

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

HISTÓRIA DO DIREITO

ÁLVARO GONÇALVES ANTUNES ANDREUCCI

JULIANA NEUENSCHWANDER MAGALHÃES

RICARDO MARCELO FONSECA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

H673

História do direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Álvaro Gonçalves Antunes Andreucci, Juliana Neuenschwander Magalhães, Ricardo Marcelo Fonseca – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-193-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. História do Direito. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

HISTÓRIA DO DIREITO

Apresentação

A história do direito é uma área jovem no campo acadêmico brasileiro. Como qualquer disciplina em consolidação, apresenta fortes desafios, que oscilam entre a profissionalização e o rigor acadêmico (indubitavelmente presentes na área no Brasil) e um certo diletantismo. Assim como o grande historiador francês do século XX, Phillippe Ariès, dizia-se (no caso dele, pela mais legítima modéstia) um mero “historiador domingueiro”, no Brasil temos ainda muitos acadêmicos provenientes de outras áreas alheias à história do direito que se aventuram nas plagas da “história do direito”. Os resultados desse fenômeno são heterogêneos: de um lado, vemos como altamente positivo que haja um interesse crescente pelo passado jurídico e pelo esforço de compreensão da esfera jurídica pelas lentes históricas; de outro lado, porém, vemos algumas aproximações à disciplina sem a devida mediação metodológica, sem a devida compreensão de que “atingir” o passado não é tarefa simples, mas que exige ferramentas e adestramento, sob pena de se cometer uma série de “pecados” teóricos – sendo que o maior deles para o historiador, segundo o célebre Lucien Febvre, era o pecado do anacronismo.

Os resultados compilados nessa nova coletânea do CONPEDI revela, a um só tempo, o robustecimento do GT de História do Direito, já que muito nos impressiona pela quantidade de trabalhos enviados (sendo alguns de excelente qualidade), e a heterogeneidade da produção acadêmica da área de história do direito no nosso país.

Como coordenadores do GT, nossa tarefa é sobretudo aquela de, durante o desenvolvimentos dos trabalhos no encontro do CONPEDI, encaminhar as discussões de modo a pontuar as especificidades teóricas e metodológicas do campo da História do Direito, refletindo sobre os limites de um campo do saber ainda em consolidação no Brasil.

Enquanto organizadores dos anais do GT, incumbe-nos organizar as contribuições dos participantes, ordenando-os tematicamente, em consonância com a temática geral do XXV Encontro Nacional do CONPEDI e de forma a tornar minimamente coerente a organização da diversidade temática e metodológica presente no corpo de textos apresentados. Assim, tendo em vista o arco temático “Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo”, organizamos da seguinte forma os trabalhos apresentados no GT História do Direito do XXV CONPEDI:

- 1) História do Direito e do Pensamento Jurídico
- 2) História do Direito na Europa
- 3) História do Direito e construção do Estado brasileiro
- 4) História Constitucional brasileira

No primeiro bloco, História do Direito e do Pensamento Jurídico, inauguramos o volume, em homenagem à temática geral do XXV Encontro Nacional do CONPEDI, com uma reflexão de caráter metodológico sobre a Nova História, a partir do estudo da obra *Las mujeres ante la ley en la Cataluña moderna*, de Isabel Pérez Molina, que aborda a condição das mulheres na Idade Moderna. No texto intitulado *Melheres perante a lei na Catalunha moderna*, Maria ereza Fonseca Dias pretende contribuir para a compreensão dos fenômenos sociojurídicos do passado relacionados à temática de gênero.

Em seguida apresentamos textos que abordam aspectos de uma historiografia dos conceitos, o primeiro intitulado *O conceito de Justiça na História*, escrito por Ana Carolina Nunes Furtado e o segundo *O conceito de soberania entre a formação das cidades medievais e a sociedade internacional clássica*, escrito por Marcelo Markus Teixeira e Idir Canzi. Nesse último, a pesquisa histórica sobre o conceito de soberania leva a uma problematização da noção de soberania na Idade Média, abrindo espaço para se discutir a modernidade desse conceito em face do surgimento de uma sociedade de Estados, assim como do Direito Internacional.

O segundo bloco é composto por artigos que abordam temas variados da história do direito na Europa. Dada a proximidade temática com o último texto do bloco precedente, inauguramos esse grupo de textos com o ensaio *Estado, Direito e religião na ordem jurídica medieval*, em que Viviane Lemos da Rosa e William Soares Pugliese desenvolvem diferentes aspectos da ordem jurídica medieval, com enfoque nos temas do pluralismo jurídico, da ausência de unidade política e da importância que a religião adquiriu na formatação de uma cosmovisão medieval. Os dois últimos textos desse bloco recuperam expressões do Direito Romano, com enfoque sobre a visão romanista da estrutura familiar. No texto *A família romana: contributo histórico-jurídico*, no qual Maisa de Souza Lopes e Vivian Gerstler Zalcman, no qual se pretende recuperar a contribuição daquela visão para o contexto atual e no estudo. Já Ricardo Alejandro Lopez Tello e Adriana Silva Maillart, no ensaio *Tribuno da Plebe: contextualização histórica do acesso à justiça por métodos extrajudiciais de resolução de conflitos*, têm por objetivo analisar a luta e o resultado das reivindicações da plebe,

enquanto excluídos na sociedade, sobretudo no que diz respeito às suas chances concretas de “acesso à justiça”, pela via do “Tribuno da Plebe”.

O terceiro bloco de artigos, reunidos sob a temática História do Direito e construção do Estado brasileiro tratam de aspectos variados da formação do direito e das instituições jurídico-políticas brasileiras, da época colonial à República. O bloco é integrado por textos sobre o direito penal colonial, de autoria de Karina Nogueira Vasconcelos e Rodrigo Teles de Oliveira e intitulado Penalidade e Colônia: da liberdade punitiva às Ordenações Filipinas numa análise da punibilidade dos homens livres na capitania de Pernambuco; sobre as origens do contrato de arrendamento rural no Brasil, no estudo apresentado por Luís Felipe Perdigão de Castro no texto Os contratos de arrendamento rural no Brasil: origens históricas; assim como sobre a História do Federalismo Fiscal no Brasil Império, Guilherme Dourado Aragão Sá Araujo e Maria Lírida Calou De Araújo e Mendonça, em que se aborda a influência do modelo federalista norte-americano no movimento descentralizador no Brasil da década de 1830, a partir da pesquisa historiográfica e da análise de estudos financeiros e de documentos político-legislativos do Império. Outro interessante estudo é Uma análise da elaboração do Código Comercial brasileiro à luz da doutrina e debates legislativos históricos, em que Alexandre Ferreira de Assumpção Alves e Raphael Vieira da Fonseca Rocha discorrem acerca dos debates na Câmara dos Deputados nos anos que precederam a promulgação do Código Comercial Brasileiro em 1850, dando relevo à votação do projeto em bloco. Nesse segmento, destaca-se ainda, como particularmente afinada com o campo temático do XXV CONPEDI, a pesquisa de Jahyra Helena Pequeno dos Santos e Ivanna Pequeno dos Santos sobre a demanda pelo voto feminino no Brasil e sua abordagem histórica.

O quarto e último segmento, sobre História Constitucional Brasileira inicia-se com uma interessante reflexão sobre as expressões da temporalidade na história constitucional brasileira, elaborada por Luiz Fernando de Oliveira no artigo Tempo que passa, tempo que fica: o prescritível e o imprescritível como expressões de temporalidades na história constitucional brasileira. Em seguida apresentam-se pesquisas diversas sobre as transformações históricas em diferentes aspectos do constitucionalismo brasileiro, como ocorre nos textos A evolução do modelo burocrático de gestão brasileiro na República, de autoria de Daniela Almeida Bittencourt e Fabrizia Angelica Bonatto Lonchiati; A tutela constitucional da cultura no Brasil, de Letícia Menegassi Borges e Análise da gestão privada de recursos públicos a partir da contextualização histórica das políticas públicas de saúde no Brasil, escrito por Elda Coelho De Azevedo Bussinguer e Shayene Machado Salles. Ainda nesse bloco, uma reflexão sobre a evolução do constitucionalismo brasileiro à luz da nova

perspectiva do constitucionalismo latino-americano, no trabalho *Texto e contexto do constitucionalismo brasileiro: releituras a partir do constitucionalismo latino americano do século XXI*, que tem por autor Pedro Henrique Nascimento Zanon.

Dois textos abordam a temática da história das transições políticas no Brasil. De forma mais direta, o texto *Poder Judiciário, Regime Autoritário e Memória: a narrativa institucional sobre o regime autoritário*, de Vanessa Dorneles Schinke, descreve a narrativa oficial sobre a atuação do poder judiciário durante o regime autoritário de 1964-1985 que foi apresentada nos espaços de memória da justiça comum brasileira. Já o texto *De Médici a Marighella: uma história “certa” escrita por linhas tortas, ou uma história “torta” escrita por linhas certas*, escrito por Filipe Segall Tavares, José Maria Barreto Siqueira Parrilha Terra, parte de relato de um caso relacionado com a temática dos “lugares da memória” para empreender um debate, a partir de Michel Foucault, sobre aspectos epistemológicos da história do direito.

Veja-se, pois, uma amostragem da produção científica no campo da História do Direito no Brasil, que convidamos nosso leitor a visitar.

Prof. Dr. Álvaro Gonçalves Antunes Andreucci (UNINOVE)

Profa. Dra. Juliana Neuenschwander Magalhães (UFRJ)

Prof. Dr. Ricardo Marcelo Fonseca (UFPR)

A EVOLUÇÃO DO MODELO BUROCRÁTICO DE GESTÃO BRASILEIRO NA REPÚBLICA

THE REVOLUTION OF THE BUREAUCRATIC MODEL OF MANAGEMENT IN THE BRAZILIAN REPUBLIC.

Daniela Almeida Bittencourt ¹
Fabrizia Angelica Bonatto Lonchiati ²

Resumo

O presente artigo tem por objetivo apresentar, de modo sintetizado, algumas reflexões a respeito da construção e evolução do modelo burocrático de gestão brasileiro a partir da proclamação da República até a década de 1970. Além disso, buscar-se-á indicar as consequências trazidas pela Reforma Administrativa proposta após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Modelo burocrático, Reforma administrativa, Eficiência

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to present some reflections on the construction and evolution of the bureaucratic model of brazilian management from the proclamation of the Republic until the 1970s. Also will be sought indicate the consequences brought by the Administrative Reform proposal after the enactment of the 1988's Constitution.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Bureaucratic model, Administrative reform, Efficiency

¹ Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho.

² Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Centro de Ensino Superior de Maringá - UNICESUMAR.

INTRODUÇÃO

Tendo em vista que a análise pretendida nesse estudo é centrada na evolução do modelo burocrático brasileiro a partir proclamação da República e suas posteriores implicações, inicialmente será tecida breve apresentação das principais características do modelo burocrático de gestão, na concepção do sociólogo Max Weber.

Diante das noções traçadas sobre o modelo burocrático de gestão, será delineada a estrutura de poder em que o Estado embasou as relações do Poder Público (patrimonialista, coronelismo, filhotismo, por exemplo), além da indicação da forma de atuação do Poder Público nos moldes do modelo burocrático, desde a República Velha, passando pelo Estado Novo e Ditadura Militar até a chegada da redemocratização do Estado com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Por fim, o trabalho será encerrado com algumas conclusões sobre essas questões.

1 O MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com suas origens no regime absolutista, o Estado Moderno durante alguns séculos teve suas características confundidas com os defeitos e qualidades do monarca, em virtude, também, da centralização das atividades administrativas — uma circunstância lógica e necessária para a manutenção do monopólio e poder do Rei.

A partir das influências do Iluminismo e da Revolução Francesa, inseridas numa perspectiva de formação de um Estado dissociado da imagem personificada de poder (autoritária e estamental), o poder público passou a ser encarado como um inimigo da liberdade individual, e qualquer restrição às garantias individuais era tida como ilegítima (DALLARI, 1989, P. 233).

Em decorrência dessas alterações institucionais do controle do poder, a formalização organizacional da sociedade passa a ser uma necessidade em razão da crescente diferenciação das funções, pois, no novo contexto, o Estado não poderia cumprir de forma adequada seu papel de coordenação sem que aumentasse seu próprio grau de organização. Nesse cenário os primeiros quadros burocráticos foram forjados e acabaram transformando-se em novo paradigma, tendo como base o racionalismo legal despersonalizador e não-patrimonialista, tendo sua legitimidade determinada pelos procedimentos (GABARDO, 2002, P. 31-32).

Max Weber foi quem mais analisou e sintetizou as principais características do modelo burocrático. Embora abordasse a questão da modernidade, ele não era defensor de suas instituições mais intrínsecas.

Weber criticava severamente algumas características da vida social contemporânea, em particular, a ascendente predominância das organizações burocráticas administradas em um clima de legalidade formal e arregimentação desumanizadora típica gerada pela racionalidade (KRONMAN, 2009, p.7).

Ao tentar elaborar o conceito de uma norma jurídica conjugado com a idéia relacionada de uma ordem jurídica, Weber atribuiu uma relevante importância à forma como as normas jurídicas são administradas em consonância com especialização e as competências dos órgãos estatais.

Nesse sentido, Christian Mendez Acantara sintetiza:

O conceito weberiano de burocracia relaciona-se à especialização e treinamento racionais, com competências ordenadas através de leis ou regulamentos, com a hierarquia e a carreira, com a vitaliciedade do cargo, treinamento especializado e divisão de trabalho.(ALCANTARA, 2009, p.2).

Dentro dessa perspectiva, Max Weber objetivava uma idéia que pudesse reunir características que pudessem ser comuns a todos os Estados. O ponto de ligação indicado por ele foi a possibilidade do uso do monopolizado da coerção. Para tanto, o domínio estatal exigia uma organização eficiente sobre o território por meio de uma administração burocrática suficientemente forte e neutra (BALDO, 2009, p. 52-53).

De acordo com Emerson Gabardo:

Weber identifica como características fundamentais do Estado burocrático justamente o somatório entre a prévia definição de competências e o exercício contínuo de uma atividade vinculada a regras oficiais. O quadro mais puro de denominação legal é o que se exerce por meio do quadro administrativo burocrático, porque somente este modelo pressupõe: 1. hierarquia oficial (instâncias fixas de controle e supervisão com a garantia do direito de apelação das subordinadas às superiores); 2. regramento das condutas (cuja aplicação depende de qualificação profissional e de regras especificamente técnicas); 3. separação entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção; e 4. documentação formal dos processos administrativos. (GABARDO, 2002, p. 33).

Note-se, outrossim, que para Weber a completa separação entre o quadro administrativo, funcionários e trabalhadores, e os meios de organização são fundamentais, além de ser algo essencial para desenvolvimento do Estado.

Nesse sentido, a ideia de trabalho ocupa papel de suma importância na construção dos valores burocráticos, de modo que o processo de metodização do comportamento humano continuou a influir no cumprimento das funções públicas.

Rafael Antonio Baldo sintetiza esse aspecto afirmando que as atividades burocráticas são reunidas num conjunto de funções distribuídas em cargos, permitindo a divisão de trabalho, especialização funcional e identificação funcional de deveres (BALDO, 2009, p. 44).

Ainda, segundo Max Weber, o servidor burocrático costuma atuar com maior exatidão e eficiência. Inserida nesses aspectos, a superioridade técnica é concebida, dentre outras características, pela precisão técnica, rapidez, conhecimento da documentação, continuidade e subordinação hierárquica (WEBER, 1999, p. 212).

Assim, revestido de racionalidade e impessoalidade, a burocracia permitiria ao Estado Moderno condições indispensáveis para o seu desenvolvimento. Consequentemente, ante o centralismo político, o domínio do Estado exigia uma organização eficiente sobre todo o território nacional por meio de uma administração burocrática eficiente, forte e neutra.

Diante disso, basicamente, segundo Max Weber, a administração pública burocrática é a superação do patrimonialismo do Estado. Explica-se: o funcionário contratado substitui na estrutura da administração pública os vínculos pessoais ligados aos cargos honoríficos e/ou hereditários. Essa racionalização jurídica da estrutura da administração pública proporciona maior previsibilidade e neutralidade, o que é uma ferramenta para desenvolvimento do capitalismo (ALCANTARA, 2008, p. 213).

2 A EVOLUÇÃO DO MODELO BUROCRÁTICO REPUBLICANO BRASILEIRO E A CRISE NA DÉCADA DE 1990

A Primeira República foi marcada por um paradoxo no que se refere à modernização do aparato burocrático: ao mesmo passo que ela enfraqueceu o Estado e reforçou o modelo patrimonial, também foi nesse período que se formaram as burocracias profissionais, cujas características mais se aproximavam do projeto de modernização administrativa preconizado pelo Estado varguista.

A Constituinte e a Constituição da Primeira República nasceram a partir de um vasto movimento de ideias, que acompanhou toda a crise política do Segundo Reinado imperial até a introdução de um novo regime no país (BONAVIDES, 2008, p. 213).

Durante as discussões políticas acerca da manutenção e distribuição de poder — representação —, os proprietários de terras, grupo que estava no poder sob a hegemonia agrário-exportadora, defendiam que os aparelhos estatais deveriam cumprir o simples papel de instrumento para a consolidação de uma política especificamente ligada ao exercício dessa hegemonia (FAUSTO, 2006, p. 39).

Boris Fausto traça os contornos dessa relação representativa naquele contexto da seguinte forma:

As classes dominantes ligadas à economia agrária exportadora, diante das modificações que têm lugar no final do século XIX, aparentemente se enfraquecem dentro da nova configuração da política republicana (democrática, presidencial e federativa), mas através desse novo esquema conseguem reforçar o controle sobre as massas rurais e moldar as possibilidades de neutralização dos grupos urbanos nascentes (grupos industriais, classes médias, operariado). As novas instituições republicanas visaram à “construção de um novo modelo de exclusão política (FAUSTO, 2006, p. 39-40).

A institucionalização da democracia representativa e do sufrágio universal masculino na Constituição de 1891 — notáveis avanços em relação ao quadro político anterior —, eram poderosos símbolos para dar condições para legitimação de controle, dominação e manutenção de poder das classes dominantes.

Com efeito, os reflexos dessa situação ficaram registrados na primeira Constituição da República. De acordo com Paulo Bonavides e Paes de Andrade:

Ao redor da autoridade presidencial gravitavam todas as dependências, todos os interesses, todas as influências anulando-se assim, desde as bases, a legalidade republicana e federativa das instituições, arredadas dos preceitos formais e substanciais da Constituição de 1891. Entre a Constituição jurídica e a Constituição sociológica havia enorme distância: nesse espaço se cravara também o fosso social das oligarquias e se descera ao precipício político do sufrágio manipulado, que fazia a inautenticidade da participação do cidadão no ato soberano de eleição dos corpos representativos (BONAVIDES, 2008, p. 260).

Desse modo, curial destacar, ademais, que durante a República Velha (1889 – 1930), as relações de poder e a vida política do Brasil foram marcadas principalmente pela indistinção entre o poder público e privado, tendo essa característica fortalecida, principalmente, pelo coronelismo.

Com a Proclamação da República, o voto passou a ser censitário e, dentro da situação agrária brasileira da época já descrita, a cadeia de comando do poder tinha como alicerce a total influência que o coronel tinha sobre os votos.

Nessa perspectiva, as restrições do voto ao analfabeto, contidas na Constituição de 1891, excluindo do sistema representativo os trabalhadores rurais e quase a totalidade do operariado urbano, eram consideradas menos discriminatórias que o voto censitário — baseado na renda, porque fundadas em noções como “cultura”, “educação”, ligadas à ascensão da burguesia (FAUSTO, 2006, p. 40).

Boris Fausto complementa:

Dentro desse quadro democrático representativo, o “coronelismo” — mecanismo de controle político exercido por chefes locais que se valia de repressão e de paternalismo — passará a desempenhar um papel importante no processo político, fornecendo a articulação fundamental para a política das classes dominantes tradicionais (FAUSTO, 2006, p. 40).

Victor Nunes Leal define o coronelismo como um movimento resultante da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada, desenvolvido sob a forma de um compromisso, uma troca de favores que envolvem o poder público, fortalecido ante a decadente influência dos chefes locais, que por sua vez eram os senhores de terra (LEAL, 1975, p. 20).

Eles eram os verdadeiros chefes locais e comandavam discricionariamente a escolha dos candidatos eleitorais por meio do chamado voto de cabresto.

Os eleitores eram compelidos a votar no candidato apoiado pelo coronel, lembrando-se, apenas, que naquele período o voto não era secreto, além de ser feito na paróquia dos municípios.

Vitor Nunes Leal esclarece:

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras (LEAL, 1975, p. 23).

Esse tipo de manobra política acabou por reforçar a dificuldade de distinção da atuação entre o poder público e o privado. As realizações de utilidade pública eram fruto de empenho ou prestígio político do chefe local — o coronel. A relação de poder era desenhada nas trocas de favores e reconhecimentos pessoais.

Nesse sentido, Vitor Nunes Leal destaca que:

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é dementida, com frequência, por sei desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do

lugar. A escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de *foot-ball*, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada —, tudo exige o seu esforço, às vezes um penoso esforço que chega ao heroísmo. É com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança (LEAL, 1975, p. 37).

Dentro dessa perspectiva, Irene Patrícia Nohara esclarece que o poder era dividido entre as pessoas mais próximas do coronel, dentro de uma relação de “troca de favores”, na qual os governadores — disputantes constantes da Presidência da República —, cediam os cargos públicos, parcela do erário e o controle da política em benefício dos coronéis que, por sua vez, tinham total influência sobre os trabalhadores locais (NOHARA, 2012, p. 14).

Irene Patrícia Nohara ainda ensina que:

Os coronéis controlavam os votos dos seus “rebanhos eleitorais”, direcionando o resultado das eleições ao compromisso pactuado com os governadores. Para tanto, utilizavam-se do voto de cabresto, sendo responsáveis, portanto, pelo deslocamento dos trabalhadores do campo para o interior das paróquias (igrejas), nas quais se realizavam as votações (NOHARA, 2012, p. 14).

Nesse cenário, a conexão entre os candidatos escolhidos e apoiados pelos chefes locais apresentava reflexos diretos nos ganhos e perdas dos municípios, na medida em que a relação de troca dos votos era feita por benefícios.

Dessa forma:

Apoiar a corrente local majoritária é, pois, o meio mais seguro de obter esse resultado, inclusive porque a posse do governo municipal representa, para ela e para o governo estadual, um fator positivo nas eleições, balança em que tanto pesam o dinheiro público e os benefícios de procedência oficial (LEAL, 1975, p. 49).

Nessa época, o modelo burocrático de gestão, nos moldes do ideal weberiano, estava muito longe de apresentar qualquer padrão capaz de atender ou representar qualquer de suas características básicas à população.

A desorganização administrativa estatal no interior do país no referido período histórico era fruto de uma generalizada estrutura de despreparo, principalmente nos municípios mais distantes dos grandes centros urbanos.

Cumpram ressaltar, outrossim, outra circunstância que agravava e viciava o sistema desorganizado: a disseminação do filhotismo, uma prática que convoca muitos agregados para

atuação no pequeno grupo administrativo local, com direito a uso do dinheiro dos bens e do governo municipal (LEAL, 1975, p. 39).

Então, embora muitas vezes princípios como o da impessoalidade e igualdade de oportunidades estivessem presentes nos discursos políticos, não havia mediação que vinculasse a administração pública a segui-los (VIEIRA, 2011, p. 78).

A dominação do aparelho estatal por um grupo oligárquico — os coronéis, cujas bases de poder provinham do poder econômico da produção agrária, tinham como reflexo secundário outras espécies de vínculos exercidos pelo poder além do filhotismo, como por exemplo, o mandonismo, o favorecimento e o clientelismo, o que repercutia e refletia diretamente na desorganização dos serviços públicos.

A República Velha entra em crise política e econômica a partir de 1920. O ponto central dessa crise é originado da dependência das exportações para abastecimento das mais diversas necessidades do país. O sistema de manutenção do poder firmado no poder dos coronéis perde força, e surge um novo programa para o país: a industrialização.

Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas torna-se Presidente da República, e dá-se início uma revolução industrial e nacional, que vai definir por meio de um processo dialético duas classes liderantes: a burguesia industrial e a burguesia pública moderna (BRESSER PEREIRA, 2008, p.44).

Cumprir acrescentar as palavras de Wanderley Guilherme, quando apresenta o momento da Revolução de 1930 da seguinte forma:

O movimento revolucionário de 30 abre etapa qualitativamente distinta na história nacional. Apesar dos testemunhos de personalidades (?) coevas daqueles acontecimentos, no sentido de que os líderes da revolução ignoravam os objetivos que deviam atingir, juízo frequentemente repetido mesmo entre os historiadores, a verdade é que os objetivos da Revolução de 30, como movimento social, eram perfeitamente claros. Tratava-se de criar as condições para a rápida expansão do capitalismo no Brasil, o qual vinha sendo entravado, agora de modo intolerável, pelo completo domínio do aparelho estatal exercido pela oligarquia, voltada para o exterior (GUILHERME, 1963, p. 21).

O modelo de gestão da administração pública criado por Getúlio Vargas inaugura um novo momento no país. Sua construção possuía o objetivo de expandir o papel do Estado, que aumentará sua intervenção nos domínios econômico e social em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista (MARTINS, 1976, p. 76).

O objetivo traçado era complementar o processo de construção nacional por intermédio de um novo tipo estatal voltado para a industrialização, a urbanização e o desenvolvimento econômico do país.

No decorrer do seu governo, Getúlio Vargas inicia o processo de industrialização como estratégia, tendo as questões siderúrgicas e petrolíferas caráter urgente. Ele também criou obras de apoio: a legislação trabalhista e a reforma do serviço público (VEIRA, 2011, p. 79).

Acompanhando o mesmo raciocínio, as deficiências administrativas foram expostas como problemas centrais na explicação do atraso econômico do país. A racionalização dos serviços e da estrutura administrativa do Estado era, basicamente, o planejamento de intervenção do Estado (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 50).

Assim, o liberalismo clássico existente nas primeiras décadas da República foi deixado para trás, e o Estado passa a intervir na economia do país. As medidas de reformulação da expansão da burocracia desenhada por Weber ganharam algum destaque do governo de Vargas.

Para levar adiante este projeto de industrialização do Estado, seria fundamental construir uma administração pública competente, capaz de implementar e conduzir as diretrizes de modernização econômica e desenvolvimento almejados. Flávio da Cunha Rezende esclarece que:

O esforço de *state-building* pelo desenvolvimento nacional em ampla escala, iniciado com o governo Vargas em 1930, dependeria em muito da construção de uma burocracia com maior performance. Essa foi uma das principais razões para o início de uma grande reforma administrativa (REZENDE, 2004, p. 35).

A segunda especificidade do modelo varguista foi criar, pelo menos numa parte do aparelho estatal, uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia. Em outras palavras, na proposta de Getúlio Vargas, valiam mais a instituição e os objetivos do Estado, do que os burocratas e seus laços sociais.

Daí esse momento ter sido o primeiro a institucionalizar a reforma administrativa da história brasileira, vinculada à criação de uma burocracia meritocrática, profissional e universalista, que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala (ABRUCIO, 2010, p. 37).

Conforme dito, o governo de Getúlio Vargas entendeu que as deficiências administrativas explicavam o atraso econômico do país (ABRUCIO, 2010, p. 50). Diante dessa realidade, em 1936, Getúlio Vargas convoca Luiz Simões Lopes para realizar a reforma burocrática brasileira (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 222-259).

No mesmo ano é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que é consolidado e transformado, em 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP. Outros órgãos públicos também foram criados após 1930, sendo importantes fontes de pensamento na época, como por exemplo, os Conselhos de Geografia e de Economia e Finanças.

O DASP representou no âmbito administrativo: “a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 11), pois sua criação vigente no Estado Novo abrangia o período da volta do autoritarismo:

A criação do DASP, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo voltava com força, mas agora para realizar a revolução modernizadora do país, industrializa-lo, e valorizar a competência técnica. Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 11).

Dessa forma, a proposta era criar um Estado em que a burocracia pública passava a ter um papel decisivo no desenvolvimento econômico do país: o Estado deixa de ter o caráter apenas de garantidor da ordem social para assumir o papel de prestar serviços sociais e de ser agente do desenvolvimento econômico (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 52-53).

Assim, referido órgão tinha como objetivo formular uma nova forma de pensamento e organização da administração pública (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 11). Contudo, antes da constituição desse órgão, foram implementadas medidas visando à racionalização do aparato estatal e à adoção de princípios da meritocracia, mediante a criação de diferentes comissões e leis. Tais resoluções foram essenciais para dar início à montagem de um corpo burocrático profissional (ABRUCIO, 2010, p. 37).

Beatriz Wahrlich, autora do livro *A Reforma Administrativa da Era Vargas*, elenca as principais medidas realizadas pelo DASP:

Ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos. Além disso, o DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. A partir destes foi criado, entre os anos 30 e os anos 50, um pequeno grupo de empresas estatais, que se constituíram no núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 222-259).

No tocante à face modernizadora do DASP, a primeira grande medida adotada por Vargas ocorreu em 1931, quando criada a Comissão Permanente de Compras, com objetivo

de centralizar todo processo de aquisição de materiais para o governo. Esse foi o primeiro passo adotado para incorporar à administração pública o controle e a padronização de procedimentos.

Ainda, na Constituição de 1934 mais um avanço em prol da meritocracia profissionalizada: pela primeira vez na história constitucional, o concurso público foi proposto como regra geral de processo de acesso aos cargos públicos (ABRUCIO, 2010, p. 38).

Já em 1935, por meio da criação da Comissão Especial do Legislativo e do Executivo para Reforma Econômico-Financeira, presidida por Maurício Nabuco, foram propostas algumas medidas para reorganizar a administração pública, e também para padronizar os vencimentos, de maneira que houvesse igualdade de remuneração para os vencimentos de cargos com funções e responsabilidades semelhantes, além de ascensão entre cargos (LIMA JUNIOR, 1998, p. 6).

A obrigatoriedade da realização de concurso público para os funcionários públicos permaneceu na Constituição de 1937, que incluiu um dispositivo que criou um departamento administrativo vinculado à Presidência, e, por meio da efetivação desse dispositivo, criou-se o DASP em 1938.

O DASP adquiriu suma importância no processo de treinamento de equipe, e enfatizou o esforço assumido pelo órgão em atrair profissionais com boa qualificação, a fim de gerar um ambiente onde os funcionários estivessem motivados e alinhados com os princípios do Departamento (GEDDES, 1990, p. 222).

Em linhas gerais, para entender a reforma proposta com a criação do DASP, é necessário ressaltar sua dupla face. De um lado, ela buscava modernizar a gestão pública, conforme princípios burocráticos weberianos prevaletes na época e no plano internacional, com o intuito de criar um Estado eficaz nas suas novas tarefas desenvolvimentistas. Sinteticamente, esse objetivo modernizador foi alcançado.

Mas, de outra banda, sua matriz política era bastante problemática: tratava-se de um modelo autoritário e centralizador, principalmente na versão consagrada pelo Estado Novo, cuja proposta modernizadora não alterou profundamente o *status a quo* representados pelos interesses agrários, tampouco atentou-se com a necessidade de ter uma parcela do Estado Novo voltada à patronagem. Esse discurso tinha como escopo manter o apoio da parcela da elite ao varguismo (GEDDES, 1990, p. 37).

Curial destacar, portanto, que de 1930 a 1945 houve uma considerável centralização administrativa e a constante nomeação de interventores por Vargas, que, em que pese ter

implementado um modelo administrativo burocrático, não afastou o vínculo patrimonialista, tendo em vista que os cargos administrativos não deixaram de ser utilizados como ferramenta de troca de favores políticos (NOHARA, 2012, p. 39).

3 DESENVOLVIMENTO E REFORMA DO MODELO DE GESTÃO BRASILEIRO APÓS O ESTADO NOVO

Com o golpe de 1964, os militares assumiram o poder e exerceram-no de forma autoritária, embora tenham procurado apoio nas elites políticas e sociais para legitimar sua autoridade.

Sob esse aspecto, o principal instrumento utilizado para alcançar a legitimidade que os militares necessitavam, além do patriotismo e do discurso anticomunista, adotou-se de uma ideologia que pregava o regime como instrumento modernizador do país.

Luiz Fernando Abrucio complementa que:

A administração pública foi aperfeiçoada em determinados aspectos. O regime militar fortaleceu ou criou algumas carreiras de Estado com base em princípios meritocráticos. Isso ocorreu particularmente na área econômica, como demonstram os exemplos da burocracia da Receita e do Banco Central, esta última instituição criada pelos militares. Também foram fundados novos órgãos e entidades, desde o início sob o signo do mérito e da profissionalização, como exemplifica bem a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). (...) Além disso, houve nesse período a expansão, institucionalização e nacionalização de diversas políticas públicas, como saneamento e habitação. Na educação foram dados passos decisivos para sua massificação, enquanto a previdência foi estendida para o setor rural. O fato é que o moderno *welfare state* brasileiro, em termos de abrangência e estabilidade de políticas, foi fortemente alavancado pelo regime militar, embora esse processo tenha sofrido uma série de vicissitudes, advindas, no geral, das suas características autoritárias e tecnoburocráticas (ABRUCIO, 2010, p. 47-48).

A Constituição de 1967, elaborada após a tomada do poder pelos militares, apresentou alguns avanços no que concerne, por exemplo, à exigência de concurso público para a investidura dos cargos públicos, diferentemente do que anteriormente era consagrado apenas como ingresso no serviço público.

Apesar de haver a previsão no texto constitucional sobre o acesso aos cargos públicos, também se deve mencionar a edição do Decreto-Lei nº 200, que causou uma forte expansão da Administração Pública Indireta, pois não havia em suas disposições exigência para concurso público, incentivando, assim, a terceirização da mão de obra.

As principais características dessa reforma foram: a descentralização administrativa (desconcentração), a previsão de formas de coordenação e controle das unidades descentralizadas, e a criação de um modelo federativo fortemente centralizador.

Em suma, o Decreto pode ser considerado como o primeiro marco de inserção na Administração Pública de princípios do modelo gerencial de gestão. No entanto, ainda de acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira, as mudanças trazidas pelo Decreto-Lei nº 200 geraram duas consequências:

De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como 'burocrática' ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores (ABRUCIO, 2010, p. 15).

Assim, importante ressaltar que a Reforma do Decreto Lei 200 não foi altamente eficaz, e não promoveu uma reforma gerencial (ABRUCIO, 2010, p. 15).

Diante do quadro acima descrito, o modelo reformista militar continha quatro problemas basilares. O primeiro deles é o caráter autoritário, com ideologia tecnocrática, resumida na ideia de superioridade técnica sobre a política.

O segundo problema foi a fragmentação da administração pública, que causou o fracasso do objetivo de criar mecanismos de coordenação. O sistema de controle não funcionou como o esperado, não sendo capaz de implantar mecanismos de sondagem de desempenho das unidades descentralizadas (MARTINS, 1985, p. 117).

O terceiro foi a atenção e o fortalecimento da Administração Indireta, em detrimento da Direta. Luiz Fernando Abrucio afirma que "A burocracia tinha se transformado numa multiplicação de corpos administrativos com formas de legitimidade e meritocracia diferentes e sem diálogo entre si, inviabilizando uma efetiva gestão de pessoal" (ABRUCIO, 2010, p. 52).

Por fim, em que pese o modelo da reforma militar pregasse maior descentralização administrativa, estimulando a reprodução desse sistema nos estados e municípios, por meio de incentivos previstos nos programas nacionais e nas formas de financiamento aos governos, fato é os mecanismos de controle não funcionaram como o esperado, sendo incapazes de controlá-los. Esse processo resultou em desconcontroles fiscais e gerenciais, o que acabou contribuindo para a queda do regime militar (ABRUCIO, 2010, p. 51).

Com o enfraquecimento do governo militar no final da década de 1970, a sociedade civil organiza-se, e um dos pontos cruciais do processo de redemocratização dá-se com a eleição do primeiro Presidente civil e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte.

Com o retorno do regime democrático no país em 1985, o poder foi descentralizado novamente para os entes da federação. No entanto, essa descentralização trouxe algumas consequências, indicadas do seguinte modo por Luiz Carlos Bresser Pereira:

A transição democrática foi uma grande conquista, mas teve um preço. No plano político-administrativo, a descentralização para os estados e municípios, ainda que necessária e inevitável, foi longe demais ao permitir que estes incorressem em crise financeira ao mesmo tempo em que mantinha a União responsável última por suas dívidas (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 17).

No intuito de resolver os problemas e as pendências deixadas pelo governo militar, algumas mudanças importantes ocorreram no Estado brasileiro.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1988, o país voltou a centralizar a questão administrativa, e assim retomou os moldes da reforma de 1936 (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 18):

Os dispositivos sobre a administração pública na Constituição de 1988 foram o resultado, por outro, lado, de deliberado esforço dos grupos burocráticos que, como constituintes eles próprios ou sob a forma de grupos de pressão, entenderam que deviam completar a reforma de 1936. Embora muitos de seus membros estivessem comprometidos com a onda de clientelismo que ocorreu com o advento da democracia, não hesitaram, contraditoriamente, em influir para que a constituição adotasse princípios burocráticos clássicos (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 19).

Quando Fernando Henrique Cardoso é eleito Presidente da República, a crise já estava instalada. Para solucionar o problema, em 1995 o referido chefe de governo transformou a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República em MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, e nomeou Luis Carlos Bresser Pereira para ser ministro do MARE (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 22).

Nesse sentido, cumpre destacar que Luiz Carlos Bresser Pereira já desenvolvia alguns conceitos para a nova forma de Administração Pública que seria proposta.

No seu projeto, o então-Ministro afirmava que a Reforma Gerencial teria como objetivo a defesa da *res publica* contra a sua captura por interesses privados. Assim, a chamada Reforma Gerencial no Brasil foi pensada e planejada nos seis primeiros meses do governo de Fernando Henrique Cardoso, e assumiu a forma de dois documentos: a Proposta

de Emenda Constitucional do capítulo da Administração Pública, que ficou conhecida pela imprensa como “Reforma Administrativa”, e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado — PDRAE, em que o Luiz Carlos Bresser Pereira apresentou o diagnóstico da crise da Administração Pública e propôs a sua Reforma no sentido de uma Administração Pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 205).

E, uma das justificativas apresentadas para a elaboração do Projeto de Reforma, consubstanciou-se na argumentação de que a administração patrimonialista — modelo vigente até então, era incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX.

Dessa forma, o Projeto questionou a atuação direta do Estado no domínio econômico, considerando que seria necessário a transferência para o setor privado de atividades que pudessem ser controladas pelo mercado. A partir daí dá-se ênfase aos processos de privatização (NOHARA, 2012, p. 79).

O objetivo era, em suma, transferir para o setor privado a produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, criando-se um sistema de parceria entre o Estado e o meio privado no financiamento e controle das atividades (NOHARA, 2012, p. 80).

O papel do Estado diante da grande importância da expansão das economias e dos mercados capitalistas modernos foi questionado, de modo que a ineficiência, a corrupção e o patrimonialismo presos ao Estado foram tidos como motivo para os crescentes déficits orçamentários.

Nesse diapasão, sobre os conceitos adotados na Reforma, Irene Patrícia Nohara ensina que:

O paradigma foi importado do sistema *common law*, de onde se tentou copiar a existência de agência e do qual se extraiu uma série de neologismos inspirados na Ciência Política, como, por exemplo, *governance* (governança) e *accountability*. [...] Apesar de considerar que o modelo burocrático promoveu mudanças positivas, nele se apontou como defeito principal a ineficiência. Aludiu-se que a administração pública gerencial conserva da burocracia a admissão, segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e treino sistemático. A diferença fundamental, segundo o PDRAE, entre o modelo burocrático e o gerencial localiza-se na forma de controle, que deixa de se basear nos *processos* para se concentrar nos *resultados* (NOHARA, 2012, p. 80).

Dessa forma, o referido plano identificou a ineficiência da Administração Pública, e desenvolveu uma nova estrutura para a Administração, inspirado nas Reformas gerenciais implementadas em países europeus na década de 1980, principalmente na Grã-Bretanha, onde aplicaram diversos conceitos da *New Public Management* (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 6).

Cecília Vescovi de Aragão, de modo amplo, identifica a pauta do modelo gerencial da seguinte forma: (i) orientação para clientes e resultados; (ii) flexibilidade; (iii) competitividade administrada; (iv) descentralização; (v) atuação do Estado e não sua ausência completa (como no neoliberalismo puro); (vi) adoção de técnicas de administração privada com vistas à eficiência do sistema; (vii) estruturas horizontalizadas; (viii) instituição das agências reguladoras independentes; e (iv) relações administrativas firmadas por contrato de gestão. Dessa forma, o gerencialismo puro impunha a busca incessante de produtividade (ARAGÃO, 1997, p. 117).

Seguindo tais ditames, a estrutura do modelo gerencial no Brasil foi definida em três setores, basicamente. O primeiro setor consistente na Administração Pública, que se divide em Administração Direta e Administração Indireta. O segundo setor forjado na iniciativa privada com fins lucrativos, ou seja, a parceria do serviço público com o mercado, sendo que esta parceria pode ser realizada por meio da concessão ou da permissão (JUNGSTEDT, 2009, p.9). Já o terceiro setor foi concebido na parceria do setor público com a sociedade civil sem fins lucrativos, ou seja, parcerias realizadas com organizações não governamentais. O sistema S (SESI, SENAI, SESC e SENAC) e o SEBRAE também fazem parte do terceiro setor (JUNGSTEDT, 2009, p.9-10).

Partindo dessa ideologia, o Estado passa a ser dividido em três setores: o primeiro setor corresponde às atividades exclusivas do Estado, composto pelo núcleo estratégico e pelas agências reguladoras. O segundo setor corresponde aos serviços sociais e científicos, e o último corresponde ao setor de produção de bens e serviços para o mercado (JUNGSTEDT, 2009, p.13).

Nesses moldes, três instituições relevantes nos dias de hoje nasceram da Reforma: as agências reguladoras, oriundas da outorga da função reguladora do Estado, as agências executivas e as organizações sociais, resquícios da teoria do “agente-principal”.

Em outras perspectivas, o novo modelo de gestão propunha uma espécie de engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não estatal.

As organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público são herdeiras desse movimento. O espírito dessa ideia pode ser visto nas chamadas parcerias público privadas (PPPs).

Emerson Gabardo assinala uma passagem interessante sobre a visão do Bresser Pereira a respeito do modelo gerencial:

Já Luiz Carlos Bresser Pereira identifica três “orientações para a Administração Pública Gerencial: a técnica, a econômica e a política. A “Técnica” é caracterizada pela: 1. Passagem do controle do procedimento para o controle de resultado; a tentativa de redução do custo do servidor público; 3. Máxima preocupação com o controle financeiro; 4. A grande relevância conferida à avaliação de desempenho dos funcionários; 5. Disposição ao cumprimento de metas; 6. Ampliação da autonomia de gestão; e 7. Avaliação das performances. A “Econômica” é pautada pela: 1. Alocação de um “um controle por competição administrada”; 2. Criação dos “quase-mercados”; 3. Administração por contrato; 3. Gestão pela qualidade total. E a “Política”, refere-se à existência de controle social e à consideração do cidadão como cliente (GABARDO, 2002, p. 115).

No modelo gerencial, os atos da administração tornam-se atos eficientes, o fim deve ser sempre satisfatório. O meio não importa mais, a abstração dá lugar a uma postura pragmática.

O administrador possui discricionariedade para escolher o meio mais adequado de alcançar o fim, diferente da burocracia, a legalidade fica em segundo plano, o regime jurídico é flexibilizado.

Com esse discurso, do ponto de vista da Reforma Administrativa, a pretensão anunciada no Plano de Reforma do Aparelho do Estado — PDRAE, estava voltada para a satisfação do usuário final dos serviços de caráter público — o cliente —, na abordagem da iniciativa privada (NOHARA, 2012, p. 116).

Sob esse aspecto, Irene Patrícia Nohara expõe:

O cliente, apesar de ser alvo, não participa. O empresário quer, não raro, manipular, por meio da publicidade, os desejos dos potenciais clientes, com estratégias sofisticadas, para que eles optem por consumir seus produtos e serviços, num mercado concorrencial. [...] Por outro lado, o *status* de cidadania envolve a capacidade de ser sujeito das decisões e influenciar os destinos da sociedade da qual faz parte. Só é sujeito quem tem dignidade, isto é, quem é retirado da condição de objeto da vontade dos outros e alçado à categoria de sujeito. Tal noção não se coaduna com o *status* de “cliente”. [...] Em suma, apesar de sedutor, o discurso que posiciona o cidadão-usuário no patamar de destinatário final de toda ação estatal encobre uma dimensão de reificação (objetificação) da cidadania, que, em vez de estimular a maior participação pública, enfraquece o *status* do cidadão ao equipará-lo a um mero consumidor de serviços prestados pelo Estado ou mesmo repassados por delegação ao exercício de particulares. (NOHARA, 2012, p. 116).

Em síntese, segundo o modelo gerencial adotado, o cidadão é visto como pagador de impostos e cliente dos serviços do Estado (NOHARA, 2012, p. 82).

A respeito dessa questão, Emerson Gabardo complementa:

Quando se observa os defensores das reformas gerenciais afirmando junto aos meios de comunicação que as privatizações têm como escopo primordial o melhor atendimento do “usuário”, através da efficientização dos serviços, omite-se peremptoriamente o “discurso intrínseco”, claríssimo, que é tomado como meta das

políticas adotadas. Assim, é que, conforme constata Juremir Machado da Silva, “a mídia tornou-se o principal espaço de circulação de argumentos numa época de declínio da esfera pública” (GABARDO, 2012, p. 82).

Não há se negar que muitas alterações importantes foram feitas na estrutura do Estado e nas políticas públicas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Houve a intensa disseminação da visão de que a legalidade deveria ser flexibilizada, seja pela ampliação da discricionariedade às agências reguladoras, ou ainda pela fuga ao regime jurídico administrativo (NOHARA, 2012, p. 129).

CONCLUSÃO

O modelo burocrático de gestão do Estado, idealizado com a legitimação fundamental de ideias centradas em princípios e procedimentos, revestido de racionalidade e impessoalidade, permitiria ao Estado Moderno condições indispensáveis para o seu desenvolvimento.

Consequentemente, segundo Max Weber, por conta do centralismo político, o domínio do Estado exigia uma organização eficiente sobre todo o território nacional por meio de uma administração burocrática eficiente, forte e neutra.

Ocorre que, no período republicano brasileiro (1889-1930), as estruturas de poder do país tinham raízes em relações patrimonialistas, marcadas, principalmente, pela indistinção entre o poder público e privado, tendo essa característica fortalecida pelo coronelismo, movimento resultante da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada, fortalecido pela influência dos chefes locais.

Quando Getúlio Vargas assumiu a Presidência da República em 1930, a racionalização dos serviços e da estrutura administrativa do Estado era o planejamento de intervenção do Estado. Assim, a Constituição de 1937 trouxe algumas normas com o intuito de modificar a estrutura até então vigente.

Já no período em que os militares assumiram o governo do país, a Constituição de 1967, apresentou alguns avanços, contudo, a eficiência dos serviços estatais estava prejudicada por conta das vicissitudes do modelo burocrático vigente à época.

A partir da redemocratização do Brasil com a promulgação da Constituição da República de 1988, iniciativas de Reforma Administrativa foram tomadas, com o intuito de superar a ineficiência e atrasos causados por conta das inúmeras falhas de um modelo

burocrático sucateado pela construção e necessidade de manutenção de poder nas estruturas administrativas do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ALCANTARA, Christian Mendez. *O modelo gerencial: organizações públicas não-estatais e o princípio da eficiência: uma visão jurídica e administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O princípio da eficiência*. In: Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público; MARRARA, Thiago. (Org.). São Paulo: Atlas, 2012.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. *Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública: um Ensaio*. Revista do Serviço Público, ano 48, nº 3. Brasília: ENAP, set/dez, 1997.

BALDO, Rafael Antonio. *Novos horizontes para a Gestão Pública*. Curitiba, Juruá Editora, 2009.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 9. ed. Brasília, OAB Editora, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. *Burocracia pública na construção do Brasil*. p. 44. Disponível em : <

http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf>

Acesso em: 23.05.2012.

_____. *Do estado patrimonial ao gerencial*. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, pp. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> , p. 22. Acesso em: 23.05.2012.

_____. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. Revista do Serviço Público 50 (4), outubro 1999, Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1217, p. 6. Acesso em: 23.05.2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1989, p.233.

FAUSTO, Boris. *O Brasil republicano: sociedade e instituições*. vol. 9, 8. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência*. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. *A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa*. In: Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança

jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público; MARRARA, Thiago. (Org.). São Paulo: Atlas, 2012.

GEDDES, Barbara. *Building 'state' autonomy in Brazil, 1930-1964*. Comparative Politics, v. 22, n. 2, Jan 1990.

GUILHERME, Wanderley. *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISEB, 1963.

JUNGSTEDT, Luiz Oliveira Castro. *Direito administrativo: o estado gerencial brasileiro*. Niterói. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

KRONMAN, Anthony; tradução John Milton. *Max Weber*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2 ed., São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 2, abr/jun, 1998.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. *Pouvoir et développement économique: évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976, p. 76.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. *Princípio da eficiência*. In: Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público; MARRARA, Thiago. (Org.). São Paulo: Atlas, 2012.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falharam as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *A reforma administrativa no contexto da cidadania*. Brasília: Akro Advice, 1997.

VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. *Merecimento na administração pública: concurso público, avaliação de desempenho e política pública de pessoal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Tradução Regis Barbosa e Karen Barbosa. 3 ed. v. 2 Brasília: UNB, 1999.