

**ESTRUTURAÇÃO DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA NO BRASIL DESDE 1930:  
DIMENSÕES ESTRUTURAIS E CULTURAIS**

“É pela perspectiva weberiana que podemos ver que o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, lingüísticos, nobreza etc.) fraca e pouco autoritária.”

(Simon Schwartzman. *Bases do autoritarismo brasileiro.*)

## **INTRODUÇÃO**

Neste toque, vamos sintetizar as dimensões estruturais e culturais das instituições burocráticas (máquina administrativa) desde a década de 30 até o advento da chamada Nova Administração Pública. Para isso, dividiremos esse período de tempo, analisando cada fase separadamente, porém verificando eventuais relações entre elas, pois é desta forma que as bancas costumam cobrar em provas, ou seja, conceitos isolados e/ou entrelaçados.

Os períodos foram divididos da seguinte forma:

- 1930/45 – Burocratização da Era Vargas
- 1956/60 – A administração paralela de JK
- 1967 – A reforma militar (Dec. Lei 200)
- 1988 – A administração pública na nova Constituição
- 1990 – O governo Collor e o desmonte da máquina pública
- 1995/2002 – O gerencialismo da Era FHC
- Nova Administração Pública (New Public Management)

### 1930/45 – BUROCRATIZAÇÃO DA ERA VARGAS

Em decorrência do sufocante Estado patrimonial<sup>1</sup>, da falta de qualificação técnica dos servidores, da crise econômica mundial que explodiu em 1929 e da difusão da teoria keynesiana – que pregava a intervenção do Estado na Economia –, o governo autoritário de Vargas resolve modernizar a máquina administrativa brasileira através dos paradigmas burocráticos difundidos por Max Weber (modelo racional-legal). O auge dessas mudanças ocorre em 1936 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha como atribuição modernizar a máquina administrativa utilizando como instrumentos a afirmação dos princípios do mérito, a centralização, a separação entre público e privado (em resposta ao patrimonialismo), a hierarquia, a impessoalidade, a rigidez e universalidade das regras e a especialização e qualificação dos servidores.

Cabe ressaltar que o Estado produtor ganha impulso durante o governo Vargas, notadamente com a criação da Cia. Siderúrgica Nacional.

**Bizu:** embora seja combatida até os dias atuais, a cultura patrimonialista continua a existir no Brasil.

### 1956/60 – A ADMINISTRAÇÃO PARALELA DE JK

Mesmo sendo um tema pouco recorrente em concursos públicos, achamos por bem acrescentá-lo, pois este é um capítulo notável da história da administração pública no Brasil. Em linhas gerais, a administração paralela foi um artifício utilizado pelo governo JK para atingir o seu Plano de Metas (50 anos em 5) e seguir firme no seu projeto desenvolvimentista. Ela surgiu com a criação de estruturas alheias à Administração Direta para, dessa forma, fugir das amarras burocráticas.

---

<sup>1</sup> **Patrimonialismo** é o termo utilizado para caracterizar a apropriação do público pelo privado, ou seja, os homens-públicos não distinguem o patrimônio público do seu patrimônio particular, fazendo uso daquele como se fora este último.

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

---

### **1967 – A REFORMA MILITAR (DEC. LEI 200/67)**

Durante a ditadura militar, a administração pública passa por novas transformações. Três aspectos podem ser ressaltados nessa época: a ampliação da função econômica do Estado com a criação de várias empresas estatais, a facilidade de implantação de políticas – em decorrência da natureza autoritária do regime –, e o aprofundamento da divisão da administração pública, mais especificamente através do Decreto-Lei 200/67, que distinguiu claramente a Administração Direta (exercida por órgãos diretamente subordinados aos ministérios) da indireta (formada por autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

A reforma do período militar – que atingiu bons índices de modernização – também teve como pontos importantes a padronização e normatização nas áreas de pessoal, compras e execução orçamentária, estabelecendo ainda cinco princípios estruturais da administração pública: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.

### **1988 – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA NOVA CONSTITUIÇÃO**

A nova Constituição da República Federativa do Brasil voltou a fortalecer a Administração Direta instituindo regras iguais as que deveriam ser seguidas pela administração pública indireta, principalmente em relação à obrigatoriedade de concursos públicos para investidura na carreira (o que diminuiu a política clientelista) e aos procedimentos de compras públicas.

### **1990 – O GOVERNO COLLOR E O DESMONTE DA MÁQUINA PÚBLICA**

Essa etapa da administração pública brasileira é marcada pelo desmonte da máquina administrativa pelo governo Collor – sem nenhum planejamento –, sob o argumento de que os servidores públicos eram verdadeiros “marajás”. Pouco tempo depois da posse, o governo promoveu a extinção de milhares de cargos de confiança, a reestruturação e a extinção de vários órgãos, a demissão de outras dezenas de milhares de servidores sem estabilidade e tantos outros foram colocados em disponibilidade. Segundo estimativas, foram retirados do serviço público, num curto período e sem qualquer planejamento, cerca de 100 mil servidores. Tais fatos resultaram numa avalanche de processos judiciais que perduram até hoje, tendo a maior parte dos servidores conseguido retornar ao serviço público.

### **1995/2002 – O GERENCIALISMO DA ERA FHC**

A reforma administrativa foi o ícone do governo FHC em relação à administração pública brasileira. Inserida no contexto da reforma do Estado e capitaneada por Luis Carlos Bresser-Pereira à frente do recém-criado Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), a chamada reforma gerencial teve como instrumento básico o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que visava à reestruturação do aparelho do Estado para combater, principalmente, a cultura burocrática.

Na página seguinte, veremos um trecho do PDRAE no qual são elencados os seus objetivos:

Fonte: [http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor/portugues/objetivos.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues/objetivos.htm)

### 6 - OBJETIVOS

*A definição dos objetivos e estratégias da reforma do aparelho do Estado apresentada a seguir decorre do diagnóstico e dos pressupostos teóricos que presidiram a análise anterior.*

*Dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais.*

*Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil.*

*A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, que funcionam diretamente sob seu comando, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não-estatais – operem muito mais eficientemente.*

*Reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em "agências autônomas", e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as "organizações sociais".*

*Na reforma do aparelho do Estado podemos distinguir alguns objetivos globais e objetivos específicos para seus quatro setores.*

### **6.1 Objetivos Globais:**

- *Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.*
- *Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.*
- *Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.*
- *Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.*

### **6.2 Objetivos para o Núcleo Estratégico:**

- *Aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados.*
- *Para isto, modernizar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho.*

- *Dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade.*

### **6.3 Objetivos para as Atividades Exclusivas:**

- *Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados;*
- *Para isto, substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada.*
- *Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas.*

### **6.4 Objetivos para os Serviços Não-exclusivos:**

- *Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito à dotação orçamentária.*

- *Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.*
- *Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.*
- *Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.*
- *Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.*

### **6.5 Objetivos para a Produção para o Mercado:**

- *Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização.*
- *Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.*
- *Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.*

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●			●	
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
<b>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	→ Publicização	●			●
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais		→ Privatização	●		●

Ainda em relação às estruturas, como parte do projeto de diminuição do Estado através das privatizações, o destaque maior foi a criação das Agências Reguladoras, que foram incumbidas de regulamentar e fiscalizar os setores privatizados, inicialmente nas áreas de petróleo, energia elétrica e telecomunicações.

Críticas à parte, mesmo não conseguindo eliminar o patrimonialismo e a burocracia irracional, a cultura gerencial foi estabelecida no Brasil, notadamente, a partir da reforma gerencial de 1995.

### **A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (NEW PUBLIC MANAGEMENT)**

O movimento “reinventando o governo” difundido por Osborne e Gaebler nos EUA e a reforma administrativa de 95 – importada principalmente da Inglaterra, EUA e Nova Zelândia – introduziram no Brasil a cultura do *management*, trazendo técnicas do setor privado para o setor público e tendo como características básicas:

- O foco no cliente
- A reengenharia
- Governo empreendedor
- Administração da qualidade total

Obs.: essas técnicas serão alvo de uma aula à parte.

**Bizu:** para melhor compreensão do que foi exposto aqui, recomendo que baixem, na íntegra, o PDRAE.

### **QUESTÕES Cespe/UnB**

Julgue os itens a seguir:

1. No Brasil, a reação imediata à crise do Estado – ainda nos anos 80 do século XX, logo após a transição democrática – foi enfrentá-la diretamente com a implementação de profundas modificações estruturais na esfera da administração pública federal.
2. Nos anos 70 do século XX, a Secretaria de Modernização (SEMOR) buscou implantar novas técnicas gerenciais, com foco central na área orçamentária e na de controles financeiros do governo federal.
3. O aparelho do Estado divide-se em 3 setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas e serviços não exclusivos.
4. Um dos objetivos do núcleo estratégico é transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo contratos de gestão.

### GABARITO COMENTADO

1. **Errada.** O enfretamento da crise do Estado foi marcado pela Reforma do Estado em meados dos **anos 90**, no governo FHC.
2. **Errada.** Vejam trecho do PDRAE: *“Em meados dos anos 70, uma nova iniciativa modernizadora da administração pública teve início, com a criação da SEMOR – Secretaria da Modernização. Reuniu-se em torno dela um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles com formação em nível de pós-graduação no exterior, que **buscou implantar novas técnicas de gestão, e particularmente de administração de recursos humanos, na administração pública federal**”.*
3. **Errada.** São quatro setores. Além dos três citados na questão existe o de produção para o mercado.
4. **Errada.** Vejam nas páginas 6 e 7 os objetivos do núcleo estratégico do governo.