 146 autorizava que a União interviesse no domínio econômico e monopolizasse determinadas indústrias ou atividades, tomando por base o interesse público e os limites impostos pela própria Constituição.

Para a concretização do Plano de Metas, cujas prerrogativas centrais pressupunham a intervenção do Estado na economia afim de promover o desenvolvimento econômico por meio da industrialização do país, o Decreto nº 39.855/56 instituiu a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), conhecida como “Administração Paralela”.

A CEPA tinha como objetivo a coordenação de atividades administrativas, o controle das políticas públicas e a aplicação de medidas voltadas à eliminação de práticas obsoletas e antieconômicas. As recomendações da CEPA abarcavam as estruturas do Poder Executivo e a valorização de estratégias de governo pautadas em planejamento no âmbito dos órgãos administrativos.

Era dada especial relevância à formação técnico-profissional na composição dos quadros de servidores por meio de permanentes capacitações, treinamentos e expansão do sistema de mérito – que, em muitos aspectos, apontava para ímpeto de implementar um modelo de administração pública afastada do clientelismo e do autoritarismo que ainda abarcavam as principais teses sociológicas que se prestavam a explicar o atraso da economia brasileira, mas que também se apresentavam como força contrária ao governo progressista de Kubitschek.

Dentre os projetos propostos pela CEPA, ganham destaque a criação de novos Ministérios ligados ao desenvolvimento industrial e econômico (tais como o Ministério das Minas e Energia e Ministério dos Transportes e Comunicações).

Segundo Gilberto Bercovici, a “Administração Paralela” de JK, constituída de coordenação e planejamentos centralizados e informais, se tratou mais de um meio para a implementação do modelo desenvolvimentista do Plano de Metas, do que propriamente de uma reforma administrativa voltada a modificação das estruturas estatais brasileiras (2010, p. 476).

Bresser-Pereira (1980), em similar análise, menciona a relevância da equipe de técnicos e disponibilidade de um sistema contábil adequado ao planejamento, aduzindo a transformação das estruturas de Estado em instrumento deliberado e efetivo em prol do desenvolvimento industrial do país. Portanto, mais adequado afirmar que a CEPA melhor serviu à implementação de um projeto de governo do que a uma reestruturação burocrática inovadora, pois muito daquilo que foi implementado em termos de especialização técnica e planejamento já possuía seus pilares no DASP.

Contudo, ao optar pela forma paralela de gestão, sem abolir ou alterar radicalmente formas instituição administrativas pré-existentes, Kubitschek se esquivou pragmaticamente de indesejáveis conflitos (Lima Júnior, 1998, p. 10) em posicionamento compatível com o perfil ousado e conciliador do “presidente bossa-nova”.

A inovação veio da implementação de alguns “princípios desburocratizantes”, os quais tinham claro foco na aceleração dos processos necessários à condução dos projetos que compunham o Plano de Metas, a exemplo da impressionantemente célere execução do projeto de transferência do Distrito Federal para o Planalto Central.

Ostentando Brasília como bandeira simbólica e o desenvolvimentismo como arma política, Kubitschek precisou estabelecer manejos estratégicos para o alavancamento de seu Programa de Metas, remanejando partes do próprio sistema político em busca de eficácia, prestígio e influência (Maranhão, 1981). E a isto se prestou a administração paralela, que, em dada proporção, ofereceu alternativas técnicas, medidas simplificadoras das etapas burocráticas e o afastamento do domínio dos partidos sobre seus principais programas governamentais (Cavalvante; Lotta; Oliveira, 2018, p. 59 e 64).

Um dos desdobramentos concretos das reformas autorizadas pela CEPA foi a elevação da governabilidade presidencial. Embora os seus sustentáculos oficiais tenham sido projetados no discurso da celeridade e da modernização, conquanto tenha operado à margem de algumas das delimitações do traçado racional-burocrático, a chamada “administração paralela” teve o condão de garantir a Juscelino Kubitschek uma margem mais ampla de autonomia

decisória, esvaziando parcialmente o protagonismo dos partidos políticos e demais forças do deliberativas.

A medidas viabilizadas pela CEPA consignou como a via administrativa de um modelo presidencialista desenvolvimentista que, ao diluir a concentração de poder em prol do Executivo, instrumentalizou a técnica em benefício de um projeto político com características personalistas. Assim, o governo JK emplacou avanços expressivos no setor industrial e teve o “mérito de encerrar em paz seu mandato e passar a faixa presidencial ao seu sucessor” (Carvalho, 2004, p. 134) - façanha que nenhum outro presidente havia repetido após 1930.

De outro lado, o projeto desenvolvimentista de Kubitschek, eivado de prerrogativas burocráticas especiais, desencadeou elevados gastos públicos que não tardaram a apresentar as suas consequências nocivas, como o agravamento da inflação, o *déficit* na balança comercial e o endividamento externo (Aguillar, 2006, p. 138-140 e Brandão; Rocha, 2016, p. 95-96).

3. DECRETO 200/67, a fragmentação do Ethos autoritário

O breve período democrático contido entre os anos de 1946 e 1964 testemunhou a permanente ameaça de tomada de poder pelas forças militares – movimentação que já se estabelecia com certa tradição no contexto político nacional, inspirada nas insurgências anteriores (de 1890 e 1930).

A instabilidade política que caracterizou os governos de Jânio Quadros e João Goulart, associada a propostas de reformas sociais e econômicas, além de uma política externa não alinhada aos blocos tradicionais da Guerra Fria, foi interpretada por diferentes setores como fator de risco institucional. Nesse contexto, sob alegação da restauração da ordem e retomada do desenvolvimento econômico, grupos civis e militares, apoiados por segmentos empresariais e parte da classe média e articularam o golpe de 1964.

Os militares envolvidos na deposição de Goulart eram egressos da Escola Superior de Guerra (ESG) – cuja concepção foi a inspirada nas *College Wars* norte-americanas, após período de contato com as Forças Armadas Americanas durante a Segunda Guerra Mundial. As principais doutrinas pregadas pela ESG

alinham-se aos ideais geopolíticos estadunidenses, que buscavam expandir a influência norte-americana no Brasil (Tibola, 2007).

Em 1964, o Decreto n° 54.501 constitui, sob a presidência do então Ministro do Planejamento Roberto Campos, a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Comestra), cujos objetivos eram voltados à elaboração de uma nova reforma administrativa amparada no discurso da ortodoxia econômica. Com sustentáculos na autoridade conferida ao Executivo por força do Ato Institucional n° 4, a proposta sequer foi debatida no Congresso Nacional, tendo sido editada diretamente por Castello Branco por meio do Decreto-Lei 200/67.

Bresser Pereira observa que o enquadramento profissional do Governo Castello Branco era essencialmente composto por “militares” (particularmente oficiais do exército) e “tecnocratas” (quase todos economistas), que exerceram uma política econômica alienada e voltada para a classe média tradicional. Prossegue afirmando tratar-se de um governo idealista, que acreditava mais nas ideias do que na realidade, que também acreditava que “seria preciso modificar antes as mentalidades e depois as estruturas, que mais importante do que se criarem condições efetivas para a mudança social, era fundamental ‘converter’, persuadir” (Bresser-Pereira, 1980. p. 164).

O perfil ortodoxo de Roberto Campos e do Ministro da Fazenda, Octávio Bulhões – ditou a marcha do discurso defendido pela ala tecnocrata do governo cujas metas eram: o combate à inflação, a expansão das exportações e a retomada do crescimento (Hermann, 2011). Entretanto, a essência liberal do pensamento dos principais economistas do governo confrontava-se com o perfil centralizador do alto generalato do governo militar.

A repressão política, que viabilizou a tomada de poder, exigiu certos ajustes operacionais e sacrifícios à rigidez burocrática. O ponto chave da reforma tecnocrática-autoritária ditada pelo Decreto-Lei 200/67 foi a descentralização de serviços por meio de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Houve inspiração no modelo descentralizado estadunidense, bem como na necessidade de ajustar o quadro de servidores públicos com agentes necessários a insuflar o apoio imperativo à manutenção do poder, os quais beneficiavam-se da ausência dos padrões de recrutamento e pelo

escalonamento salarial inerentes à Administração Direta (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 43-45).

O inflacionamento do serviço público pela via indireta tem seu escopo reforçado com o advento da Lei 5.645/70, a qual, interpretada conjuntamente com o art. 104 da Constituição de 1969 e com o Decreto-Lei 200/67, autorizou e promoveu o expressivo aumento de planos de cargos específicos de autarquias em regime especial e fundações, os quais, originariamente, submetiam-se às regras gerais do serviço público – elevando não apenas o número de “especialistas” contratados sem concurso público, mas também os salários desta “elite do serviço público” (Leite, 2021, p. 238).

Em sua análise sobre a Reforma promovida pela Decreto-Lei 200/67, Leite sintetiza que seu aspecto marcante foi “a descentralização e delegações de competências e disseminação de órgãos dotados de ampla autonomia administrativa” (2021, p. 232) e que esta teve “o planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; e a expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias)” como princípios norteadores.

O braço econômico-civil do regime militar criou o Banco Central, a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), o Ipea (Instituto de Pesquisas Aplicadas) e promoveu a expansão e a massificação de diversas políticas públicas nas áreas de saneamento, habitação, educação e previdência rural (Abrucio; Pedrotti; Pó, 2010, p. 47-48) – aumentando o tamanho e a intervenção do Estado, em paradoxo ao discurso da subsidiariedade estatal defendido.

Assim era estabelecido o modelo burocrático conhecido por “administração para o desenvolvimento”, cujos fundamentos voltavam-se à expansão do Estado na economia e na sociedade por meio da descentralização das atividades inerentes ao setor público (Lima Júnior, 1998, p. 10). Ao discorrer acerca das vicissitudes daquela que Hélio Beltrão⁵ denominou “Revolução Silenciosa”, Martins (1997, p. 19-20) aduz que o projeto que tencionava a

⁵ Então Ministro do Planejamento, destacado para a implementação da Reforma Administrativa de 1967.

racionalização da divisão do trabalho no âmbito estatal, converte-se em tarefa inóspita face ao tratamento distinto que o regime acabou dispondo aos diferentes entes da Administração, acentuado pelos incentivos a práticas empresariais e consequente perda de controle pelo governo autoritário.

Elemento essencial à compreensão dos fenômenos intercorrentes do processo de descentralização administrativa trazidas pelo Decreto-Lei 200/67 é a percepção de uma fase embrionária das diretrizes administrativas que posteriormente ensejaram o Reforma gerencial, que posteriormente procurou diminuir as tarefas do Estado, reduzindo-o ao papel de regulador.

A retórica modernizante que justificou a Reforma de 1967 deu origem, assim, a um processo de descentralização da máquina estatal que, se por um lado, promoveu blocos de excelência no controle técnico-racional sobre a máquina estatal (Leite, 2021, p. 235-236), de outro, operou como instrumento eficaz à ampliação da governabilidade autoritária do Regime ditatorial.

A proliferação de entidades da Administração Indireta dotadas de maior flexibilidade burocrática permitiu que o governo contornasse alguns rigores normativos, e consolidasse uma rede paralela de gestão marcada pelo atendimento de interesses corporativos e políticos. O paradoxo entre descentralização e elevação do controle revela a contradição entre o discurso e a aplicação estratégica da reforma.

4. Reforma Gerencial, a “eficiência” neoliberal

O ano de 1989 contempla um debate político precioso: o País, recém-saído de um regime autoritário militar de quase duas décadas, encontrava-se em meio a uma crise social, política e econômica sem precedentes. Foi nesse mesmo ano que se deu a queda do Muro de Berlim, levando ao fim da URSS e da Guerra Fria que se estendia desde o fim da Segunda Guerra Mundial (Ituassu, 2013, p. 17-30). A percepção era de que agora o mundo não era mais bipolar, pois ele seria “globalizado”.

O final da década de 1980 foi também marcado pelos efeitos das crises do petróleo, quando o discurso neoliberal ecoado por líderes políticos como

Margareth Thatcher (Primeira-Ministra da Inglaterra) e Ronald Regan (Presidente dos EUA) aclamavam a retração do Estado e o encolhimento do projeto de Bem-Estar Social iniciado durante o processo de recuperação da crise de 1929, e ampliado no período pós-guerra.

Como decorrência da crise do petróleo, o Brasil, além de ver exaurido o seu crédito internacional, é compelido a adotar um programa de austeridade visando a redução do déficit público e o crescimento da taxa real de câmbio (Bohoslavsky; Torelly, 2012, p.87). De tais medidas adveio o maior índice de inflação já experimentado na história brasileira.

O contexto social e econômico globalizado deu espaço à vigência de um novo paradigma. Conforme expõe Bresser-Pereira, a “administração burocrática, exclusivamente voltada para a efetividade do Estado mostrou-se incapaz de administrar os grandes serviços públicos de saúde, educação e previdência social com a necessária eficiência” (2018, p. 11). Fatos de onde, segundo seu argumento, nasceu a reforma gerencial.

Os pressupostos neoliberais, reportados na obra de Friedrich August Von Hayek e Milton Friedman, que já davam sinais de ascensão desde o Governo Sarney, com a formação do “Plano de Reforma Administrativa”, passaram a ser implementados no Brasil durante o governo Collor, ganhando efetiva força com Fernando Henrique Cardoso (Miranda; Kempfer, 2017 e Lima Júnior, 2018, p. 18-20).

Ao longo da década de 1990, o governo brasileiro desregulou setores para fomentar a competição; reduziu impostos de importação e eliminou barreiras não tarifárias para aumentar a abertura ao comércio internacional. Implementou programa de privatização de empresas estatais, especialmente nos setores de energia elétrica e telecomunicações, com o objetivo de diminuir a participação do Estado na economia. Facilitou os fluxos de capital e a entrada de investimentos estrangeiros. Realizou reformas estruturais que incluíram a reformulação dos mercados cambiais e a desindexação geral de preços e salários (Gennari, 2002, p. 36).

Em 1995, a Presidência da República, por meio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), liderado pelo então Ministro

Bresser-Pereira, publica o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995, p. 10) – documento básico da chamada “Reforma gerencial”, na qual expressou o desejo de “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais”, sob o argumento de que o modelo racional-burocrático até então adotado pela administração, com seus rígidos padrões hierárquicos centrados no controle dos processos, mostrou-se ineficiente e moroso.

Conforme o enunciado, a reestruturação da administração pública, com ênfase na “qualidade e produtividade do serviço público” aos moldes exigidos pela globalização, passaria pela apresentação de uma Proposta de Emenda à Constituição que estabeleceria uma reforma “gerencial”, sustentada na “eficiência”, com vistas o “controle dos resultados” e à “descentralização” para chegar ao “cliente privilegiado”.

A concepção anunciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), foi influenciada pelo ideário da nova gestão pública ou *new public management*, que parte da importação de conceitos do setor privado, suas técnicas e princípios, com vistas a adequar as estruturas administrativas a um novo modelo (Cavalcante, 2020, p. 41). Assim, alinhando os novos paradigmas do ideário neoliberal destacado no Consenso de Washington, à Nova Ordem Mundial e à Era da Globalização, surge a chamada “reforma gerencial”, promovida por meio da Emenda Constitucional (EC) n° 19/98 e anunciada com a promessa de que o absenteísmo estatal fortaleceria o mercado, elevaria o emprego e reverberaria positivamente na economia e na análise de Keinert (2007, p. 24), superando o paradigma do “público como estatal” em vigor desde o governo Vargas.

A EC n° 19/98 teve por escopo não apenas a reestruturação da Administração Pública, mas também a modificação do sistema de remuneração de servidores públicos, os quais passaram a auferir seus vencimentos por meio de sistema remuneratório dividido entre vencimentos e subsídio (Nohara, 2012, p. 132). O dispositivo também alterou o art. 37, acrescentando o princípio da eficiência ao *caput*, estabelecendo teto remuneratório ao serviço público no inciso XI e criando um sistema de autonomia gerencial no §8°.

O modelo gerencial, aos moldes propostos por Bresser-Pereira, para quem “o administrador de empresas é aquele que toma decisões em situação de incerteza, usando da sua discricção” (2011, p. 126), inspirou-se na administração privada para assentar seu modelo de reforma gerencial, partindo da ideia de que o administrador público deve adquirir não toda, mas uma grande parte da autonomia que goza o administrador privado, ideário que Paula (2005, p. 38) identifica numa viés de “dimensão cultural”, que seria capaz de “transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial”.

Era essa, portanto, a noção do papel do Estado assimilado pela reforma gerencial, que pretendeu modernizar a gestão pública sob o prisma dos modelos de gestão privada, eivando-se da percepção de que o objetivo primordial de tais esferas, de um lado, o lucro e, de outro, o interesse público, diferem-se e são, em vários aspectos, inconciliáveis.

Outra relevante vertente desta reforma diz respeito ao papel desempenhado pelas Organizações Sociais na celebração de contrato de gestão com a Administração Pública absorvendo atividades até então assumidas por entidades estatais (Bresser Pereira, 2011, p. 235-250). Desde então, as Organização Sociais passaram a atuar como setor público não estatal na promoção de atividades sociais não exclusivas do Estado.

Em contexto que deu origem às Agências Reguladoras, significativa faceta do modelo gerencial manifesta-se na reformulação do papel do Estado, que deixa de ser o prestador direto de serviços públicos e responsável pelo desenvolvimento econômico e social, assumindo um papel meramente gerenciador dessas atividades - agora transferidas ao setor privado (Bresser-Pereira, 2018, p. 11).

Inspiradas em modelo administrativo importado dos Estados Unidos, as agências reguladoras (disciplinadas na Lei nº 13.848/2019), que podem ser definidas como autarquias em regime especial destinadas a regulamentar, controlar e fiscalizar a execução dos serviços públicos transferidos ao setor privado, foram introduzidas no regime jurídico brasileiro com propósitos voltados ao estímulo da concorrência, com vias a conferir tratamento técnico, célere e eivado de segurança jurídica (Vilela, 2017, p. 46).

Identifica-se uma contradição existente entre o texto constitucional, que prevê um regime jurídico público para a ação administrativa, o qual contempla a escolha de medidas como o ingresso ao serviço público por meio de concursos, indisponibilidade no uso dos bens e recursos do Erário, a partir de controles preventivos, concomitantes e posteriores, e a proposta “desburocratizante” presente no modelo gerencial (Nohara, 2014, p. 371).

Outro contraste inerente ao projeto é apontado por Cavalcante (2020, p. 41), e diz respeito a desestatização não somente da produção de bens, mas também no desenvolvimento de áreas sociais como educação, cultura, pesquisa científica – estabelecendo um papel subsidiário ao Estado e que desconsidera a realidade periférica e subdesenvolvida na qual o Brasil encontra-se inserido.

Conforme expõe Paula (2005, p. 39-41), ao instituir novos arranjos de base econômico-financeira, priorizando a incorporação de práticas típicas do setor privado, a reforma deixou de contemplar o enfrentamento da crise do desenvolvimentismo, comprometendo aspectos democráticos relacionados à participação popular, que compunha uma das principais reivindicações do processo de redemocratização.

Tais premissas são relevantes ao reconhecimento das causas do fracasso do projeto em estabelecer prerrogativas sociais e econômicas ao Brasil. As acepções de medidas liberalizantes e o recolhimento do Estado pressupõem o alcance de um patamar de desenvolvimento consubstanciado no pleno emprego, quando todos os cidadãos se tornam economicamente capazes de prover suas principais necessidades. Entretanto, no Brasil tal condição jamais foi alcançada. Portanto, retirar da responsabilidade do Estado funções sociais conferindo-lhe papel de regulador dessas atividades na versão executada por agente privado é objetivo que destoa da realidade fática e da experiência cotidiana.

Também se deve assinalar a incapacidade sistemática de coordenação entre um modelo inspirado em experiências listadas em países de tradição jurídica *common law* e os choques com regras de Direito Administrativo e Constitucional presentes num modelo de tradições jurídicas alicerçadas em sistema romano-germânico (Nohara, 2012, p. 124-130).

O conceito de “cidadão-cliente”, guarda similaridades com a figura do “*tax-payer*” – aquele que paga, e que, por isso, pode usufruir de direitos. A reformulação trazida com a reforma gerencial em muitos aspectos reduz a força da cidadania nos moldes desejados pela Constituição de 1988 e a sua capacidade de transformação individual e coletiva.

Daquilo que se anunciava no PDRAE, observa-se uma implementação meramente parcial. Na prática, seu caráter difuso, que buscava associar elementos políticos, sociais e administrativos foi sintetizado na implementação de agenda neoliberal que, de um lado, evidenciou o recolhimento do Estado, enquanto, de outra parte, carrega, ainda hoje, questionamentos acerca da suposta elevação da eficiência e ação gerencial.

5. Tendências sobre uma reforma vindoura - PEC 32/2020 e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.135

Na perspectiva de assimilação pela Administração Pública das novas dinâmicas relacionadas às implementações tecnológicas e lógica do mercado contemporâneo, é imperativo a sua remodelação aos moldes das transformações vivenciadas pela sociedade. Certamente, é papel dos governos a constante adaptação dos sistemas jurídicos às novas realidades de modo a permitir o permanente avanço social em compasso com as novas realidades.

Partindo dessas premissas, são recorrentes as afirmações que atribuem ao Estado um papel supostamente obstrutivo. Argumentos que identificam no exercício das funções reguladoras e na aplicação dos sistemas burocráticos verdadeiras barreiras ao desenvolvimento. Sob tais perspectivas, políticas de austeridade e redução do papel do Estado foram efusivamente implementadas sob argumentos expansionistas. Entretanto, apresentando consequências distributivas que reduziram a capacidade dos governos de induzir o crescimento e promover políticas públicas (Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 16).

Na linha dessas reformas “obrigatórias” ao desenvolvimento econômico do país, intensificou-se a pressão por nova Reforma Administrativa. Sob o

repaginado argumento de controle de gastos públicos, em 2020, foi apresentada a proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32.

A proposta versou pela alteração de sete artigos da Constituição, a criação de dois novos artigos e o fim do regime jurídico único. Tratou ainda da introdução do “vínculo de experiência” e diferenciação de servidores por tempo indeterminado (sem estabilidade) daqueles em “cargos típicos de Estado”. A PEC propôs ampliar as hipóteses de contratos temporários e conferir ao presidente da República poderes para a reorganização da estrutura administrativa (Oliveira, 2022, 154-155).

A PEC 32/2020 carregou um discurso de elevação de índices de produtividade e oferta de serviços de melhor qualidade à custos mais baixos, além da criação de novos vínculos com a administração, divididos em cargos típicos de Estado, vínculo de experiência, cargos com prazo indeterminado, cargos com prazo determinado (em substituição à contratação temporária) e cargos de liderança.

Um dos argumentos dispostos na exposição de motivos da PEC 32/2020, em Mensagem 504, aduz uma suposta percepção negativa do cidadão sobre a prestação dos serviços públicos e ainda alegada necessidade de se evitar colapso tanto na prestação desses serviços, quanto no orçamento público.

Em análise a tais enunciados, Oreiro e Ferreira-Filho (2011) apontam a ausência de base para tais informações, oferecendo explicação mais pragmática e coerente à impossibilidade brasileira em prestar serviços com patamar de qualidade equivalente aos países ricos: o Brasil é um país de renda média-baixa, o qual não dispõe dos recursos necessários para serem investidos nas melhorias.

O estudo prossegue desarticulando o discurso, conquanto demonstra que o índice de corrupção no serviço público brasileiro é menor do que dos demais países latino-americanos, ainda expõe, que o grau de profissionalismo do serviço público no Brasil encontra-se dentre os mais adequados, e, por fim, que a média de gastos com servidores encontra-se abaixo da média mundial. Apontam em suas conclusões a ausência de soluções que a proposta de reforma apresenta às principais distorções do sistema remuneratório do serviço público, quais sejam: os militares, o Judiciário, o Ministério Público e o Parlamento.

De tal análise depreende-se relevante apontamento acerca da fragilidade do discurso utilizado para o convencimento. Conquanto pretenda reduzir o escopo da estabilidade confiada ao servidor público, abrem-se as portas para a incrementação dos cargos exercidos por agentes da confiança do gestor e consequentes deturpações do modelo democrático alicerçado nos princípios da impessoalidade, moralidade, transparência e primazia do interesse público.

A ausência de debates sérios e de estudos amparados em dados, ou talvez o inesperado contexto sanitário e social trazido com a pandemia, frearam a tramitação da PEC 32/2020. Entretanto, no que tange à aplicação prática de algumas de suas principais propostas relacionadas à multiplicidade de regimes jurídicos para servidores.

Entretanto, no que tange à aplicação prática relacionada à pluralidade de regimes jurídicos contidos na PEC 32, em novembro de 2024, houve o julgamento definitivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.135, em que o Supremo Tribunal Federal (STF), após cassar liminar anteriormente concedida em sentido contrário, validou alterações propostas pela EC 19, extinguindo o regime jurídico único, o que autorizou, com efeito *ex nunc*,⁶ a coexistência de múltiplos regimes jurídicos para servidores públicos.

A decisão viabiliza a nomeação de servidores tanto pelo regime estatutário, quanto a contratação pelo regime celetista, revogando a obrigatoriedade do regime jurídico único para a Administração Pública, o que amplia de forma preocupante a autonomia das entidades públicas em relação à gestão de pessoal.

A decisão surpreende pela retomada do tema e sua coincidência com um dos mais sensíveis tópicos da proposta abarcadas pela PEC 32/2020. Apesar de ainda não haver instrumentalização normativa para a viabilidade das medidas autorizadas pela decisão, esta parece ter ampliado os caminhos para a retração das relações burocráticas relacionadas à estabilidade dos servidores, o que pode significar retrocessos à garantia do bom exercício jurídico-administrativo.

⁶ O termo jurídico “*ex nunc*” refere-se à validade de uma decisão cujos efeitos passam a valer a partir de sua publicação, ou seja, uma decisão que não produz efeitos retroativos.

Costa aponta que o histórico de insucessos em processos de reformas é uma constante também em cenário internacional. Segundo a sua análise, “os governos prometem muito, mas falham em aumentar a sua performance” (2008, p.272) em razão de uma série de déficits na implementação que se relacionam com mecanismos de resistência às mudanças. Seu principal diagnóstico é de que as reformas administrativas falham por priorizar abordagens abrangentes e imediatas, em detrimento de métodos seletivos e graduais. Focam na identificação antecipada de obstáculos técnicos, deixando para segundo plano as principais considerações valorativas. A percepção do autor desmistifica a crença tecnocrática de que a racionalidade instrumental seria suficiente para a reconfiguração do aparato estatal.

Reformas que desconsiderem as resistências internas e às adesões sociais em seus verdadeiros objetivos, observando exclusivamente uma lógica abstrata e desconectada das realidades do Estado, tendem a fracassar, ou, num pior cenário, beneficiar apenas interesses escusos e alheios aos interesses públicos primários, que são os da coletividade.

Considerações finais

Toda reforma carrega um discurso persuasivo, o qual pode não encontrar consonância fática com aquilo que verdadeiramente contempla. É preciso, para compreender a lógica que ora se ventila, retomar os princípios weberianos que originaram as primeiras reformas administrativas – as quais se justificavam na exata consolidação da democracia e no arrefecimento das amarras dos modelos autoritários precedentes. A burocracia é instrumento que viabiliza o exercício da democracia. Sem seus sistemas rígidos - os quais não devem ser confundidos com morosidade ou excessos, inexistem a segurança jurídica e a impessoalidade, tão caros e relevantes ao funcionamento adequado da Administração Pública.

No padrão proposto por Weber, a estabilidade dos servidores e sua seleção por meios objetivos e racionais, está intrinsicamente associada à condução da Administração Pública por agentes desprovidos de conexões pessoais e dependências com o gestor – indivíduos que terão condições de colocar o

exercício de suas atribuições à frente de interesses pessoais, livres de compromissos patrimonialistas e clientelistas. De outra ponta, o autoritarismo demanda que seus atos sejam eivados de pessoalidade, pois este é o elemento fundamental para a consolidação e manutenção do poder do seu gestor/líder.

Maior liberdade das “amarras” burocráticas – mesmo que sob um manto de modernidade e eficiência, pode significar também excessiva liberdade ao gestor – o que, em governos ímprobos, contraria, na prática, o mais relevante dos princípios constitucionais que conduzem os atos da Administração Pública, qual seja: o interesse público.

A busca por melhores respostas possivelmente passa pela adoção de matrizes tecnológicas já disponíveis, as quais viriam auxiliar e acelerar processos, sem comprometer as conquistas que se coadunam com um modelo racional-legal nos moldes weberianos. A inspiração em modelos privados ou medidas de austeridade devem ser contidas e (re)elaboradas a partir da observação crítica das divergências de propostas e significados de cada uma das esferas. Modelos internacionais, ao serem importados, igualmente precisam passar por crivo dos seus impactos em relação às conjecturas financeiras e econômico-sociais inseridas nos fundamentos democráticos.

Melhorias sempre poderão ocorrer, mas o debate sério e complexo deve ser a força motriz por trás das novas acepções. Portanto, por mais convincente, dotado de neologismos americanizados e acobertado sob discursos econômicos, é necessário haver cautela e atenção às mudanças propostas. A experiência brasileira demonstra que interesses obscuros e alheios aos interesses coletivos sempre estiveram por trás das diversas reformas. Assim, muito mais do que novas reformas, é necessária atenção e zelo àquilo que já existe no sistema jurídico-administrativo e que seguramente é suficiente para uma gestão adequada e eficiente.

Referências

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. A Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E.

de (Orgs.). **Burocracias e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPea: Enap, 2018. p. 23-57.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTTI, P.; PÓ, M. V. A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil, Desafios para a Ordem democrática no Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FVG. 2010. p. 25-71.

AGUILLAR, F. H. **Direito Econômico**: do direito nacional ao supranacional. São Paulo: Atlas. 2006.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração federal e Reforma do estado, 1995.

BERCOVICI, G. A Atuação do Estado Brasileiro no Domínio Econômico. *In*: PINTO, E. C.; JÚNIOR, J. C.; LINHARES, P. de T. (Orgs.). **Estado, Instituições e Democracia: Desenvolvimento**. Livro 9. V. 3. Brasília: IPEA. 2010. p. 473-503.

BIELSCHOWSKY, R. Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 9, n. 4, 1989.

BOHOSLAVSKY, J. P.; TORELLY, M. D. Cumplicidade Financeira na Ditadura Brasileira: implicações atuais. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição** – Ministério da Justiça. N. 6. Jul./Dez. 2011. Brasília: Ministério da Justiça, 2012, p. 70-117.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. 10ª edição. São Paulo: Livraria Brasiliense Editora. 1980.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Economia Brasileira**: uma introdução crítica. 3ª ed. Revista e atualizada. São Paulo: Editora 34. 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 2ª edição. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 2011, p. 126.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma Burocracia Desenvolvimentista e Democrática? *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Orgs.). **Burocracias e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPea: Enap, 2018, p. 09-12.

BUENO, N. P. A crise política do final da Era Vargas: uma interpretação sob a ótica da economia política neo-institucionalização. **Estudos Econômicos (São Paulo)**. 36 (1), Mar 2006.

BUENO, N. P. A Revolução de 1930 – uma sugestão de interpretação baseada na nova economia institucional. **Estudos Econômicos (São Paulo)**. 2007.

CARVALHO, A. D. de S. A Teoria Weberiana na Invenção do Brasil: uma análise de Raízes do Brasil de Sérgio Buarque de Holanda. **Intratextos**, Rio de Janeiro, 3 (1): 80-92, 2011.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CAVALVANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: **Burocracias e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Org: Roberto Pires, Gabriela Lotta e Vanessa Elias de Oliveira. Brasília: IPea: Enap, 2018. p. 59-83.

CAVALVANTE, P. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à Luz da Literatura Brasileira. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Orgs.). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020, p. 39-53.

COMISSÃO DE ESTUDOS E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. A reforma Administrativa Brasileira. **Revista do Serviço Público**. Jul. Ago. Set. 1961.

COSTA, F. L. da. História das Reformas Administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul./set. 2008.

DINIZ, E. Engenharia Institucional e Políticas Públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, O. (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 1999, p 21-38.

GENNARI, A. M. Globalização, neoliberalismo e Abertura Econômica no Brasil nos Anos 90. **Pesquisa e Debate** – revista do programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, v. 13, nº, 1 (21), 2002.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre Econômico” (1964-1984). In: GUIAMBIAGUI, F. et al. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011. p. 49-72.

ITUASSU, A. **O Brasil depois da Guerra Fria**: como a democracia transformou o país na virada do século. Rio de Janeiro: Apicuri: Ed. PUC-Rio, 2013.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. 2. ed. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

LEITE, L. Q. Administração Pública no Brasil: as reformas administrativas do DASP e do Decreto-Lei nº 200 em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais** – RBHCS. Vol. 13, nº 27, Julho-Dezembro de 2021.

LIMA JÚNIOR, O. B. As Reformas Administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49. N° 2. Abr.-Jun. 1998, p. 05-31.

MARANHÃO, R. **O Governo Juscelino Kubistchek**. 5ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

MARIN, T. P. M.; FREITAS, L. S. Compliance no Setor Público como Ferramenta no Combate à Corrupção. **Revista Jurídica do MPRO**, ano 1 - n° 2 – Julh-Dez/2018.

MARTINS, L. **Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MATA, S. Considerações Anti-hermenêuticas em Torno da Recepção de Max Weber no Brasil. *In*: SENEDA, M. C.; CUSTÓDIO, H. F. F. (Orgs.). **Max Weber**: Religião, Valores, Teoria do Conhecimento. Uberlândia: EDUFV. 2016. p. 93-112.

MIRANDA, L. C.; KEMPFER, M. A Reforma Gerencial no Brasil e as Possibilidades de Viabilizar Direitos Sociais, Políticos e Econômicos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. V. 3. N. 2. 2017.

MOTTA, F. C. P. **O que é Burocracia**. 3º ed. da 16º ed. São Paulo: editora Brasiliense. 2000.

NOHARA, I. P. Burocracia Reflexiva. *In*: MARRARA, T. **Direito Administrativo**: transformações e tendências. São Paulo: Almedina, 2014.

NOHARA, I. P. **Reforma Administrativa e Burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito brasileiro. São Paulo: Atlas. 2012.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3º ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

OLIVEIRA, A. L. M. de. PEC 32/2020 e Desigualdade: os equívocos de diagnóstico e das propostas para a reforma do Estado brasileiro. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 13, n. 11, 2022. p. 152-169.

OLIVEIRA G. A. A Burocracia Weberina e a Administração Federal Brasileira. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro. p. 47-74. Jul-dez. 1970.

OREIRO, J. L.; FERREIRA-FILHO, H. L. A Pec 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica. **Brazilian Journal of Political Economy – Revista de Economia Política**. Articles • Brazil. J. Polit. Econ. 41 (3), 2021.

PAULA, A.P. P. de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

RABELO, F. L. De Experts a “Bodes Expiatórios”. A Elite Técnica do DASP e a Reforma do Funcionalismo do Estado Público Federal no Estado Novo (1938-1945). **Acervo**. Rio de Janeiro, V. 25, Nº 2, p. 78-91, Jul-Dez. 2012.

RABELO, F. L. 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). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Vol. 3 Nº 6. Dezembro de 2011.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia Política da Austeridade. *In*: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de (orgs.). **Economia para Poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

TENORIO, F. G. Weber e a Burocracia. **Revista do Serviço Público**. Imprensa: Rio de Janeiro, Departamento Administrativo do Serviço Público DASP, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública ENAP, 1937. Referência: v. 109, n. 4, p. 79–89, out./dez., 1981.

TIBOLA, A. P. **A Escola Superior de Guerra e a Doutrina da Segurança Nacional (1949-1966)**. Dissertação (Mestrado em História) — Universidade de Passo Fundo, Passo fundo, Rio Grande do Sul, Brasil, 2007.

VANNUCCHI, M. A. Estado e Classes Médias no Primeiro Governo Vargas (1930–1945). **Revista de História**, São Paulo, n. 183, a02324, 2024.

VILELA, D. V. **Agências Reguladoras e a Efetivação da Ordem Econômica Constitucional Brasileira**: desafios da regulação em um cenário de intensificação do poder econômico nas relações sociais. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 2. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica Gabriel Cohn. São Paulo: Editora da UNB. 2004.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. 5ª ed. Trad: Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC – livros Técnicos e Científicos, 1982.