



BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Administração
Pública Brasileira

Luiza Reis Teixeira

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação
em Administração Pública – PNAP
Bacharelado em Administração Pública

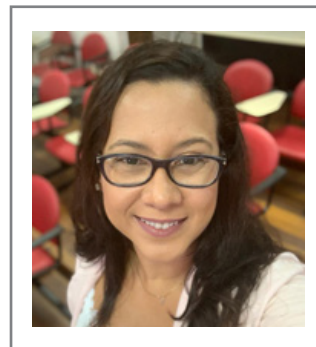
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública Brasileira

Luiza Reis Teixeira

Profa. Dra. Luiza Reis Teixeira

Doutora em Administração Pública e Governo - EA-
ESP - FGV. Professora Adjunto - Escola de Administra-
ção - Universidade Federal da Bahia



Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Teixeira, Luiza Reis
T266a Administração pública brasileira / Luiza Reis Teixeira. – Brasília: PNAP;
Recife: UPE / NEAD, 2021.

99 p.: il.
Formato: pdf
Material didático utilizado no Bacharelado em Gestão Pública – UAB –
PNAP

ISBN 978-65-89954-22-4

1. Administração pública – Brasil. 2. Política pública. 1. Universidade
Aberta do Brasil. II. Programa Nacional de Formação em Administração
Pública. III. Título.

CDD 352.0072
352.81

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR | CAPES

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS

Universidade de Pernambuco | UPE

AUTOR DO CONTEÚDO

Luiza Reis Teixeira

EQUIPE TÉCNICA – UPE | NEAD

COORDENAÇÃO DO NEAD - UPE

Renato Medeiros de Moraes

COORDENAÇÃO DO PROJETO

Roberto Luiz Alves Torres

PROJETO GRÁFICO

José Marcos Leite Barros

EDITORÇÃO

Anita Maria de Sousa

Aldo Barros e Silva Filho

Enifrance Vieira da Silva

Danilo Catão de Lucena

REVISÃO TEXTUAL

Maria Tereza Lapa Maymone de Barros

Geruza Viana da Silva

CAPA

José Marcos Leite Barros



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Profa. Dra. Luiza Teixeira

Objetivos Gerais de Aprendizagem

Ao final da leitura deste material didático, vocês deverão:

- Conhecer a estrutura, o funcionamento e o controle no setor público;
- Compreender o sistema federativo e suas repercussões na prática administrativa;
- Compreender o papel da União, dos Estados e dos Municípios na divisão de competências entre esferas de governo;
- Discutir as implicações da reforma do Estado sobre administração pública;
- Estimular a reflexão sobre o significado da presença, da estrutura e das funções do Estado em geral e dos Governos, em particular, no mundo das organizações e para a sociedade civil.
- Aprofundar o conhecimento científico sobre os temas em questão enquanto um processo de reflexão crítica que articule teoria e prática;
- Desenvolver habilidades de leitura e análise crítica de textos científicos e documentos, bem como a elaboração crítica e criativa em torno de textos e argumentações.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA_____	9
Reflexões Iniciais	9
A República Federativa do Brasil	15
Resumindo	18
CAPÍTULO 2 - ORIGENS, REFORMA BUROCRÁTICA E REFORMA MILITAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA____	21
Evolução da Administração Pública Brasileira	21
Origens da Administração Pública Brasileira – do Período Colonial à República Velha	22
Modernização Vargas e Primeira Reforma da Administração Pública Brasileira	27
Breve Período Democrático entre 1945 e 1964	35
DL nº 200/1967 - a Reforma Militar	37
Resumindo	44
CAPÍTULO 3 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A REFORMA GERENCIAL_____	47
O Processo de Redemocratização no Brasil	47
O Governo Collor (1990)	53
A Reforma Bresser	56
Governos Lula e Dilma	66
Resumindo	67
CAPÍTULO 4 - A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL_____	71
Participação Social no Brasil	74
Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos	82
Conferências Nacionais	84
Modelos de Gestão Pública e o Futuro da Participação no Brasil	89
Resumindo	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS_____	94

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Profa. Dra. Luiza Teixeira

Reflexões Iniciais

Para iniciar os estudos sobre a Administração Pública no Brasil, convido-os a refletir sobre o contexto em que ela se desenvolveu, ressaltando, especificamente, dois aspectos. O primeiro refere-se ao fato de que, desde 1986, quando houve a redemocratização, vivemos em um regime democrático, e somos regidos pela Constituição Federal (CF) de 1988, também conhecida como a Constituição Cidadã. Exploraremos mais o tema da Constituição Cidadã, dos avanços e das inovações democráticas brasileiras, no último capítulo do módulo. Outro aspecto que precisa ser destacado e que merece alguma reflexão é o fato de sermos uma República Federativa. O artigo 1º da CF de 88 aborda os dois aspectos, mencionados acima:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (grifo nosso) e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa
- V - o pluralismo político. (CF 88, art. 1º)

A primeira reflexão que gostaria de fazer é sobre o significado da palavra democracia. Sabemos que vivemos em um país democrático, mas a resposta sobre o significado de democracia não é tão simples assim. Primeiro, porque se trata de um conceito que tem origem na Grécia clássica do século V a.C., com Aristóteles, e seu escopo é bastante amplo, complexo e contraditório (TEIXEIRA, 2013). Teixeira (2013) nos lembra que Bobbio (1998) destaca as três grandes tradições do pensamento político que confluem na teoria da Democracia: a teoria clássica, ou teoria aristotélica; a teoria medieval, de origem romana; e a teoria moderna, nascida com o Estado Moderno.

O parágrafo único do artigo 1º, da CF de 88, sinaliza que democracia buscamos enquanto país, ao afirmar que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. E assim, nos aproximamos do conceito mais amplo de democracia: governo do povo, pelo povo, para o povo. Desse modo, é possível compreender que o Brasil é um Estado Democrático de Direito e também, o conceito mais amplo de democracia. Mas, ao pensar na democracia brasileira, temos indícios reais de que se trata de um governo *pelo povo e para o povo*? O que a observação da nossa realidade aponta?

Sabemos que vivemos em um país marcado por profundas desigualdades, e que uma grande parcela da população não tem as mesmas oportunidades de acesso à educação, saúde, segurança pública, entre outros, que uma pequena parcela da população. Também sabemos que, desde 1986, vivemos em um regime democrático. Então, o que explica essa diferença entre o ideal de democracia e a democracia na realidade? Dahl (2001, p. 37) discorre sobre a democracia ideal e a democracia real:

Quando se discute a democracia, talvez nada proporcione confusão maior do que o simples fato de “democracia” referir-se ao mesmo tempo a um ideal e a uma realidade. Muitas vezes essa distinção não é muito clara. Por exemplo, Alan diz:

- Penso que a democracia é a melhor forma possível de governo.

Beth retruca:

- Você deve estar doido, para acreditar que o chamado governo democrático deste país seja o melhor que podemos ter! a meu ver não chega a ser uma grande democracia...

Naturalmente, Alan fala de uma democracia ideal, e Beth se refere a um governo de verdade (grifo nosso), do tipo chamado democracia. Até conseguirem esclarecer o significado que cada um dos dois tem em mente, Alan e Beth muito discutirão. De minha vasta experiência, sei como isso pode acontecer facilmente – até mesmo (sinto ter de acrescentar) entre acadêmicos profundamente conhecedores das ideias e das práticas democráticas.

Em geral, podemos evitar esse tipo de confusão esclarecendo o significado que tencionamos dar à expressão – Alan continua:

- Ah, mas eu não falava do governo real... Quanto a isso, estaria inclinado a concordar com você...

E Beth replica:

- Muito bem, se você está falando de governos ideais, creio que está certíssimo. Acredito que, no plano ideal, a democracia é a melhor forma de governo. É por isso que eu gostaria que o nosso governo fosse bem mais democrático do que realmente é (DAHL, 2001, p. 37).

Esse trecho de Dahl (2001) é bastante elucidativo ao estabelecer as diferenças entre o ideal de democracia e a democracia real. Parece contraditório o fato de que diversas sociedades, ao longo da história, tenham entrado em disputas violentas para a conquista da democracia, caso do movimento que ficou conhecido como a Primavera Árabe, em 2010, em que regimes ditatoriais de quatro países (Tunísia, Líbia, Iêmen e Egito) ruíram depois de anos no poder. A ocorrência de protestos sociais generalizados em busca da democracia não faz muito sentido, se pensarmos na democracia brasileira, a real. Apesar da Constituição Federal definir o Brasil enquanto uma democracia, sabemos que a democracia real tem diversas imperfeições. Portanto, gostaria que refletissem sobre o quão democrático o Brasil é. É possível medir o nível de democracia de um país?

Alguns modelos e teorias se propõem a caracterizar e descrever os sistemas democráticos, assim como alguns índices buscam avaliar o nível de democracia dos países. O *Democracy Index*, publicado pela *The Economist Intelligence Unit*, por exemplo, é um ranking que, desde 2006, avalia o estado da democracia, em 165 estados independentes e dois territórios. As cinco categorias de análise do *Democracy Index* – processo eleitoral e pluralismo; funcionamento do governo; participação política; cultura política; e liberdades civis - são inspiradas no modelo teórico proposto por Dahl (2012), que descreve os requisitos necessários para que haja contínua responsividade do governo às preferências dos cidadãos, politicamente iguais.

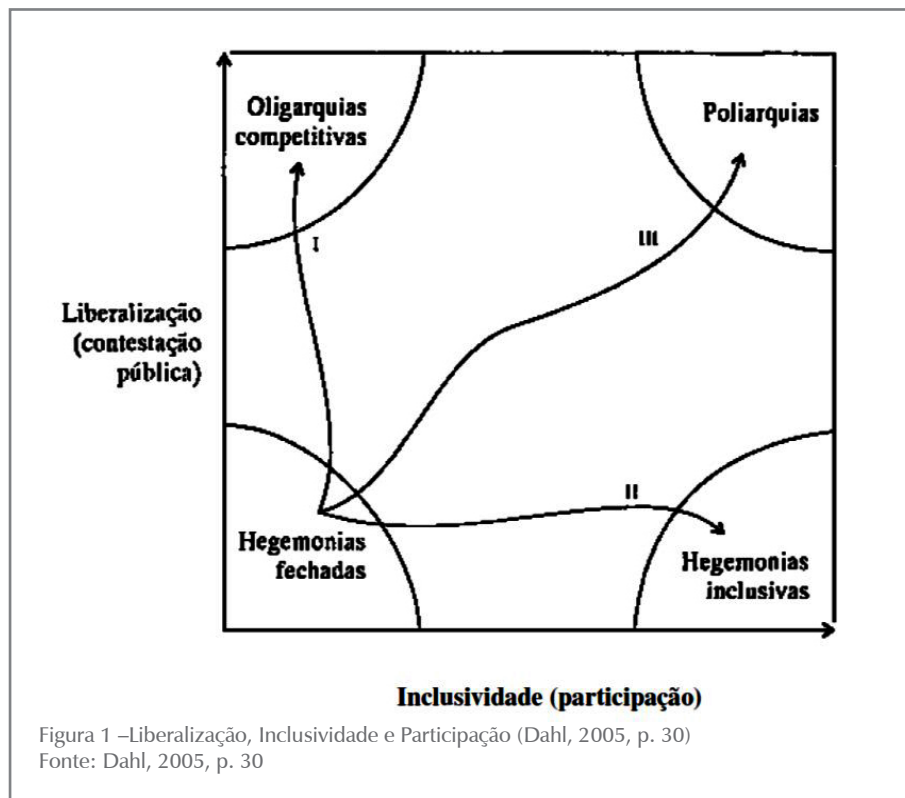
Dahl (2012, p. 26) considera que, para um governo continuar sendo responsivo, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas de:

1. Formular preferências;
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva;
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Essas oportunidades são, então, desdobradas em 8 garantias institucionais, analisadas em uma escala teórica, para possibilitar a descrição e o ordenamento de diferentes sistemas políticos:

1. Liberdade de formar e aderir a organizações;
2. Liberdade de expressão;
3. Direito de voto;
4. Elegibilidade para cargos públicos;
5. Direito de líderes políticos disputarem apoio e, conseqüentemente, conquistarem votos;
6. Fontes alternativas de informação;
7. Eleições livres e idôneas;
8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência do eleitorado (DAHL, 2012, p. 27).

Nesse sentido, Dahl (2012) defende que historicamente os regimes apresentam uma grande variação no atendimento às garantias institucionais. Assim, um sistema que atenda a todas essas características poderia ser classificado como uma poliarquia, ou uma democracia perfeita. Outras três classificações elaboradas por Dahl (2012), considerando as duas dimensões teóricas de análise - 1. Liberalização (contestação pública); 2. Inclusividade (participação) – são: oligarquias competitivas, hegemonias fechadas e hegemonias inclusivas, conforme ilustra a figura 1.



O *Democracy Index* utiliza 4 classificações para os países avaliados: democracia completa, democracia falha, regime híbrido e regime autoritário. De acordo com a Unidade de Inteligência da *The Economist*, em 2019, 48.4% da população mundial viviam em regimes democráticos, apesar de que, apenas 5.7%, viviam em uma democracia completa. Mais de um terço da população mundial, em 2019, vivia em um regime autoritário, grande parte na China. Outro dado interessante que o *Democracy Index* registrou, em 2019, foi o declínio da média geral global de democracia, de 5,48, em 2018, para 5,44 (em uma escala de 0 a 10).

O Brasil, que ocupa a posição 52 do ranking, obteve a nota 6,86, em 2019, e é classificado como uma democracia falha. Em 2006, quando o índice começou a ser medido, a nota do Brasil era 7,38. Em seguida, essa nota diminuiu de 7,38, em 2014, para 6,96. O ano de 2015 foi marcado pelo acirramento da crise política, iniciada com os protestos de rua de 2013, que também antecedeu ao impeachment da presidente Dilma Rousseff. Dos critérios analisados, as notas mais baixas alcançadas pelo Brasil, em 2019, foram, cultura política e funcionamento do governo, com as notas 5,00 e 5,36, respectivamente. As notas mais altas foram

alcançadas nos critérios de processo eleitoral e pluralismo, e liberdades civis, com 9,58 e 8,24, respectivamente. Por fim, o critério da participação política obteve nota 6,11. Convido vocês a navegarem pela página do *Democracy Index* e verificarem a classificação de outros países em **EIU Democracy Index 2017 (economist.com)**.

Outro ranking de democracia nos países é produzido pela *Freedom House* (**Freedom House | Expanding freedom and democracy**), que trabalha a partir da convicção de que a liberdade floresce em nações democráticas, em que os governos são responsivos com a população. A *Freedom House* foi fundada em 1940 e, em 1973, iniciou a avaliação sobre a liberdade nos países do mundo. Contudo, sua classificação envolve menos categorias que o *Democracy Index* e classifica os países entre livres, parcialmente livres e não livres.

Além da reflexão sobre o nível de democracia no Brasil, outro aspecto importante, para compreender a evolução da Administração Pública no país, refere-se ao fato de sermos uma República Federativa. É importante compreender o conceito de federação, suas características e origens, como a federação brasileira está organizada e como essa organização interfere na gestão pública.

A Federação consiste em uma forma de organização do Estado nacional, que é caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político. A dupla autonomia territorial significa que há duas esferas autônomas de poder: o central, que é o governo federal; e a descentralizada, que são os governos-membros, no Brasil chamamos de estados, mas também podem ser chamados de províncias, ou outros nomes, a depender do país. A principal característica do sistema federalista é a descentralização do poder político, pois as duas esferas têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território as mesmas pessoas (SOARES, 1998).

O federalismo teve origem em 1.787, com o surgimento do Estado nacional norte-americano. Constituiu-se em uma engenharia institucional, para unificação das 13 colônias inglesas, que lutavam pela independência da Inglaterra. O pacto federativo foi um conjunto de preceitos constitucionais, acordados entre forças divergentes com o objetivo de estabelecer unidade nacional e garantir autonomia política. Soares (1998) classifica as forças divergentes em interesses centrífugos, ou seja, de manutenção da autonomia das colônias inglesas e interesses centrípetos, advindos da necessidade de união para obter êxito no processo de independência.

O federalismo surge, então, como uma solução para esse confronto de forças. Por um lado, buscava-se o fortalecimento militar contra ameaças externas, a ampliação da comercialização entre as colônias e, também, a pacificação entre elas. Por outro lado, havia a necessidade de manutenção da autonomia das colônias inglesas, que não tinham interesse em perder poder político. Por isso, essa solução deveria implementar um

sistema de dupla soberania política, com a distribuição do poder político entre duas esferas de poder – Governo Central (União) e unidades constituintes (estados), em um sistema de fiscalização com pesos e contrapesos (*checks and balances*) entre as duas esferas (SOARES, 1998).

Logo, as características do federalismo são:

1. Divisão territorial em subunidades;
2. Sistema bicameral;
3. Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário presentes nos dois níveis federais;
4. Existência de Corte Suprema de Justiça (ordem federal);
5. Definição de competências (administrativas e fiscais), com cada nível de governo apresentando ao menos uma área de ação que é autônomo;
6. Autonomia em cada ente federativo.

O federalismo é diferente de outros sistemas, como o sistema unitário, em que há a centralização do poder político, em oposição ao sistema federativo; e o sistema confederado, em que o *locus* do poder está nas unidades territoriais que compõem a unidade política. O sistema confederado é muito utilizado na formação de blocos nacionais, a exemplo da União Europeia, com a finalidade de unir estados nacionais em torno de objetivos específicos. Contudo, há uma fragilidade do governo central e, por isso, é de fácil dissolução. A federação é uma forma minoritária de organização territorial. No mundo, apenas, cerca de 19 países, são Estados federais, mas nem todos são classificados consensualmente¹. As principais motivações para a adoção do sistema federalista são, primeiramente, a coexistência de forças centralizadoras e forças descentralizadoras no mesmo território; outra motivação é a combinação de grande dimensão territorial com democracia, a exemplo de países como Canadá, Estados Unidos, Brasil e Austrália; e, por fim, a existência de heterogeneidades territoriais.

É imprescindível destacar que a democracia é uma condição indispensável para a vigência do federalismo. Até porque, esse aspecto está diretamente ligado à nossa primeira reflexão sobre a democracia e a possibilidade de os países terem diferentes formas de atender aos critérios a fim

¹ Vejam a lista de Estados federais no Wikipedia: Lista de Estados federais – Wikipédia, a enciclopédia livre (wikipedia.org).

de serem considerados democráticos. Para o federalismo, a democracia é fundamental, pois a sua vigência é que vai garantir a existência da dupla autonomia territorial, característica essencial ao federalismo. Ou seja, regimes autoritários são incompatíveis com o sistema federalista, pois a vigência da soberania popular com eleições livres, periódicas e competitivas é uma condição democrática.

A existência da democracia visa garantir o atendimento à pluralidade de interesses da sociedade, através da participação política e o funcionamento do federalismo, que, por sua vez, requer um aparato constitucional e institucional. Primeiramente, vale destacar que a descentralização política territorial prevê autonomia para constituir e preservar o governo próprio e independente. Ou seja, tanto a união quanto as unidades federadas podem ter seus governantes eleitos pela população, pois há descentralização das instâncias responsáveis pela tomada de decisões políticas. Também é importante citar o federalismo fiscal, pois não se trata apenas de descentralização administrativa, é preciso haver autonomia subnacional para cobrança de impostos e autonomia orçamentária.

O sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*) é garantido pelas instituições políticas que dão autonomia às unidades subnacionais e garantem a autonomia do poder central (SOARES, 1998). As seguintes instituições garantem o funcionamento do federalismo:

- Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (independentes nos dois níveis da federação);
- No nível nacional, primeira câmara (para garantir os interesses da maioria) e segunda câmara (para garantir os interesses dos estados federados);
- Suprema Corte de Justiça (para defesa da Constituição);
- Partidos políticos (para assegurar a pluralidade de ideias).

Tendo refletido sobre os diferentes sentidos de democracia e como pode se manifestar de formas diferentes entre os países, além de ter compreendido o conceito de federalismo, suas características e instituições democráticas, vamos conhecer um pouco da federação brasileira antes de tratarmos a evolução histórica da Administração Pública Brasileira.

A República Federativa do Brasil

Desde a proclamação da Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, no evento que ficou conhecido como o Grito do Ipiranga, que tornou D. Pedro o Imperador do Brasil, tivemos um total de sete Constituições (SOUZA, 2005). É interessante que a quantidade total de Constituições brasileiras varia, de acordo com a fonte de informação. Há uma falta de consenso muito grande sobre as Constituições durante o regime militar, que se iniciou em 1964, uma vez que, nesse período, utilizou-se bastante do recurso dos Atos Institucionais para governar o país.

Após a independência, em novembro de 1824, D. Pedro I outorgou a primeira constituição brasileira, com governo monárquico, hereditário e constitucional representativo. A primeira constituição republicana, sob regime presidencialista, veio em 1891, com grande inspiração na Constituição estadunidense, o país passou a ser chamado Estados Unidos do Brasil. Apesar de termos adotado o federalismo nessa constituição, tal qual o país que nos inspirou, ainda não vivíamos em um regime amplamente democrático. O presidente era eleito pelo voto direto, mas mulheres, menores de 21 anos e analfabetos não votavam, excluindo assim grande parcela da população na época. Nesse período, os Estados detinham grande autonomia administrativa e financeira, com a possibilidade de decretar impostos sobre a exportação e organizar livremente a força policial. Essa Constituição foi fortemente marcada por princípios liberais ao garantir o direito de propriedade em sua plenitude. Outra novidade dessa Constituição foi a desvinculação do Estado da Igreja Católica.

Em 1930, a chegada de Getúlio Vargas ao poder teve como principal desafio compatibilizar interesses do empresariado industrial e da oligarquia latifundiária. Até então, o período da história do Brasil, que ficou conhecido como República Velha, era marcado pelo favorecimento da oligarquia latifundiária, que ocupava o poder, alternando os presidentes entre São Paulo e Minas Gerais, a política do café com leite. Após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas permaneceu no poder, de forma interina, por quatro anos, até 1934, quando houve a escolha de uma assembleia constituinte, que promulgou a nova Constituição e elegeu Getúlio presidente.

Contudo, a Constituição de 1934, que possibilitou o monopólio de certas indústrias, a nacionalização progressiva dos bancos de depósito, a proibição de juros excessivos, a instituição do salário mínimo, jornada de 8 horas, repouso semanal, férias, indenização trabalhista, pluralidade sindical, teve vida curta. Em 1937, Getúlio Vargas fecha o Congresso e institui a ditadura do Estado Novo. A Constituição promulgada tem inspiração fascista, e acaba por destruir a base da federação, a autonomia dos poderes e o sindical, além de fechar todos os partidos e estabelecer a censura.

A constituição seguinte foi promulgada por Vargas, em 1937, após o golpe militar por ele liderado. Vargas fechou o Congresso Nacional e as assembleias estaduais e substituiu os governadores eleitos por interventores. Existe um consenso de que uma das principais razões do golpe seria neutralizar a importância dos interesses regionais a fim de construir a unidade política e administrativa necessária para promover a chamada modernização social e econômica do país. Um dos atos mais simbólicos de Vargas contra os interesses regionais foi queimar todas as bandeiras estaduais em praça pública (SOUZA, 2005, p. 108).

Após 15 anos no poder, Getúlio promove uma abertura política, permite a formação de partidos, concede anistia aos presos políticos e convoca eleições. Em 1946, a nova constituição estabelece o fim da censura, in-

dependência dos poderes, autonomia dos estados, garantia de direitos individuais, de manifestação pública, direito de greve, novos direitos trabalhistas e o princípio da liberdade de criação e organização partidária. Contudo, esse período democrático da nossa história foi breve, pois, em 1964, os militares instituíram um regime militar ditatorial. Esse período foi marcado por Atos Institucionais, que decretaram o fim dos partidos, a cassação de direitos políticos, eleição indireta para presidente e para governadores.

Em 1967, o Ato Institucional nº 4 convocou o Congresso para aprovar a Constituição elaborada pelo governo, considerada a Constituição do Golpe de 64. Em 1969, o Ato Institucional nº 5, para alguns, a Constituição do Terror, é implementado como uma resposta ao aumento da mobilização popular e à *rebeldia* do Congresso. Com esse Ato Institucional, a Constituição foi suspensa e o Congresso fechado. Foi, então, promulgada a Emenda Constitucional nº 1, por uma junta governativa, com uma nova lei de Segurança Nacional e Lei de Imprensa.

O golpe de 1964 colocou o Brasil na rota dos regimes autoritários que passaram a governar a América Latina nos anos 1960. Paradoxalmente, os militares não promulgaram imediatamente uma nova Constituição, embora tenham feito várias emendas à Constituição de 1946. A nova Constituição do regime só foi promulgada em 1967 e em 1969 uma longa emenda constitucional foi editada (SOUZA, 2005, p. 108).

Em 1979, o então presidente militar, Ernesto Geisel, com objetivo de promover o processo de abertura política lento, gradual e seguro, promove uma reforma na Constituição e revoga o AI-5, o que é considerada a Constituição da Abertura. Por fim, em 1988, uma assembleia constituinte, democraticamente eleita, e com a participação de diversos setores da sociedade, promulgou a Constituição em vigência nos dias de hoje. Analisar o histórico de constituições que o Brasil já teve nos faz perceber que elas refletem a busca de um caminho para o desenvolvimento nacional, contudo a democracia nem sempre esteve associada à busca de um projeto nacional.

Portanto, gostaria que atentassem para o fato de que tivemos regimes democráticos em apenas dois momentos da nossa história. O primeiro momento foi mais breve, um período de 18 anos, entre o fim do Estado Novo, em 1946, e o início do Regime Militar, em 1964. O segundo momento estamos vivendo desde a redemocratização do país, em 1988, ou seja, 32 anos. Somados os dois períodos, temos apenas, 40 anos de democracia na história do país, que existe desde 1500. Essa nossa pouca tradição democrática afeta sobremaneira o funcionamento da federação brasileira, uma vez que a democracia é uma característica imprescindível ao federalismo. Ou seja, nos momentos de autoritarismo extremo e centralismo, os estados não gozavam de autonomia política.

E nos dias de hoje, como uma federação brasileira está organizada?

Resultado de uma ampla mobilização popular, a Constituição de 88 descentralizou o poder governamental em vários centros de poder, mesmo que assimétricos, para participar do processo decisório. Nesse sentido, a federação brasileira, desde 88, é um sistema de três níveis, conhecido como triplo federalismo, pois incorporou os municípios, além dos estados como partes da federação (SOUZA, 2005). Os três níveis de governo contam com poderes legislativos e os níveis federal e estaduais têm seus próprios poderes judiciários. Como em toda federação, a organização dos poderes pressupõe autonomia e independência entre eles.

No Brasil, o poder executivo é formado pela Presidência da República; Ministérios e Forças Armadas; Secretarias de Estado; e outros órgãos, como: Bancos, Fundações, Institutos, Superintendências, Polícias Federal e Rodoviária, departamentos, universidades, órgãos de pesquisa, empresas públicas, como Petrobras, Correios, Casa da Moeda, entre outros. O poder legislativo é formado pelo Congresso Nacional, que é bicameral, com a Câmara de Deputados Federal e o Senado Federal; o Tribunal de Contas da União (TCU); as Assembleias Legislativas Estaduais; os Tribunais de Contas dos Estados; os Tribunais de Contas dos Municípios; as Câmaras de Vereadores Municipais e os Tribunais de Contas de Municípios.

Por fim, temos o poder judiciário composto pelo Supremo Tribunal Federal (STF); Superior Tribunal de Justiça (STJ); Tribunais Regionais Federais; Tribunais Superiores e Regionais do Trabalho, Eleitoral, Militar; e os Tribunais Estaduais. E como funções essenciais à justiça, temos ainda o Ministério Público (MP), para a defesa da coletividade, a Advocacia-Geral da União (AGU) para defender o estado, e as Defensorias Públicas, para defesa dos cidadãos que não têm renda para a contratação de advogados.

Desde 1988, a administração pública é regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e transparência. O princípio da legalidade requer que toda ação pública seja baseada em normas e leis; o princípio da impessoalidade refere-se ao tratamento impessoal que deve ser prestado ao cidadãos; o princípio da moralidade requer que toda ação pública esteja pautada em valores morais; o princípio da publicidade prevê que toda ação pública seja divulgada para a população; e, por fim, o princípio da transparência, último a ser incorporado, que prevê a divulgação de despesas públicas para a população em sites específicos para informação.

A administração pública pode ser direta, indireta e fundacional e o acesso ocorre por meio de concursos públicos ou por nomeação, em cargos de confiança. Os funcionários públicos contam com Regime Jurídico Único e plano de carreira específico, além de estabilidade no emprego.

Resumindo

Neste Capítulo introdutório, fizemos um apanhado geral sobre questões fundamentais para a compreensão da Administração Pública Brasileira. Começamos discutindo os sentidos de democracia e estabelecemos as

distinções entre democracia ideal e real. Em seguida, refletimos nos diferentes formatos de regimes democráticos existentes entre os países e como eles podem ser mais ou menos democráticos. Nesse sentido, foi possível verificar que o Brasil não possui uma democracia completa, segundo o *Democracy Index*, e que sua nota vem caindo, desde 2014, quando houve o acirramento da crise política.

O passo seguinte foi compreender melhor o conceito e as características do federalismo, bem como seu surgimento e as motivações para o seu funcionamento. Foi possível concluir que a democracia é uma condição indispensável ao funcionamento do federalismo, uma vez que é só com a vigência da democracia que as unidades federadas podem gozar de autonomia política. Por fim, começamos a olhar para o Brasil, sob a perspectiva histórica das constituições, até chegar na organização federativa atual. Agora estamos prontos para percorrer a trajetória histórica da Administração Pública Brasileira, suas reformas e as inovações democráticas advindas da Constituição de 88. Vamos lá?

SAIBA MAIS

Convido vocês a navegarem pela página do *Democracy Index* e verificarem a classificação de outros países em *EIU Democracy Index 2017* (economist.com).

Outro ranking de democracia que recomendo a navegação é o *Freedom House* (*Freedom House | Expanding freedom and democracy*). Outras buscas que valem a pena: a lista de Estados Federais do Wikipedia, a quantidade de Constituições brasileiras (estejam atentos às variações nas quantidades).

Leitura Complementar

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. In: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, número 44, 1998, p. 137-163.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n.24, p. 105-122, 2005.

ATIVIDADES

A matriz a seguir representa a estrutura federativa do Brasil, com os três poderes e as três esferas de poder. Complete os espaços em branco com: cargos, quantidade de pessoas por cargo e instituições.

Poderes / esferas de poder	União 1	Estados (26 + 1)	Municípios (5.570)
LEGISLATIVO			
EXECUTIVO			
JUDICIÁRIO			

Para completar a matriz, utilize o banco de palavras a seguir.

Cargos

presidente/vice / governadores/vices / prefeitos/vices /
senadores / deputados federais / deputados estaduais /
deputados distritais / vereadores / juízes e desembargadores /
juízes, desembargadores e ministros

Instituições

Câmara dos Deputados / Senado / Congresso Nacional /
Assembleias Legislativas / Câmara Distrital / Câmaras Municipais /
Governo do Estado / Presidência / Prefeitura / STF / STJ / TJs /
Tribunais Federais/Regionais / Tribunais Estaduais

Essa atividade foi retirada da aula 3 do livro Educação Política: Sugestões de ação a partir de nossa atuação, de Humberto Dantas (2018).

CAPÍTULO II

ORIGENS, REFORMA BUROCRÁTICA
E REFORMA MILITAR DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA

Profa. Dra. Luiza Teixeira

21

Evolução da Administração Pública Brasileira

Neste Capítulo, vamos nos dedicar ao estudo da evolução da Administração Pública Brasileira. Feitas as considerações iniciais sobre os sentidos e os diferentes formatos que a democracia pode assumir, sobre o federalismo e seu funcionamento no Brasil, especialmente, desde a Constituição Federal de 1988, voltamos nossa atenção à história brasileira e o funcionamento da gestão pública nos diferentes períodos históricos, que passaram por momentos de autoritarismo e democracia, conforme foi discutido no Capítulo anterior. Primeiramente, é preciso destacar três eventos importantes, que marcaram a evolução da Administração Pública Brasileira:

1. A criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1936, no governo de Getúlio Vargas;
2. O Decreto Lei 200, de 1967, durante o regime militar, que institucionalizou a descentralização administrativa;
3. A Constituição de 88, com a instituição de mudanças fundamentais para a gestão pública.

É importante observar que a evolução da Administração Pública Brasileira é marcada por reveses, mudanças de rotas e períodos de completa inércia, conforme veremos ao longo desta e das próximas unidades. Outro aspecto a ser observado é que convivemos com três grandes modelos de administração: patrimonialista, burocrático-weberiano e gerencial. Não se preocupem, pois nos dedicaremos a estudar cada um desses modelos a seguir, a começar pelo modelo patrimonialista. O patrimonialismo existe desde o princípio da gestão pública no Brasil e persiste até os dias de

hoje. Por fim, vale destacar o papel central desempenhado pela União, no processo de mudanças e reformas ocorrido, conforme destacado por Torres (2004):

Analisando as três grandes inflexões da administração pública brasileira, observamos claramente o papel fundamental desempenhado pela União, que sempre teve atuação muito forte e preponderante dentro da Federação (TORRES, 2004, p. 142).

Origens da Administração Pública Brasileira – do Período Colonial à República Velha

Segundo vimos no Capítulo 1, o Brasil não chega a ser uma democracia completa, de acordo com o índice de democracia da revista *The Economist*. A cultura política e o funcionamento do governo são os critérios de que o Brasil tem as notas mais baixas. As razões para obtermos uma nota tão baixa nesses quesitos existem há bastante tempo. Por isso, é importante compreender que cultura política é essa, como foi a Constituição da Administração Pública brasileira e que fatores culturais interferem no desempenho da administração pública e, conseqüentemente, na qualidade da democracia. Nesse sentido, faz-se necessário compreender o conceito de patrimonialismo e suas relações com a gestão pública brasileira desde sua origem.

Embora muitos autores considerem que a Administração Pública brasileira tem início com a transferência da Família Real para o Brasil, em 1808, Costa (2008) e Abrucio (2010) ressaltam que é importante considerar os 300 anos de administração colonial antes da vinda da família real. Os primeiros governantes tinham uma forte relação com a metrópole portuguesa. No período colonial, tudo deveria ser feito de acordo com as regras de Portugal, existindo quatro níveis de poder: as instituições metropolitanas, a administração central, a administração regional e a administração local.

Contudo, trata-se de um momento histórico que antecede a noção moderna de Estado, com a distinção entre público e privado, a clássica divisão de poderes e de níveis de governo. Costa (2008) destaca que a administração colonial era ampla, complexa e ramificada, com noções antigas de Estado, sem seguir princípios de divisão de trabalho, simetria e hierarquia.

A administração colonial, apesar da abrangência das suas atribuições e da profusão de cargos e instâncias, do ponto de vista funcional, pouco se diferenciava internamente. Tratava-se de um cipoal de ordenamentos gerais, encargos, atribuições, circunscrições, disposições particulares e missões extraordinárias que não obedeciam a princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia. O caos legislativo fazia surgir num lugar funções que não existiam em outros; competências a serem dadas a um servidor quando já pertenciam a terceiros; subordinações diretas que subvertiam a hierarquia e minavam a autoridade (COSTA, 2008, p. 832).

Para além do caos legislativo descrito por Costa (2008), é importante destacar que o Brasil colonial convivia com duas formas de comando na gestão pública (ABRUCIO, 2010). A primeira forma de comando tinha um viés centralizado, representando o controle por parte da metrópole, ou seja, da coroa portuguesa, que trazia certa uniformização do processo colonizador. Contudo, pela distância da metrópole e pelas limitações de comunicação à época, regras e regulamentações, muitas vezes, acabavam ficando no vácuo e à mercê das decisões dos poderes locais. A segunda forma de comando administrativo tinha origem em fontes de poder descentralizadas, resultados da estrutura local de governança, ou seja, pessoas ou grupos que participavam da política local (ABRUCIO, 2010).

Vale destacar que as câmaras municipais existem no Brasil desde o período colonial, com eleições para a escolha de seus representantes. Como a estrutura administrativa da coroa era insuficiente para cobrir uma vasta extensão territorial, e a autoridade da coroa era algo distante do país, as câmaras conseguiam exercer um grande poder. A nobreza local não só tinha diversas atribuições mas também prerrogativas especiais, a exemplo da proteção recebida por senhores de engenho contra os pequenos produtores de aguardente, que tiveram suas máquinas de produção destruídas (TEIXEIRA, 2016).

Assim, enquanto havia um modelo administrativo com excesso de procedimentos e regulamentos, havia também uma estrutura local de governança caracterizada pelo poderio patrimonialista, presente tanto nas câmaras municipais quanto nas capitanias hereditárias, gerando um duplo padrão na administração pública. Esse duplo padrão que ocorreu primeiramente no Brasil colônia, volta a se repetir em outros momentos históricos até os dias de hoje, conforme veremos ao longo do módulo. Portanto, segundo Costa (2008), as principais características da administração colonial no Brasil eram:

- A centralização;
- A ausência de diferenciação entre os poderes;
- O mimetismo no que se refere aos procedimentos de Portugal;
- A profusão de normas minuciosas;
- O formalismo;
- A morosidade.

Segundo Costa (2008), as disfunções da administração colonial brasileira teriam origem na transplantação das instituições existentes tanto na metrópole para a colônia quanto no vazio da autoridade portuguesa, no vasto território brasileiro. Assim, Costa (2008, p. 834) conclui que a administração colonial era “um organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz”. Outro aspecto marcante da administração colonial era a coexistência do centralismo das regras de Portugal, com o patrimonialismo local, em que os coronéis, grandes proprietários, ditavam as regras locais.

A chegada da Família Real ao Brasil deu condições para a emergência do espaço público e da formação de uma burguesia nacional. Ao fugir de

Lisboa, a Família Real Portuguesa trouxe consigo toda a máquina estatal e transferiu a capital de Lisboa para o Brasil. Todos os arquivos e tudo que era importante para a administração pública portuguesa vieram de navio. A instalação da corte, no Rio de Janeiro, propiciou a criação de uma série de instituições que existiam na metrópole, tais como a Academia de Marinha, a Academia de Artilharia e Fortificações, o Arquivo Militar, a Tipografia Régia, a Fábrica de Pólvora, o Jardim Botânico, a Biblioteca Nacional, a Academia de Belas Artes, o Banco do Brasil, entre outras (COSTA, 2008). Cargos e honrarias também foram criados para premiar os que tinham se submetido ao sacrifício de acompanhar sua alteza real pelas ainda selvagens terras do Brasil.

Segundo Costa (2008), essas criações e inovações institucionais, jurídicas e administrativas da coroa portuguesa no Brasil tiveram grande impacto em diversas dimensões da sociedade - econômica, social, política e cultural - no plano nacional e na esfera regional. Assim, o cotidiano tranquilo da antiga colônia passa a conviver com diversas novidades, que iam desde edificações, estradas, indústrias, impostos, leis até festas e costumes.

O fato é que a transferência da corte e mais tarde a elevação do Brasil à parte integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases do Estado nacional, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento do autogoverno. A elevação à condição de corte de um império transcontinental fez da nova administração brasileira, agora devidamente aparelhada, a expressão do poder de um Estado nacional que jamais poderia voltar a constituir-se em mera subsidiária de uma metrópole de além-mar (COSTA, 2008, p. 836).

Abrucio (2010) chama atenção para o fato de que, a partir de meados do século XVIII, as reformas pombalinas, implementadas pelo Marquês de Pombal, em Portugal, geraram maior intervenção por parte da coroa nos assuntos da colônia, especialmente da mineração. Pombal foi o responsável pela formação de lideranças político-administrativas para atuarem como altos burocratas nas colônias. Esse processo acabou formando uma elite de brasileiros com objetivos similares. Essa elite ocupou altos postos governamentais, no período de transição da colônia para o império, e acabou desempenhando um papel fundamental no processo de independência e no projeto de nação (ABRUCIO, 2010). Continuando com Abrucio (2010), ele considera que essa alta burocracia acabou tendo um papel modernizador, ao planejar a independência e pensar em um projeto de nação, mas ao mesmo tempo ambíguo, pois não foi capaz de romper com a escravidão. O Brasil foi um dos últimos países a abolir a escravidão e o fez depois de muita pressão externa, especialmente por parte da Inglaterra, maior parceiro comercial da época.

Em 7 de setembro de 1822, pouco mais de um ano depois do retorno do rei D. João VI a Portugal, D. Pedro I declarou a Independência do Brasil e, em 1824, outorgou a primeira Constituição brasileira, a Constituição do Império, conforme visto na Unidade anterior. Durante esse período, a

burocracia estatal tinha duas funções: a primeira consistia em participar da definição das principais diretrizes do país, por meio do exercício de funções burocráticas e pela participação no Conselho de Estado, que prestava assessoria ao imperador. A outra função da burocracia estatal no Império era a distribuição de empregos públicos para a garantia de apoio político e social. Ou seja, o fenômeno da patronagem já estava institucionalizado no Brasil imperial, com a prática de cabos eleitorais receberem empregos públicos para a conquista de votos da população. E como a economia escravocrata era pouco dinâmica, basicamente agrária, grande parte dos empregos existentes estavam no setor público (ABRUCIO, 2010).

Vale destacar que essa alta burocracia era selecionada com base em certo tipo de mérito e saber generalista, mas ainda não havia recrutamento com princípios universalistas, como os concursos públicos e, também, não era profissionalizada em termos de carreira. Contudo, o mais importante a se observar, nesse período histórico, é a existência de dois mundos burocráticos: um mais vinculado ao mérito, formado por uma elite burocrática com funcionários bem formados; e o outro mundo burocrático vinculado à patronagem, com funcionários públicos que recebiam cargos em troca de apoio político. Abrucio (2010) ressalta que os traços patrimonialistas presentes no Brasil também eram comuns em outros países do mundo, à época, uma vez que as primeiras reformas burocrático-weberianas começaram na segunda metade do século XIX.

Em 15 de novembro de 1889, a República foi deflagrada no Brasil, por meio de um golpe do Exército, que organizou uma marcha de 600 soldados, liderados pelo marechal Deodoro da Fonseca, contra o quartel-general do Exército, onde estava reunido o ministério (COSTA, 2008). As estruturas socioeconômicas do Brasil imperial não foram alteradas profundamente com a proclamação da República. A economia do país continuou voltada para a exportação agrícola, baseada na monocultura e no latifúndio. Contudo, o principal produto agrícola de exportação, que foi o açúcar, durante o período colonial e imperial, com a produção concentrada na região Nordeste, passou a ser o café, com a produção concentrada no Sudeste, principalmente no estado de São Paulo. Essa mudança alterou a concentração de poder político das antigas elites cariocas e nordestinas com os grandes cafeicultores paulistas (COSTA, 2008).

Na Primeira República, também conhecida como República Velha, houve um enfraquecimento do Estado brasileiro, uma vez que prevaleceu o sistema estadualista e oligárquico (ABRUCIO, 2010). A Constituição de 1891, inspirada na Constituição americana de 1787, como vimos na Unidade anterior, instituiu o federalismo e inaugurou o regime presidencialista. Com a Constituição republicana, a separação de poderes ficou mais clara, deputados e senadores passaram a ser eleitos, a autonomia do Judiciário foi ampliada, houve a criação do Tribunal de Contas para fiscalizar a realização de despesas públicas, e os governadores dos estados passaram a ser eleitos (COSTA, 2008). Os estados ganharam grande autonomia e capacidade de arrecadação própria, o que reforçou a utili-

zação do modelo de patronagem no plano subnacional, pela via política do coronelismo. Com a instituição das eleições para governadores, era imprescindível a conquista de eleitores de forma a legitimar o processo político, mesmo que houvesse fraude (ABRUCIO, 2010).

A alternância do centro de poder do Nordeste para o Sudeste concretizou um novo pacto político que privilegiou os interesses das elites econômicas do centro-sul. O governo federal assumiu o papel de garantir a defesa e a estabilidade, além da proteção dos interesses da agricultura exportadora, por meio do câmbio e da política de estoques. Havia pouca interferência por parte do governo federal nos assuntos internos dos Estados, marcando assim, um período de grande descentralização, com grande autonomia político-administrativa dos Estados na federação, e consequente enfraquecimento da união. As grandes oligarquias estaduais controlavam as eleições e garantiam o apoio ao governo federal, e essa política dos governadores garantia a alternância na presidência da república de representantes dos estados de São Paulo e Minas Gerais, o que ficou conhecido como a política do café com leite.

Abrucio (2010) destaca que, mesmo tendo os estados ganhado bastante autonomia político-administrativa na primeira República, não houve ações para a modernização da estrutura administrativa estadual, com raras exceções, a exemplo do sistema de ensino do Rio Grande do Sul e São Paulo. Contudo, houve duas exceções no esforço de modernização da máquina pública na administração pública federal, a criação de duas grandes estruturas burocráticas do Estado: as forças armadas, com estrutura institucional para interferir na ordem política, e o Itamaraty, a diplomacia internacional, criado como uma estrutura permanente do Estado, existente até os dias de hoje (ABRUCIO, 2010).

Por fim, é possível concluir que a Primeira República foi paradoxal no que se refere à modernização da administração pública brasileira. Por um lado, enfraqueceu o Estado nacional e reforçou o modelo patrimonial; por outro, foi capaz de criar duas burocracias profissionais e modernas, que se aproximaram da reforma administrativa burocrática da era Vargas (ABRUCIO, 2010). Outra observação a respeito desse período refere-se à manutenção do duplo padrão na administração pública, em que uma parte da máquina pública é destinada à manutenção de interesses particulares, com a distribuição de empregos por apoio político.

Da descoberta do Brasil, em 22 de abril de 1500, até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode facilmente ser descrito como a grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita. Essa elite gravitava em torno do Estado e lhe arrancava os mais diversos privilégios: sinecuras, prebendas, políticas públicas escandalosamente vantajosas, poder político e social, empréstimos mais que favoráveis, garantia de impunidade na operação de uma infinidade de mecanismos de corrupção, clientelismo, patronagem e uma lista sem fim de privilégios (TORRES, 2004, p. 143).

A Administração Pública Brasileira, do período colonial até o final da República Velha, tinha como principal característica o patrimonialismo. Apesar de ter constituído uma elite burocrática que trabalhava no nível da União, os estados institucionalizavam a distribuição de empregos públicos em troca de apoio e manutenção do poder. O patrimonialismo antecede os princípios da administração burocrática, pensada por Weber como impessoalidade, segmento de regras universais, entre outros, que mais tarde será objeto da primeira reforma da administração pública brasileira. Portanto, conforme destacado por Torres (2004), o patrimonialismo remonta a formas de dominação política tradicional que, de fato, no passado, faziam parte dos modos de administração, em geral, mas, a partir do final do século XIX, foram sendo abandonadas por outros países do mundo (ABRUCIO, 2010). Patrimonialismo pode ser entendido como:

(...) formas de dominação política tradicional em que não há uma separação visível entre as esferas pública e privada, em que esses dois domínios se misturam na concepção do governante, que entende e controla o Estado como se fosse a extensão do seu próprio domínio privado (TORRES, 2004, p. 144).

Contudo, no Brasil, o patrimonialismo parece não ter sido um modelo superado na Administração Pública Brasileira. Temos exemplos recorrentes no nosso cotidiano de traços patrimonialistas na política brasileira, basta ler as notícias. A obra de Dias Gomes, *O bem amado* (1973), retrata de forma bem humorada as relações da política brasileira com o setor público. Vale a pena assistir uma das produções existentes para a televisão e o cinema. No próximo tópico, continuaremos vendo a evolução da administração pública, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder e como ocorreu a primeira reforma do estado brasileiro.

Modernização Varguista e Primeira Reforma da Administração Pública Brasileira

As transformações pelas quais o Brasil começou a passar, depois de transcorridos 40 anos de República Velha, advindas da diversificação da economia com o primeiro ciclo de industrialização, urbanização e organização política das camadas urbanas, incitou conflitos de interesse dentro dos setores dominantes, nas classes sociais e nas regiões que começaram a questionar o pacto oligárquico em vigência (COSTA, 2008). O pacto favorecia especialmente os estados de São Paulo e Minas Gerais, mas deixava de fora grande parte da federação, a começar pelos estados do Nordeste, produtores de açúcar, que haviam passado todo o período anterior sendo beneficiados. Torres (2004) destaca que o processo de urbanização e industrialização experimentado pelo Brasil, a partir da década de 1930, gerou pressões na sociedade, principalmente na recente burguesia nacional, pela modernização do país, que ainda era majoritariamente voltado à produção agrícola e, também, por um novo rearranjo político do Estado, que favorecesse os interesses de outros grupos produtivos.

Alguns fatos históricos do contexto brasileiro à época são importantes para compreender a Revolução de 30. Primeiramente, o Exército passou a ser um ator político muito importante e influente no cenário nacional. Desde a guerra do Paraguai, ocorrida entre 1864 e 1870, que a notoriedade e, consequentemente, o poder político do exército vinham aumentando. Basta lembrar que o exército liderou o processo de Proclamação da República, em 1889, cujo primeiro presidente brasileiro, Deodoro da Fonseca, era um marechal. Contudo, o exército, ao mesmo tempo em que ganhou importância, também se tornou um espaço de revoltas, a exemplo do tenentismo e da Coluna Prestes, perseguindo ideais modernizadores e salvacionistas (COSTA, 2008).

Com a Grande Depressão, em 1929, o Brasil, que era uma economia periférica exportadora de café, majoritariamente, experimentou uma drástica redução nas exportações, ficando sem recursos para manter a importação de produtos industrializados. Mesmo assim, o governo federal manteve a política de compra do excedente do café, formando estoques, que, por fim, acabavam queimados para a compra de novas safras. Essa política de favorecimento dos produtores de café já era a política do governo, em plena crise econômica, aumentando o descontentamento da sociedade com o governo. O objetivo do governo era não paralisar o setor mais dinâmico da economia, na tentativa de reduzir o desemprego no campo e a recessão generalizada no país (COSTA, 2008). Por outro lado, o aumento na quantidade de café, que acabava sendo queimado por falta de comercialização, não era visto com bons olhos por uma sociedade que enfrentava uma crise econômica.

É importante citar que o lucro da cafeicultura financiou o primeiro ciclo de industrialização brasileira concentrado em São Paulo. A proteção que o governo federal oferecia aos interesses dos produtores de café, com políticas de câmbio favoráveis e a já mencionada formação de estoques reguladores, fazia parte do pacto oligárquico. Com a dificuldade de importação de produtos industrializados, a produção industrial nacional acabou desenvolvendo diversas iniciativas para a substituição dos bens importados. Essas iniciativas iam de encontro a uma corrente de pensamento acerca do desenvolvimento econômico, que se tornou influente nesse período, preconizando uma política de crescimento baseada na industrialização via substituição de importações. Nesse sentido, buscava-se a redução da dependência do país em relação às exportações de produtos primários, uma vez que estes passavam por uma desvalorização cada vez maior nos mercados internacionais (COSTA, 2008).

Costa (2008) também ressalta a influência do sucesso da política do *New Deal*, nos Estados Unidos, ancorada na intervenção do Estado na economia para recuperar a dinâmica de crescimento. Acreditava-se, então, que política similar deveria ser adotada em países periféricos a fim de promover o crescimento das economias. Nesse sentido, havia a crença de que o processo de desenvolvimento passava pela intervenção do Estado nacional na economia e na vida social. Para além do cenário econômico, no cenário político, as elites oligárquicas que haviam sido excluídas do

compromisso do antigo regime, uniram-se à emergente burguesia industrial e às camadas médias urbanas. Esse movimento revolucionário também contou com a participação dos tenentes do tenentismo, sendo liderada por Getúlio Vargas, no que se configurou em mais uma intervenção do Exército na história brasileira - a Revolução de 1930.

A chamada “Revolução de 1930” representou muito mais que a tomada do poder por novos grupos oligárquicos, com o enfraquecimento das elites agrárias. Significou, na verdade, a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial (COSTA, 2008, p. 841).

Vargas passou 15 anos na presidência durante o primeiro período no poder, dos quais, quatro anos de governo provisório, como interino, antes de ser eleito; três anos de governo constitucional, após a sua eleição, período em que foi promulgada a Constituição de 1934 e; por fim, oito anos da ditadura que ficou conhecida como Estado Novo. No poder, Vargas procurou promover a incorporação de novos atores sociais, a exemplo dos tenentes que ocuparam posições no governo, mas manteve a política de valorização do café e contemporizou com as oligarquias que haviam aderido ao movimento revolucionário (COSTA, 2008).

Embora tenha contribuído para a ampliação e consolidação da burguesia industrial, essa foi a imagem bifronte da política de Vargas — uma face voltada para as oligarquias rurais e outra para as massas urbanas (COSTA, 2008, p. 841).

O novo governo tinha como objetivos combater a crise econômica e acelerar o desenvolvimento e, fomentando o mercado interno e a substituindo as importações. Para Abrucio (2010), o modelo de Administração Pública criado por Vargas inaugurou uma nova era no Brasil por três motivos. O primeiro está relacionado à consecução do objetivo de expansão do papel do Estado e sua intervenção nos domínios econômico e social, visando desenvolver um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista. A ideia desenvolver um novo tipo de estado que atuasse na industrialização, na urbanização e no desenvolvimento econômico do país. Mas, para o alcance desse objetivo, seria necessário constituir uma administração pública, capacitada para conduzir as diretrizes de modernização econômica e de desenvolvimento definidas (ABRUCIO, 2010).

O segundo motivo de Vargas ter inaugurado uma nova era na administração pública, segundo Abrucio (2010), foi a criação de uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia. Vale lembrar que, até 1930, apenas as Forças Armadas e a diplomacia funcionavam como burocracias profissionais com características meritocráticas e universalistas. As mudanças implementadas nesse período ampliaram, para quase todo o Estado, o funcionamento com base em princípios weberianos. Por fim, Abrucio (2010) destaca como singularidade da era Vargas a criação da primeira estrutura burocrática weberiana, para produzir políticas públicas em larga escala, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Ao falar em burocracia weberiana profissional, referimo-nos ao modelo racional-legal, descrito por Weber. Para o autor, a dominação racional-legal surge e se torna prevalecente na sociedade moderna, por meio do surgimento e da consolidação de organizações burocráticas capitalistas, que funcionam com base no poder racional-legal. É chamado de poder racional-legal, porque tem como base um conjunto de regulamentos racionais e leis universais, ou seja, leis que são aplicadas indistintamente a toda população (TORRES, 2004). O modelo racional-legal tem como princípios:

- Mérito;
- Centralização;
- Separação entre público e privado;
- Hierarquia;
- Impessoalidade;
- Normas universalmente válidas;
- Atuação especializada e tecnicamente fundamentada.

Vargas, ao chegar ao poder em seu discurso de posse, anunciou que iria promover uma série de reformas, como a criação do Ministério de Instrução e Saúde Pública e do Ministério do Trabalho; a reorganização do Ministério da Agricultura e do aparelho judiciário, entre outras. O discurso inaugural mostrava uma clara intenção em modificar a estrutura de funcionamento do país, para responder aos anseios modernizantes que a Revolução de 30 carregava. Sobre a administração pública, anunciou que iria instituir a consolidação de normas administrativas, com o objetivo de simplificar a legislação em vigor, considerada confusa e complicada, e, também, redefinir os quadros do funcionalismo, que seriam reduzidos ao indispensável, com a exclusão dos funcionários excedentes (WAHRLICH, 1975 *apud* COSTA 2008).

Assim, em 1930, foi criada a Comissão Permanente de Padronização e, no ano seguinte, em 1931, a Comissão Permanente de Compras, com o objetivo de centralizar o processo de aquisição de materiais. A Constituição de 1934, que antecedeu o regime ditatorial do Estado Novo implementado por Vargas, em 1937, introduziu o princípio do mérito e alterou o processo de seleção de pessoal. Em 1935, foi criada a Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira, que nomeou a subcomissão, que ficou conhecida como comissão Nabuco, para estudar formas de realizar um reajustamento dos quadros do serviço público (WAHRLICH, 1975 *apud* COSTA, 2008), ou seja, uma reorganização da administração pública e padronização dos vencimentos.

Como resultado do trabalho da referida subcomissão, em 1936 foi promulgada a Lei nº 284, de 28 de outubro, Lei do Reajustamento que instituiu nova classificação de cargos públicos, estabeleceu normas básicas e criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil. Os principais reformadores e empreendedores da reforma das pias foram Maurício Nabuco, dos quadros do Itamaraty, e Luiz Simões Lopes, braço direito do presidente (ABRUCIO, 2010). Em 1937, a Carta Constitucional implementou

a obrigatoriedade da realização de concurso público pelo departamento administrativo vinculado à Presidência.

Essas medidas foram implementadas com o objetivo de racionalizar o aparato estatal e adotar o princípio da meritocracia, essenciais para iniciar a fundação de um corpo burocrático profissional no Brasil (ABRUCIO, 2010). A cronologia dos principais regulamentos que constituíram a primeira reforma da Administração Pública Brasileira, a que ficou conhecida como a reforma burocrática do Estado brasileiro, está descrita no Quadro 1 abaixo:

ANO	REGULAMENTO	CARACTERÍSTICA
1930	Comissão Permanente de Padronização	Padronizar o processo de compras.
1931	Comissão Permanente de Compras	Centralizar o processo de compras.
1934	Constituição de 1934	Institui o princípio do mérito
1935	Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira (subcomissão Nabuco)	Responsável por reorganizar a administração pública e padronizar vencimentos
1936	Lei no 284, de 28 de outubro (Lei do Reajustamento)	Instituiu nova classificação de cargos, normas básicas e criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil
1937	Constituição de 1937	Implementou a obrigatoriedade da realização de concurso público pelo departamento administrativo vinculado à Presidência

Quadro 1 - Cronologia dos principais regulamentos da reforma burocrática do Estado brasileiro.
Fonte: elaboração própria.

Em 1936, houve a criação do DASP, mas sua organização ocorreu em 1938, já sob a ditadura do Estado Novo. O DASP tinha a missão de definir e executar a política para servidores públicos, como a admissão mediante concurso público; desenvolver capacitação técnica para o funcionalismo público; promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. Ou seja, o DASP passou a ser o órgão central do sistema de controle da administração pública, sendo uma peça chave na criação de uma burocracia profissional institucionalizada (ABRUCIO, 2010). Além da realização de concursos públicos, entre suas atribuições estava a supervisão dos processos de gestão de pessoal.

A criação e o desenvolvimento do DASP foram amparados na crença de que o processo de industrialização e desenvolvimento do capitalismo nacional, a serem implementados com forte intervenção do Estado, demandavam uma burocracia pública mais profissional e moderna. Era claro o papel atribuído ao Estado enquanto principal incentivador e controlador do desenvolvimento econômico, assim como regulador das relações sociais. A fim de desempenhar tais funções, que, além de importantes eram novas para o Estado brasileiro, havia a necessidade de um aparato estatal mais ágil, profissional e burocrático. Para tanto, seria imprescindível minimizar a forte herança patrimonial (TORRES, 2004).

O fato de tratar-se de um regime autoritário, em que naturalmente há a utilização de mecanismos de coerção, possibilitou o uso da força para introduzir, “a ferro e fogo” (TORRES, 2004, p. 149), os princípios fundamentais do modelo weberiano na gestão pública brasileira. Além de tocar a reforma da burocracia pública no governo de Getúlio Vargas, o DASP também era um instrumento político fundamental na garantia da sustentação do poder ditatorial. Assim, o DASP, no período entre 1930 e 1945, marcado por grande centralização política e administrativa, tinha um papel central na organização e manutenção do regime ditatorial (TORRES, 2004). Segundo Torres (2004), ao longo do governo Vargas, o DASP foi paulatinamente crescendo em tamanho e importância, mas por fim, tornou-se uma estrutura hipertrofiada.

Foram criados departamentos administrativos estaduais, os “Daspinhos”, para controlar a vida política e administrativa dos estados. Além do controle da administração pública, Vargas realizava a nomeação dos dirigentes dos estados. Os Daspinhos tinham a função de adaptar as normas vindas do governo central nos estados sob intervenção, de forma a exercer nestes o controle administrativo. Os Daspinhos também tinham três funções políticas: supervisionar as atividades do interventor, ser o corpo legislativo, e integrar novas elites regionais no modelo do governo Vargas.

Outra novidade que merece atenção no governo Vargas foi a criação de agências estatais descentralizadas, vinculadas ao poder executivo federal, que, depois, ficaram conhecidas como administração indireta. Voltaremos a falar sobre a administração indireta na Administração Pública Brasileira ainda nesta unidade. A princípio, foram criadas sob o formato de autarquias, em seguida, outros formatos surgiram, tais como empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. Até 1939, havia 35 agências estatais e, entre 1940 e 1945, 21 agências foram criadas. Getúlio Vargas foi o responsável pela fundação das primeiras empresas estatais que esse país já teve. Atualmente, muitas empresas estatais já foram privatizadas, ou em processo de privatização. Essas agências, ao serem criadas, eram utilizadas como instrumento fundamental nos propósitos autoritários e centralizadores do Estado Novo (TORRES, 2004).

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. Visava constituir uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, supunha um forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes — a nova burguesia industrial e o operariado urbano (MARCELINO, 1987 apud COSTA, 2008, p. 846).

Para Abrucio (2010), o DASP teve sucesso em seus objetivos de modernizar a gestão pública conforme os princípios burocráticos weberianos prevalecentes no plano internacional, à época. Costa (2008) também afirma que o DASP concretizou seus objetivos ao se tornar uma grande agência de modernização administrativa, com funções essenciais ao funcionamento da máquina pública, tais como:

- Implementação de mudanças;
- Elaboração de orçamentos;
- Recrutamento, seleção e treinamento de servidores;
- Racionalização e normatização de aquisições e contratos;
- Gestão de materiais.

Contudo, houve o que Abrucio (2010) considerou dupla face nesse processo, pois o papel modernizador não alterou o *status quo* existente, uma vez que uma parcela do Estado continuou voltada à patronagem. Segundo Torres (2004), embora houvesse o diagnóstico correto de que a industrialização e a modernização induzidas pelo Estado precisavam de uma administração pública mais qualificada, havia uma parcela da administração pública, no governo Vargas, utilizada como instrumento político de sustentação do regime ditatorial. O objetivo era garantir a manutenção do apoio da elite ao regime. Assim, a implantação de um modelo weberiano no Brasil é marcada por um viés patrimonialista muito forte.

Pinho (1998) considera que houve a criação de um híbrido administrativo com a convivência de uma estrutura meio weberiana e sólida estrutura patrimonialista. Martins (1997 *apud* PINHO, 1998) acredita que a reforma teria sido parcialmente distorcida e depois abandonada, por causa da cultura política patrimonialista, profundamente enraizada. Nogueira (1996 *apud* PINHO, 1998) estabelece uma comparação da administração pública brasileira com a coexistência de duas cabeças, uma racional-legal e a outra patrimonialista, em clima de competição e hostilidade, sem que uma consiga se sobrepor a outra. Logo, segundo Nogueira,

(...) o impulso reformador do DASP, porém não chegou a se completar: dele não nasceu a administração pública moderna, ágil, eficiente e eficaz que se imaginava indispensável ao País (NOGUEIRA, 1996, p. 10 *apud* PINHO, 1998).

Para Abrucio (2010), a manutenção do patrimonialismo na administração pública brasileira, mesmo com a reforma burocrática, está relacionada ao fato de não ter havido uma transformação política e gerencial nos estados, tal qual ocorreu com o reformismo de Franklin Roosevelt, nos Estados Unidos, quando houve a nacionalização do princípio do mérito que se impôs contra as oligarquias locais. O governo varguista estava mais preocupado em manter o controle das elites locais, o que acabou gerando uma ampliação da diferença entre a qualidade da burocracia federal e a precariedade administrativa da burocracia nos estados e municípios.

Esse aspecto do modelo modernizador de Vargas merece especial atenção, visto que é uma consequência oriunda da manutenção de formas

clientelistas. O pacto feito por Vargas com as antigas oligarquias, para implementar seu projeto de modernização, deixou que parte da máquina pública permanecesse voltada para a patronagem. Contudo, a convivência da patronagem com a estrutura institucional do DASP, que era meritocrática e universalista, gerou conflitos. A solução foi o insulamento burocrático, ou seja, a blindagem das agências daspianas do clientelismo, formando assim, ilhas de excelência, que estavam protegidas do jogo político existente nos setores políticos mais atrasados (ABRUCIO, 2010).

O insulamento do DASP e das novas agências que haviam sido criadas, para promover o desenvolvimento econômico, permitiu que Vargas conduzisse o processo de modernização da administração pública sem alterar toda estrutura política e social do país. Apesar de ter sido bem sucedido em muitos objetivos, o insulamento do DASP impediu a expansão da lógica meritocrática e universalista para toda a administração pública. Esse aspecto acabou consagrando uma espécie de administração paralela no país, visto que uma parte da administração pública funcionava de forma meritocrática e profissional, longe das influências do clientelismo e da troca de cargos por favores políticos, enquanto a outra parte funcionava de forma patrimonialista, com a participação de diferentes grupos de apoio a Vargas. Assim, a modernização da administração pública ocorreu por um tipo de administração paralela (ABRUCIO, 2010). Ou seja, a administração pública moderna funcionava de forma paralela a uma administração pública fortemente patrimonialista.

Por fim, vale destacar que as mudanças efetuadas ao longo da era Vargas foram feitas em um regime extremamente autoritário e com acentuada centralização no plano federal. A implantação de reformas em períodos ditatoriais tendem a ser mais fáceis em razão da natureza autoritária do regime. A reforma burocrática realizada por Vargas conseguiu modernizar parte da administração pública brasileira, mas não envolveu negociação com a classe política e setores sociais. Abrucio (2010) ressalta aspectos do legado ao Estado desenvolvimentista deixado pelo DASP:

Pela primeira vez na história, a administração pública federal passou por um processo sistemático de organização dos seus principais componentes: orçamento, compras, gestão de pessoal, além de procedimentos gerais. Ademais o DASP foi bem-sucedido em seu intento desenvolvimentista, sendo o propulsor de grande parte da administração indireta que iniciou o processo de intervenção estatal na área econômica (ABRUCIO, 2010, p. 44).

Para o autor, o DASP foi responsável pela instalação de uma cultura de mérito em algumas partes da burocracia pública, que passou a ser um *ethos* presente basicamente na administração indireta, que se expandiu e continuou burocraticamente insulado (ABRUCIO, 2010). A seguir, abordaremos a administração pública brasileira durante o breve período democrático, entre 1945, com o fim do governo Vargas, e 1964, com o início do regime militar.

Breve Período Democrático entre 1945 e 1964

A queda do governo Vargas contou com a participação dos militares, que entregaram a presidência da República ao presidente do Supremo Tribunal Federal, que conduziu o governo de transição, convocando eleições e a Assembleia Nacional Constituinte. A Constituição de 1946, conforme vimos na Unidade anterior, restabeleceu não só o estado de direito democrático, as garantias individuais, a divisão de poderes da República, a autonomia dos estados, mas também ampliou os direitos sociais dos trabalhadores. Nesse período, houve o fortalecimento do federalismo cooperativo, com a instituição de novos mecanismos de coordenação e transferência de rendas entre regiões (COSTA, 2008).

Getúlio Vargas voltou à presidência da República, cinco anos após deixar o governo, eleito pelo voto direto, em 3 de outubro de 1950. Com poderes limitados pela Constituição de 1946, apresentou um programa nacionalista e reformista, prometendo a ampliação dos direitos dos trabalhadores, o investimento na indústria de base, nos transportes e na energia. Seus planos demandavam o aumento da intervenção estatal na economia. Treze empresas estatais foram criadas nesse período, tais como a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES). Outra política do segundo governo de Vargas, que acabou não dando certo, foi a tentativa de controlar a remessa de lucros das empresas estrangeiras (COSTA, 2008).

Setores conservadores ligados a interesses contrariados por Vargas se rebelaram contra ele e passaram a fazer uma oposição acirrada. O aumento das pressões contra o presidente culminou com o seu suicídio no dia 24 de agosto de 1954, madrugada em que saiu da vida para entrar na história, conforme as últimas palavras de sua carta-testamento. O segundo governo Vargas, na tentativa de retomar os esforços reformistas, em 1952, instituiu um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar um projeto de reforma administrativa, resultando em um projeto de lei que previa a reorganização administrativa e alteração do código de contabilidade das despesas públicas. Contudo, a lei não chegou a ser aprovada pelo Congresso (COSTA, 2008).

Em 1956, Juscelino Kubitschek é eleito, após um período de transição de mais de um ano com golpes e contragolpes. Seu principal projeto, o Plano de Metas, tinha 36 objetivos, priorizando quatro setores-chave da economia: energia, transporte, indústria pesada e alimentação. O lema do seu governo era a realização de “50 anos em cinco” e o principal projeto era a construção da nova capital do país, Brasília, um período marcado por euforia e afirmação nacionalista (COSTA, 2008). Contudo, o caso do governo Kubitschek é emblemático, para compreender o caminho que a administração pública estava tomando nesse período. A estratégia adotada pelo governo para o alcance das metas traçadas foi criar instituições paralelas e insuladas a fim de desenvolver e coordenar as atividades do Plano de Metas (ABRUCIO, 2010).

Para acelerar o desenvolvimento econômico, JK criou mecanismos paralelos de governo, e a estrutura burocrática tradicional permaneceu impregnada de baixos padrões de eficiência. Acreditava-se que a estrutura tradicional não conseguiria apoiar as ambiciosas metas de crescimento do governo. Mas, em vez de reformar o sistema existente, optou-se pela construção de um novo sistema, deixando o antigo paralisado. O período do governo foi marcado pela implantação de uma série de empresas estatais (PINHO, 1998). Foram tantas instituições paralelas criadas que houve um certo congestionamento da Presidência da República (LAFER, 2002 *apud* ABRUCIO, 2010). A grande quantidade de instituições criadas, ligadas diretamente ao Poder Executivo, para cuidar de questões setoriais específicas, contribuiu para diluir as competências do governo (ABRUCIO, 2010).

Apesar de o sistema de administração paralela, com insulamento de algumas agências governamentais, ter nascido com a reforma varguista, no período JK se configurou um pouco diferente. Enquanto Vargas, por meio do DASP, trabalhou para fundar uma burocracia pública profissional e aumentar o controle da máquina estatal, JK aproveitou-se da estrutura criada, para desenvolver mecanismos de coordenação e execução dos projetos previstos no Plano de Metas. Ao final, o modelo de administração paralela de JK obteve êxito na implementação de projetos desenvolvimentistas, a custo de ter gerado fragmentação das estruturas governamentais, uma vez que, em sua maioria, as instituições criadas conflitavam com os ministérios. Essas novas instituições não foram capazes de consolidar uma cultura de meritocracia e acabaram gerando descontrole no processo de seleção e estabilidade das equipes (ABRUCIO, 2010).

Assim, seguindo uma tradição inaugurada por Vargas, e depois exaustivamente reproduzida pelo regime militar, JK administrou o Estado desacreditando a burocracia disponível e não investindo em sua profissionalização (TORRES, 2004, p. 151).

É possível afirmar que todas as tentativas de reformas administrativas nesse período democrático fracassaram. Alguns estudos e projetos foram realizados entre 1952 e 1962, mas nenhum foi implementado. Das poucas ações para a modernização da administração pública, nesse período, é possível destacar a criação da Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) e da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) em 1956. A primeira com objetivo de promover estudos visando à descentralização dos serviços, e a segunda com a função de assessorar a presidência da República nos assuntos relacionados à reforma administrativa (COSTA, 2008).

O final desse período democrático contou com a Comissão Amaral Peixoto, instituída por João Goulart, para realizar um diagnóstico da administração pública. Seu objetivo era realizar a reforma administrativa, com descentralização e delegação de competências, mas a comissão acabou abortada pelos militares, em 1964. Esse curto período democrático é

mercado não só por avanços isolados durante os governos mas também pela manutenção de práticas clientelistas que se descuidavam da burocracia existente, mantida sem investimentos na sua profissionalização (COSTA, 2008). Pinho (1998) observa que a construção do Estado paralelo não foi privilégio de regimes autoritários, no Brasil. Mesmo em governos democráticos, quando desafios da administração pública surgiram, a saída utilizada acabava sendo a criação de novas estruturas, adiando assim a reformulação e profissionalização da burocracia pública existente (TORRES, 2004).

DL nº 200/1967 e Reforma Militar

O golpe militar de 1964, que constituiu mais uma intervenção militar na história do Brasil, foi motivado pela agitação política da época. As reformas de base anunciadas pelo presidente João Goulart geraram agitação nos movimentos populares de esquerda, mobilização por parte da direita católica, e a conspiração nos quartéis do Exército culminaram no golpe militar. O regime foi endurecendo paulatinamente. Primeiro houve a deposição do presidente e de alguns governadores; depois, houve a cassação de mandatos eletivos e a suspensão de direitos políticos; por fim, a extinção dos partidos políticos e a suspensão das eleições diretas (COSTA, 2008).

Os militares partilhavam de uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, permeada por um discurso anticomunista e patriotismo difuso. O regime era visto como um instrumento modernizador do país. Para os militares, o Brasil não estava pronto para a democracia, pois acreditavam que a democracia exige elevados níveis de incorporação social e econômica, que apenas o desenvolvimento do capitalismo pode propiciar. O desenvolvimento da economia brasileira ganhou um papel central na ideologia de intervenção dos militares (TORRES, 2004). Dizia-se à época que era preciso aumentar o bolo primeiro, para depois dividir, em alusão a uma pretensa necessidade de concentração de renda e poder, em um estágio inicial, para posterior redistribuição. Assim, vale lembrar que à época, no país, já havia muita concentração, tanto de renda, quanto de poder, segundo relata Abrucio (2010, p. 47):

Com o golpe de 1964, os militares assumiram o poder e exerceram-no de forma autoritária, embora tenham procurado, em maior ou menor medida, ao longo do período, apoio em parcelas da elite política e social para legitimar sua autoridade. O principal instrumento de legitimação simbólica, além de um patriotismo difuso e do discurso anticomunista, advinda de uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir da qual o regime se definia como um instrumento “modernizador” do país. É por essa razão que a Administração pública ganhou especial destaque no período (ABRUCIO, 2010, p. 47).

Os militares acreditavam que o aperfeiçoamento da administração pública deveria passar pelo fortalecimento e pela criação de algumas carreiras de Estado; pelo reforço dos mecanismos de planejamento; pela expansão, institucionalização e nacionalização de políticas públicas, com

especial atenção para o saneamento e a habitação. Esse destaque para a administração pública, mencionado por Abrucio (2010), está estreitamente relacionado com as três tarefas prioritárias que o Regime militar tinha para o país, quais sejam:

1. Desenvolvimento do capitalismo;
2. Desenvolvimento das relações de mercado;
3. Aumento da participação do Brasil no mercado internacional.

Enfim, para a consecução dessas tarefas, era preciso reformar o país e ter uma burocracia pública qualificada e capacitada. Costa (2008) acredita que o governo militar realizou as reformas de base, a seu modo, a exemplo da elaboração do Estatuto da Terra, a reforma tributária, a reorganização do sistema bancário, a reestruturação do ensino universitário e a reforma administrativa. A reforma tributária de 1967, por exemplo, uniformizou a legislação, simplificou o sistema e reduziu o número de impostos. Algumas regras dessa reforma são aplicadas, até hoje, na contabilidade. Outro aspecto da citada reforma foi a grande concentração de recursos na União, deixando estados e municípios dependentes de transferências voluntárias (COSTA, 2008). Apesar de os militares inserirem na reforma administrativa o princípio da descentralização, como em qualquer regime autoritário, nesse período, houve no país a anulação da autonomia dos estados da federação e o consequente enfraquecimento da federação. Assim, vimos na unidade anterior que a democracia é uma condição indispensável ao funcionamento do federalismo.

Em 1964, o projeto de lei elaborado pela Comissão Amaral Peixoto, do governo João Goulart, foi retirado do Congresso Nacional para reexame por parte do Poder Executivo. O novo governo instituiu então a COMESTRA (Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa), com o objetivo de planejar a reforma administrativa. O resultado do trabalho dessa comissão foi a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que Costa (2008, p. 851) considera “o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal”. O Decreto-Lei 200 funcionava como uma lei orgânica da administração pública, fixava princípios, estabelecia conceitos, balizava estruturas e determinava providências. Havia uma doutrina consistente por trás do Decreto-Lei nº 200, que definia normas claras para a organização e o funcionamento da máquina administrativa. As características gerais do referido decreto, segundo Costa (2008) eram:

1. Prescrevia a administração pública que deveria ser orientada por **princípios** de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle;
2. Estabelecia a diferenciação entre a administração direta (ministérios e demais órgãos diretamente ligados ao presidente da República) e a **administração indireta** (órgãos descentralizados: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista);

3. Fixava a **estrutura** do Poder Executivo federal e órgãos de assistência imediata à presidência e distribuía os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento;
4. Desenhava os sistemas de atividades auxiliares (pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais);
5. Definia as bases do **controle** externo e interno;
6. Indicava diretrizes gerais para o novo plano de classificação de cargos e fixava normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

As transformações e inovações do Decreto-Lei 200 são melhores compreendidas ao analisar os cinco princípios para a estruturação da administração pública estabelecidos no decreto, conforme descrito no Quadro 2:

PRINCÍPIOS	DESCRIÇÃO	OBSERVAÇÃO
Planejamento	Determinou a elaboração de instrumentos de planejamento (plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso), para tornar programações orçamentárias e financeiras em instrumento gerencial de planejamento.	Esse princípio contribuiu para aprimorar as ferramentas de controle e planejamento da execução orçamentária e financeira (foi incorporado na CF 88).
Coordenação	Previu a coordenação entre os ministérios, em todas as atividades que se relacionam com determinado projeto ou atividade.	Reuniões, seminários e congressos eram vistos como fundamentais para a coordenação estatal.
Descentralização	Definiu a descentralização em três planos: dentro da administração direta, pela distinção entre os níveis de direção e execução; da administração federal para as unidades federadas; da administração federal para órbita privada (mediante contratos ou concessões).	A intenção de desconcentrar e descentralizar as atividades estatais resultou em grande expansão da administração indireta, nesse período.
Delegação de competências	O objetivo era aproximar os tomadores de decisão para deliberações do poder público, ou seja, atividades mais gerenciais e estratégicas.	Tarefas rotineiras e burocráticas deveriam ser delegadas ao máximo.
Controle	Deveria ser exercido pelas chefias e setores responsáveis presentes em todas as instituições de todos os níveis da administração pública. Controles mais voltados para resultados.	A administração indireta deveria passar por supervisão ministerial.

Quadro 2 – Princípios da Administração Pública Brasileira a partir do DL 200.
Fonte: elaboração própria, com base em Torres (2004).

Abrucio (2010) destaca não só alguns avanços na administração pública, no período do regime militar, mas também aponta alguns problemas relacionados à prática de tais princípios. Entre os avanços registrados nesse período, podemos citar o fortalecimento e a criação de carreiras de Estado com base em princípios meritocráticos, a exemplo da área econômica, em que foram criados cargos para a Receita Federal e Banco Central, instituição criada pelos militares. Outras instituições foram criadas com base em princípios de mérito e profissionalização, como é o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (ABRUCIO, 2010).

Outros dois avanços na melhoria da gestão pública mencionados por Abrucio (2010) são, primeiramente, o reforço nos mecanismos de planejamento e na busca do aperfeiçoamento das informações sobre o país. Nesse período, foi criado o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), para apoiar o planejamento de políticas públicas. O outro avanço refere-se à expansão, institucionalização e nacionalização de diversas políticas públicas. As áreas de saneamento, habitação, educação e previdência foram ampliadas de tal forma que é possível afirmar que o *welfare state* brasileiro foi iniciado no regime militar.

Contudo, a grande marca do regime militar, de acordo com Abrucio (2010), foi a continuação da expansão do Estado brasileiro, especialmente, pelo aumento do tamanho da administração indireta. O movimento de criação de agências estatais, vinculadas ao poder executivo federal, iniciado e visto como grande novidade do governo Vargas, foi continuado no regime militar, que aumentou sobremaneira o tamanho e o poder de intervenção do Estado. Pinho (1998 apud ARAÚJO, 1975) destaca que, entre 1964 e 1975, foram criadas 175 agências estatais. Enquanto isso, durante o primeiro e o segundo governo Vargas, juntos, de 1930 a 1945, e de 1950 a 1954, respectivamente, foram criadas 21 agências estatais. Para Abrucio (2010, p. 49) a concepção de administração paralela, presente no DL 200, origina-se no “DNA do varguismo”, embora tenha sido bastante ampliada pelos militares, segundo mostram os números.

Quanto aos princípios estabelecidos no DL 200, é possível tecer algumas considerações no que se refere à sua execução. Primeiramente, o princípio da descentralização que, na verdade, configurava uma desconcentração, pois não havia descentralização do poder, já que se tratava de um regime autoritário, trouxe maior capacidade decisória e flexibilidade gerencial para a administração indireta. As inúmeras agências estatais, criadas nesse período, contratavam por regime de CLT, com isso, conseguiam oferecer melhores salários e ter maior flexibilidade para contratar e demitir. O objetivo da descentralização administrativa e flexibilização gerencial era dar mais agilidade para que o Estado tivesse capacidade de expandir suas ações, principalmente no campo econômico. O governo militar conseguiu ampliar as atividades econômicas, quando comparado ao modelo varguista. Dois setores que exemplificam essa ampliação são as telecomunicações e o desenvolvimento urbano, que contou com a atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Enquanto isso, a admi-

nistração direta permanecia ineficiente, sem incentivos para a profissionalização dos funcionários, constituindo-se em um ambiente permeado por patronagem e cartorialismo (ABRUCIO, 2010).

Sobre os princípios da coordenação e controle, houve, de fato, a ampliação dos mecanismos formais de planejamento e organização, com a criação, fortalecimento, ou mesmo, remodelamento, de órgãos de planejamento, orçamento, auditoria, compras, entre outros. Mas isso não diminuiu a fragmentação das ações estatais, oriundas do modelo descentralizado. Na administração indireta, prevalecia o princípio da descentralização, estados e municípios deveriam reproduzir a estrutura institucional vigente no nível federal, criando um modelo de estrutura federativa unionista-autoritária, extremamente centralizadora (ABRUCIO, 2010).

A reforma do regime militar tinha quatro problemas básicos, apontados por Abrucio (2010). O primeiro refere-se ao caráter autoritário do regime e à ideologia tecnocrática, ou seja, a pretensa superioridade da técnica sobre a política. Com base nessa crença, a burocracia federal permaneceu insulada do controle público, o que não impediu que interesses privados se aproximassem do Estado. O fato de a burocracia ter permanecido blindada do controle público nesse período, possibilitou o favorecimento de alguns setores econômicos, tráfico de interesse e corrupção. Essas características da administração pública brasileira acabam se repetindo ao longo dos períodos históricos, afastando o país de uma verdadeira modernização do setor público (ABRUCIO, 2010).

O segundo problema da reforma militar, apontado por Abrucio, foi a fragmentação que o DL 200 trouxe para a administração pública, uma vez que os mecanismos de coordenação não foram criados. A ausência de mecanismos de aferição de desempenho das unidades descentralizadas resultou em desconroles fiscal e gerencial em muitas estatais, que, por vezes, ficavam sem direcionamento de suas ações. Esse desconrole acabou contribuindo para o fim do regime militar.

Outra limitação da reforma militar, apontada por Abrucio (2010), Torres (2004), Pinho (1998) e Costa (2010) foi o fortalecimento da administração indireta, sem dar o devido valor à administração direta. O plano de cargos e carreiras (PCC) foi mal articulado e não trazia incentivos profissionais adequados, por fim, acabou desorganizando o serviço público. A multiplicação dos órgãos descentralizados acarretou a separação da administração pública em dois segmentos desiguais: a administração pública direta e a indireta (TORRES, 2004). Servidores da administração direta conviviam com funcionários da indireta que tinham mais flexibilidade e melhores salários, sem o controle público que havia na administração direta.

Quando falamos de administração indireta, referimo-nos a quatro tipos de instituições, com diferenças legais no modo de operação e constituição jurídica. O Quadro 3 apresenta os quatro tipos de instituições da administração pública indireta:

INSTITUIÇÃO	DESCRIÇÃO	EXEMPLOS
Autarquia	Pessoa jurídica de direito público, que exerce atividades típicas da administração pública, sem subordinação hierárquica, apenas controle finalístico de suas atividades.	Universidades públicas.
Fundação	Pessoa jurídica de direito público, constituídas para um fim específico de interesse público (educação, saúde, cultura e pesquisa, por exemplo).	IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).
Empresa pública	Pessoa jurídica de direito privado, de capital 100% público, com função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento imperativo da segurança nacional.	Caixa Econômica Federal, Correios.
Sociedade de economia mista	Pessoa jurídica de direito privado, com participação acionária do poder público e da iniciativa privada, com controle majoritário do ente estatal, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima.	Banco do Brasil, Petrobras.

Quadro 3 – Instituições da administração pública indireta.
Fonte: elaboração própria, com base em Torres (2004).

Torres (2004) ressalta que o regime foi marcado por uma intensa transferência da atribuição no fornecimento de bens e serviços públicos para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Grandes volumes de investimentos foram feitos na qualificação, remuneração e estruturação da administração indireta, ao passo que a administração direta, responsável pela implementação de políticas sociais fundamentais, permanecia sucateada, desmotivada, mal remunerada e desaparelhada (TORRES, 2004). As diferenças entre os dois tipos de administração podem ser visualizadas no Quadro 4:

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	ADMINISTRAÇÃO DIRETA
• Investimento em qualificação e estruturação; • Bem sucedida em tornar o parque industrial brasileiro mais competitivo; • Utilização de técnicas modernas de gestão; • Hipertrofia e crescimento desordenado; • Blindagem – falta de contato com a sociedade.	• Sucateada, desmotivada, mal remunerada e desaparelhada; • Ausência de formação de quadros qualificados; • Usada para manutenção da legitimidade do regime (cargos por apoio político); • Marcada por cultura patrimonialista.

Quadro 4 – Características da administração pública indireta e direta.
Fonte: elaboração própria, com base em Torres (2004).

Pinho (1998) comenta que a montagem de “verdadeiras estruturas paralelas” (NOGUEIRA, 1996 *apud* PINHO 1998, p. 66), a fim de compensar as defasagens da administração direta, trouxe consequências negativas para a organização interna do Estado brasileiro. Segundo o autor, havia um relacionamento difícil entre as duas esferas da administração pública,

além de haver uma disparidade crescente entre a administração direta e a indireta. Assim, passaram a coexistir dois tipos de servidores sociologicamente diferentes (PINHO, 1998) e o estabelecimento de um duplo padrão entre a administração direta e indireta.

Aparentemente, o regime militar tentou se desvincular da administração direta para empreender seu projeto desenvolvimentista. Assim, a administração direta, que era identificada com ineficiência e vícios do processo histórico brasileiro, é renegada e a administração indireta é associada a uma estrutura ágil, desamarrada e desimpedida. A ideia de polarização e oposição estabelecida entre as duas esferas da administração, em que um lado não teria conseguido vencer o patrimonialismo, mas o outro seria eficiente e livre dos vícios da sociedade brasileira, mostrou-se infundada na prática. Esta mostrou que a administração indireta não estava imune às características históricas da sociedade brasileira. Novas formas de articulação e relacionamento entre a burocracia pública e os interesses privados extrapolavam os limites das práticas convencionais de *lobby*. Ou seja, o patrimonialismo também se difundiu na administração indireta, possivelmente com voracidade maior que na administração direta, já que não havia sistemas de controle, em um setor que movimentava um grande volume de recursos. Para um maior aprofundamento, vale a pena consultar os escritos de Fernando Henrique Cardoso sobre anéis burocráticos (1975). Com relação à reforma militar, Costa (2010, p. 853) conclui que:

Apesar dos avanços, a reforma de 1967 não logrou eliminar o fosso crescente entre as burocracias públicas instaladas na administração direta e na indireta, nem garantir a profissionalização do serviço público em toda a sua extensão: “Não se institucionalizou uma administração do tipo weberiano; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público” (LIMA JÚNIOR, 1998, p.14 *apud* COSTA, 2008, p. 853).

Há um consenso em afirmar que a reforma administrativa promovida com base no Decreto-Lei 200, durante o regime militar, ficou pela metade e falhou. A segunda grande reforma administrativa do século XX foi mais uma repetição da reforma implementada por Getúlio Vargas, em 1936. Nas duas reformas, o Estado tinha um papel central na indução do desenvolvimento econômico. A natureza autoritária dos dois regimes facilitou a implantação das reformas, uma vez que não houve negociação com o Congresso e a sociedade civil. Outra característica comum às duas reformas foi a expansão do Estado pela via da administração indireta. Contudo, esse processo no regime militar foi mais exacerbado, a ponto de aprofundar a já existente divisão administrativa em dois segmentos distintos e desiguais, a administração direta e a indireta.

As administrações futuras, como veremos na próxima unidade, tiveram suas preocupações voltadas para contornar a deterioração da administração pública direta, que havia sido aumentada sobremaneira com o crescimento de importância e prestígio adquiridos pela administração indireta no período militar. A crise política que marcou o final do regime

militar, em meados dos anos 1970, já havia identificado o problema da falta de controle na administração pública, ao criar dois programas de reforma voltados para a desburocratização e desestatização entre 1979 e 1982. Os dois programas foram concebidos com objetivos complementares: o aumento da eficiência e da eficácia na administração pública e o fortalecimento do sistema de livre empresa. Os programas foram descontinuados com a redemocratização.

Resumindo

Neste capítulo, estudamos uma grande parte da história da administração pública brasileira. Iniciamos com a administração colonial, em que havia o convívio do formalismo das regras portuguesas com as deliberações locais. Vimos que a chegada da família real portuguesa ao Brasil e a transferência da capital da metrópole para a colônia favoreceram a criação de um espaço público no país. Foi um momento de mudanças em diversos aspectos da até então pacata vida na colônia. No período seguinte, no Império, ganha importância a burocracia pública formada por iniciativa do Marquês de Pombal, que tem papel fundamental para a independência do país.

A primeira República é marcada por grande autonomia nos estados, e também por pouca democracia, uma vez que havia o domínio de oligarquias locais. O pacto oligárquico vigente, durante esse período, favorecia os cafeicultores de São Paulo, que se alternavam na presidência da república com os produtores de leite de Minas Gerais. A administração pública permanecia ancorada no patrimonialismo e utilizada para a conquista e manutenção do poder político nos estados. Contudo, o pacto oligárquico vigente, durante esse período, favorecia os cafeicultores de São Paulo e Minas Gerais, que se alternavam na presidência da república. Com a combinação de diversos setores descontentes, a Revolução de 30 foi vitoriosa e Getúlio Vargas foi alçado à presidência da república.

A principal bandeira da Revolução de 30 era a modernização do país, que, até então, era basicamente agrário e sofria com a falta de produtos industrializados, em razão da crise econômica, oriunda da Grande Depressão, em 1929. Getúlio Vargas, que acabou permanecendo no poder por 15 anos, liderou a primeira reforma da Administração Pública Brasileira. O modelo desenvolvimentista preconizava a intervenção do Estado na economia de forma a desenvolver os diversos setores. Para tanto, fazia-se necessário uma administração pública eficiente. Foi com esse objetivo que a reforma, que pretendia inserir princípios burocráticos weberianos na administração pública, se desenvolveu. Mas, para a manutenção do apoio político ao seu regime autoritário, Vargas não alterou a estrutura das burocracias públicas estaduais e municipais, que eram usadas de forma patrimonialista pelas oligarquias locais.

Getúlio Vargas, então, criou as agências estatais, descentralizadas da administração pública, uma estrutura paralela, com a função de promover o desenvolvimento de setores estratégicos do país. Apesar de uma no-

vidade institucional, Vargas inicia a fundação de uma estrutura paralela ao Estado, que acaba ficando insulada, uma vez que se pretendia não ser permeável ao patrimonialismo da administração direta. Sobre a que ficou conhecida com a Reforma Burocrática da Administração Brasileira, é possível concluir que ela foi incompleta ao não abranger a totalidade do setor público. Ao final do seu governo, uma parcela da administração pública ainda vivia sob a égide do patrimonialismo.

O breve período democrático entre 1945 e 1964 contou com poucos avanços no que se refere a reformas da administração pública. O governo JK, em especial, contribuiu para aumentar a distância entre a administração pública direta e indireta. Para cumprir sua promessa de campanha de desenvolver o país 50 anos em 5, desacreditou a burocracia pública existente e criou uma estrutura paralela para o alcance dos objetivos. O término desse período democrático ocorreu com o Golpe Militar de 1964.

Os militares, ao chegarem ao poder, também tinham o objetivo de desenvolver o capitalismo no país com a intervenção econômica. Foram responsáveis pela implementação da segunda Reforma da Administração Pública Brasileira, por meio do Decreto-Lei 200, de 1967. Com os cinco princípios bem definidos e definições claras para cada um deles, mais uma vez assistimos a uma reforma inconclusa. A quantidade de instituições da administração indireta criadas foi tamanha, que, ao final, não havia controle sobre elas. Um dos cinco princípios do DL 200, o controle, não foi implementado, havendo um grande insulamento dessas instituições. Para a sociedade, funcionava como uma grande caixa preta com grandes investimentos, mas nenhuma transparência.

Ao final do regime militar, tínhamos a administração indireta hipertrofiada, insulada e sem controle público. A administração direta estava desacreditada, mal remunerada e sem perspectivas futuras. As nossas tradições patrimonialistas permaneceram na administração pública e se infiltraram também na administração indireta, que se acreditava ser imune à corrupção. Podemos concluir que tivemos grandes e intensos processos de mudanças em períodos de regime autoritário, e muito pouco foi feito em períodos democráticos.

SAIBA MAIS

Vejam a Palestra de Jessé Souza sobre Patrimonialismo no Estado brasileiro, disponível no youtube: <<https://www.youtube.com/watch?v=7wSCZgZzNig&feature=youtu.be>>

Leiam ou assistam à obra de Dias Gomes, o Bem Amado, que retrata um típico político patrimonialista brasileiro. Esse é o trailer de uma das montagens, disponível no youtube: <<https://www.youtube.com/watch?v=ChmKFr1TQT8&feature=youtu.be>>

Assistam ao vídeo Era Vargas – 1930 – Tempo de Revolução, sobre o momento histórico que deu início à Era Vargas, a Revolução de 30, disponível no youtube: <<https://www.youtube.com/watch?v=7pxLebLloBs&feature=youtu.be>>

Leitura Complementar

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, Paula Maciel; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. (Org.). Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. 1ed. RIO DE JANEIRO: FGV, 2010, v. 1, p. 27-71.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 Anos de Estado; 200 Anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 42, p. 829-874, 2008.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. In: Organizações & Sociedade. Salvador: EAUFB, v. 5, número 12, maio/agosto 1998, p. 59-79.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004, 224 p.

ATIVIDADES

1. Como se caracterizou a burocracia pública brasileira até a Primeira República? Exemplifique com o filme *O Bem Amado*.
2. Descreva a Reforma Burocrática implementada por Getúlio Vargas. Comente os avanços e as limitações.
3. Descreva a reforma da Administração Pública ocorrida no período militar. Em que medida repetiu a reforma anterior? Quais foram os principais problemas, ao final do regime?

CAPÍTULO III

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
E A REFORMA GERENCIAL

Profa. Dra. Luiza Teixeira

O Processo de Redemocratização no Brasil

Depois de mais de duas décadas de ditadura militar, por um lado havia um grande aprofundamento da descentralização da administração pública, uma vez que a administração indireta havia crescido demasiadamente em tamanho, ou seja, em quantidade de instituições públicas estatais (TORRES, 2004). E, por outro lado, havia um aparato administrativo marcado pela excessiva centralização, que era a administração direta (COSTA, 2008). As sequelas negativas deixadas pelo Decreto-Lei nº 200/67, somadas a outros fatores, foram absorvendo a energia e os esforços do regime militar, que chegou ao fim em 1985. Entre as heranças negativas do regime militar, no que se refere à administração pública, podemos citar a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas, a exemplo do ingresso de funcionários sem concurso público, na administração indireta. Outra sequela foi a negligência com a administração direta, que continuou burocrática e rígida, sem alterações significativas após o decreto dos militares (COSTA, 2008).

A reforma mais recente do Estado no Brasil tem início com o fim do regime militar. Nesse período, o país vivia a crise do regime autoritário e o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista (ABRUCIO, 2010). Ou seja, havia o desafio da redemocratização, e o desafio de superar uma grave crise econômica, que tinha como consequência o aumento das desigualdades sociais (COSTA, 2008). As mudanças na administração pública deveriam passar pela revisão crítica das experiências anteriores e ataque aos problemas históricos da burocracia brasileira. Diferentemente das reformas anteriores, a Reforma Burocrática e a Reforma Militar, essa deveria ser elaborada e negociada em ambiente democrático, ou seja, em diálogo com diferentes setores da sociedade.

No final do regime militar, em 1979, houve a criação do Ministério da Desburocratização, única ação no sentido de modernizar a administração direta. As ideias de seu dirigente, Hélio Beltrão, que permaneceu no cargo até 1983, e desenvolveu o Programa Nacional de Desburocratização, foram inovadoras. O projeto tinha como objetivo facilitar o

acesso dos cidadãos aos serviços públicos, reduzindo a quantidade de processos (a conhecida papelada) para garantir o exercício da cidadania pela população. As ideias contidas nesse programa antecipavam, não só no plano nacional mas também no plano internacional, a discussão da nova gestão pública, que veremos mais adiante e, também, levantava indícios de que o retorno à democracia se aproximava (ABRUCIO, 2010). Como houve muita resistência por parte do governo, poucas propostas do programa de desburocratização foram implementadas. Os políticos a favor do governo e os militares receavam os efeitos democratizantes que o programa pudesse trazer e a burocracia não queria deixar de ter o poder de criar e interpretar procedimentos. Ainda assim, todo esse debate antecipou as novas ideias que apareceram na Constituinte e na Reforma Bresser (ABRUCIO, 2010).

Em 1985, com o fim do regime militar, Tancredo Neves, o primeiro presidente civil, eleito indiretamente, teve tempo apenas de promover uma pequena reforma administrativa para acomodar os interesses dos grupos políticos que apoiaram a sua candidatura. Nesse momento, houve a ampliação do número de ministérios e criação de novas diretorias nas empresas estatais, mas a reforma do Estado estava prometida para depois da posse (ABRUCIO, 2010). Como Tancredo Neves faleceu antes de sua posse, José Sarney acabou assumindo a presidência da república. Sarney iniciou seu governo realizando algumas alterações importantes no desenho estatal brasileiro com objetivo de resolver as pendências deixadas pelo regime militar. Entre elas, podemos citar as reformas nas finanças públicas, com o fim da conta-movimento, do orçamento monetário e a criação da Secretaria Nacional do Tesouro (STN) (ABRUCIO, 2010).

A reforma administrativa, por conta do momento de crise econômico-financeira pela qual o país passava, estava relacionada à necessidade de tornar o aparelho administrativo “menor, orgânico, eficiente e responsivo às demandas da sociedade” (COSTA, 2008, p. 856). Para realizar a reforma, Sarney instituiu uma comissão, com objetivos audaciosos, tais como (COSTA, 2008):

- Redefinir o papel do Estado (nas três esferas de governo);
- Estabelecer as bases do funcionamento da administração pública;
- Fixar o destino da função pública;
- Reformular as estruturas do Poder Executivo federal e de seus órgãos e entidades;
- Racionalizar os procedimentos administrativos em vigor;
- Traçar metas para áreas consideradas prioritárias (organização federal, recursos humanos e informatização do setor público).

A comissão geral da reforma, que havia sido criada em 1985, apresentou algumas propostas para a reorganização da administração pública, mas teve seus trabalhos suspensos, no ano seguinte, em 1986, momento em que os esforços estavam voltados para a estabilização da economia, com o Plano Cruzado. Em 1986, Sarney lançou o primeiro programa de reformas do governo com três objetivos principais:

1. Racionalização das estruturas administrativas;
2. Formulação de política de recursos humanos;
3. Contenção de gastos públicos (MARCELINO, 2003 *apud* COSTA, 2008).

O primeiro objetivo, a racionalização das estruturas, era voltado para o fortalecimento da administração direta, que havia sido negligenciada, em relação à administração indireta, que continuava em expansão. Para reduzir o crescimento da administração indireta e promover o desenvolvimento da administração direta, foi elaborada a primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, em substituição ao Decreto-Lei nº 200. No que se refere ao segundo objetivo, formulação de política de recursos humanos, o governo tinha como meta valorizar a função pública e promover a renovação dos quadros. Nesse sentido, foram criadas a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam), vinculados à Secretaria de Recursos Humanos. A Enap tinha a função de formar novos dirigentes no setor público, e a Cedam, de treinar e reciclar servidores públicos, a fim de estabelecer uma alocação mais racional na gestão pública (COSTA, 2008).

Como parte da política, em 1986, foi criada a Secretaria de Administração Pública (Sedap), ligada à presidência da república, que trabalhou para resgatar o sistema de mérito na elaboração de um novo plano de carreira para o funcionalismo público, na revisão do estatuto do funcionalismo e, também, em um plano de retribuições. Na prática, nem todas as medidas foram implementadas. A prometida reforma da administração pública ampla e modernizadora, acabou dando lugar a uma reforma mais tradicional, voltada para a racionalização dos meios. Uma das medidas com objetivo de racionalização, tomadas pelo governo Sarney, foi a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), que estava em crise, transferindo parte da responsabilidade da política de habitação, até então desenvolvida por este Banco, para a Caixa Econômica Federal. No que se refere à política de recursos humanos do setor público, o governo não instituiu um sistema de carreiras e deixou para seu sucessor o projeto de um regime único para os servidores públicos, que havia sido determinado pela Constituição de 1988 (COSTA, 2008).

Para Marcelino (1988 *apud* COSTA, 2008), o fracasso das tentativas de reforma deve-se à falta de planejamento governamental e de meios mais eficazes de implementação. Faltava, no governo Sarney, mais integração entre os órgãos responsáveis pela coordenação das reformas e mais articulação entre planejamento, modernização e recursos humanos. Os resultados das reformas não foram os esperados, uma vez que continuou havendo o crescimento da administração indireta, desvalorização da direta, e por fim, em 1986, houve a extinção do DASP.

Os resultados dessa experiência foram relativamente nefastos e se traduziram na multiplicação de entidades, na marginalização do funcionalismo, na descontinuidade administrativa e no enfraquecimento do Dasp. Em resumo,

a experiência das reformas administrativas no Brasil apresentou distorções na coordenação e avaliação do processo, o que dificultou a sua implementação nos moldes idealizados. Persistia na sua concepção uma enorme distância entre as funções de planejamento, modernização e recursos humanos (COSTA, 2008, p. 858).

Abrucio (2010) destaca duas razões para o fracasso reformista do governo Sarney. A primeira está relacionada à dificuldade política que enfrentava o governo, uma vez que, Tancredo Neves ao inserir todos os grupos políticos que apoiaram a transição democrática, acabou deixando o governo pouco governável. A segunda razão está relacionada à falta de legitimidade política de Sarney, que enfrentava obstáculos a qualquer tentativa de alteração mais profunda ao aparelho do Estado. Logo, a criação de novas estruturas, como a Sedap, foi o caminho encontrado para evitar conflitos. As principais propostas da secretaria não saíram do papel, pois não foi possível mexer com interesses estabelecidos (ABRUCIO, 2010).

O funcionalismo público também passava por alguns problemas relacionados à desorganização do Estado, tais como falta de renovação no quadro de funcionários, piora nos salários, falta de perspectiva de carreira, entre outros. O momento era de redemocratização e reorganização sindical. A piora das condições do funcionalismo e a fragilidade do governo acabaram favorecendo a predominância de uma perspectiva mais corporativista por parte do funcionalismo público, que terminou influenciando os processos reformistas subsequentes (ABRUCIO, 2010). Para além da baixa capacidade de governar, havia a falta de um diagnóstico sobre a real situação do Estado brasileiro. Embora os objetivos imediatos a serem alcançados fossem claros, como promover o controle financeiro, democratizar a gestão pública e revalorizar o servidor público, não estava claro que o modelo administrativo em prática até então, não seria capaz de resolver os problemas do país (ABRUCIO, 2010).

Em paralelo às tentativas reformistas do governo, houve a eleição e instalação da Assembleia Nacional Constituinte, eleita, em 1986, e instalada em 1987. O objetivo da Constituinte era elaborar uma Constituição que fosse capaz de:

(...) refundar a República, estabelecendo outras bases para a soberania, a ordem social, a cidadania, a organização do Estado, as formas de deliberação coletiva, o financiamento do gasto público, as políticas públicas e a administração pública. A Constituição de 1988 proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação, estabeleceu larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo, diminuiu o aparato repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos de política social, dando-lhes substância de direção (COSTA, 2008, p. 858).

A Assembleia Constituinte contou com a participação de diversos setores da sociedade, em especial dos servidores públicos, que conseguiram se articular e garantir a inclusão de diversas garantias no texto constitucional. Pela primeira vez na história das Constituições brasileiras, houve a inclusão de um capítulo específico para a administração pública. Outros artigos, ao longo da Constituição, também alteraram a estrutura do aparelho do Estado (ABRUCIO, 2010). Costa (2008) considera que a promulgação da Constituição em si representou uma reforma do Estado.

Entre os avanços da nova ordem constitucional, Abrucio (2010) destaca, primeiramente, a importância dada à democratização do Estado. A Constituição instituiu o fortalecimento do controle externo, com um novo papel para o Ministério Público, que passou a ser um agente fiscalizador do poder público. A ideia de transparência governamental foi fortalecida com a adoção do princípio da publicidade entre os princípios da administração pública e, também, com a criação do *habeas data*, mecanismo que assegura ao cidadão acesso às informações públicas que, em 2011, foi regulamentado com a Lei nº 12.527, que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). O principal aspecto democratizante presente na Constituição de 88 foi a instituição de instrumentos de participação da população na deliberação pública e no controle dos gastos públicos. Nos dedicaremos ao estudo das instituições e mecanismos de participação, como os conselhos, audiências públicas, entre outros, no próximo capítulo.

O segundo avanço destacado por Abrucio (2010) refere-se à descentralização, demanda construída no processo de luta contra o autoritarismo militar. O desenho constitucional de 1988 descentralizou a maior parte das políticas públicas, a exemplo do SUS, com o repasse de funções, responsabilidades e recursos para os governos subnacionais. A instituição da descentralização tinha como objetivo aproximar o governo dos cidadãos e tornar os serviços públicos mais eficientes. A descentralização oportunizou a participação dos cidadãos no acompanhamento das políticas públicas como também o surgimento de algumas inovações na sua implementação.

O terceiro avanço, diretamente relacionado com a administração pública, refere-se à profissionalização meritocrática do serviço público, principalmente com a instituição do princípio do concurso público universalizado (art. 37, II e III). A partir da Constituição de 88, a contratação para cargos da administração indireta também deveria passar por concurso público. A Constituição também abordou a melhoria das condições institucionais da burocracia, isto é dos servidores públicos. Com essas medidas, acreditava-se, à época, que o modelo burocrático weberiano, incompleto, desde a reforma do DASP, seria consolidado (ABRUCIO, 2010).

Apesar da Constituição de 1988 apresentar avanços, Abrucio (2010) destaca que uma série de problemas envolveram a concretização dessas medidas. A implementação da descentralização, por exemplo, foi marcada por uma série de questões:

- A multiplicação exagerada de municípios;
- Poucos incentivos para a cooperação intergovernamental;
- A questão metropolitana não foi abordada;
- O patrimonialismo local continuou interferindo nas ações públicas.

O bom funcionamento da descentralização em um país com grandes desigualdades, como o Brasil, depende da articulação entre os entes federativos, mas Abrucio (2005) destaca que, na prática, ocorreu um federalismo compartimentalizado, em que há o estabelecimento de relações mais hierarquizadas entre os níveis de governo que de laços entre eles. Ou seja, as condições necessárias para a descentralização, considerando-se a grande fragilidade político-administrativa na maior parte dos municípios brasileiros não foram criadas no Brasil (ABRUCIO, 2010). E isso interfere sobremaneira a sobrevivência dos municípios, que competem por recursos públicos da união, ao invés de serem incentivados a cooperar e compartilhar esses recursos.

Em relação à administração pública, a Constituição de 1988, além de instituir a universalização do concurso público, equiparou, para efeito de mecanismos de controle e procedimentos, a administração indireta à direta (COSTA, 2000). Para Costa (2008) e Torres (2004) essa medida, que tinha como objetivo diminuir as desigualdades entre a administração direta e indireta, na prática, eliminou a flexibilidade e agilidade da administração indireta, e também sua autonomia gerencial, alterando o funcionamento do que seria o setor dinâmico da administração pública. O processo de compras públicas foi unificado e todas as organizações públicas ficaram sujeitas à Lei 8.666/93, que normatiza, até os dias de hoje, o processo licitatório. O funcionalismo público também conseguiu garantir, na Constituição de 1988, a estabilidade no emprego e a aposentadoria integral.

Abrucio (2010, p. 58) considera que as medidas para a profissionalização do serviço público, previstas na Constituição de 1988, levaram a um aumento do corporativismo estatal, e “não na produção de **servidores públicos**”. O autor considera um equívoco o fato de milhares de empregados celetistas da administração indireta terem se tornado estatutários, com aposentadoria integral e estabilidade sem a realização de concurso público. Esse fato ocorreu por conta da aplicação do Regime Jurídico Único (RJU) a todos os servidores públicos. A incorporação compulsória de tantos funcionários da administração indireta gerou um problema para a gestão da previdência dos servidores públicos e para um controle das despesas com pessoal, uma vez que vantagens e benefícios foram incorporados com o RJU. Essas medidas criaram sérios problemas para o equilíbrio das contas públicas.

Portanto, as principais mudanças na administração pública, instituídas com a CF 88, estão sintetizadas no Quadro 5:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CF 88
Mesmas regras para administração direta e indireta: • Universalização de concurso para ingresso no setor público; • Compras regidas pela Lei de Licitação (8.666/93)
Adoção do Regime Jurídico Único (RJU)
Estabilidade no emprego público
Aposentadoria integral
Plano de carreira pública: • Criação da carreira de gestor governamental

Quadro 5 – A administração pública na Constituição Federal de 1988.
Fonte: elaboração própria.

Apesar de a Constituição de 1988 ter produzido alguns avanços significativos, principalmente na democratização da esfera pública, ela não foi capaz de resolver uma série de problemas da administração pública brasileira (ABRUCIO, 2010). Abrucio (2010, p. 54) ressalta que a principal preocupação dos atores políticos na redemocratização era tentar corrigir os erros dos militares, pouco se pensou em construir um modelo de Estado para enfrentar os novos desafios que surgiam: “(...) o olhar mais para o passado que para o presente/futuro atrapalhou o processo reformista na Nova República”. Problemas históricos da administração pública brasileira, que haviam sido potencializados ao longo do período autoritário, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas com a perda do foco na atuação governamental, não foram totalmente resolvidos.

No próximo capítulo, voltaremos a falar sobre as inovações democráticas da CF de 88, que institucionalizou mecanismos de democracia direta, favoreceu um maior controle social da gestão pública, incentivou a descentralização político-administrativa e resgatou a importância da função de planejamento.

O Governo Collor (1990)

A década de 1990 foi marcada por uma grave crise fiscal e cambial do Estado, que carregava em si a crise do funcionamento da Administração Pública. Em março de 1990, tomou posse Fernando Collor, primeiro presidente civil eleito pelo voto direto, depois de 30 anos. Collor chegou ao poder tendo sua campanha baseada em “dois raciocínios falsos e que contaminaram o debate público: a ideia de Estado mínimo e o conceito de marajás” (ABRUCIO, 2010, p. 58). Outro aspecto que marcou a campanha de Collor foi a imagem de um *outsider*, isto é, um candidato de fora do meio político, contra a política em si, com “as mais severas críticas a todo o aparato institucional da democracia brasileira” (TORRES, 2004, p. 168). Essa característica apresenta grandes semelhanças com a campanha política de 2018, em que o candidato Jair Bolsonaro, político de carreira, mas com um discurso contra a política, chegou à presidência.

Para Torres (2004), o discurso de Collor era pretensamente modernizador, uma vez que, apesar de seguir o discurso do Consenso de Washington, muito influente na agenda internacional, sua prática política foi “extremamente deletéria, irresponsável e corrupta” (TORRES, 2004, p. 168), repercutindo negativamente na administração pública. O discurso do Consenso de Washington, que foi importante para a reforma da administração pública que estudaremos a seguir, preconizava:

AGENDA POLÍTICA DO CONSENSO DE WASHINGTON
Abertura comercial
Superávit fiscal
Privatização de empresas estatais
Enxugamento da máquina pública
Desregulamentação

Quadro 6 – Agenda política do Consenso de Washington.
Fonte: elaboração própria.

Ao comparar o servidor público a um marajá, fato repetido exaustivamente em sua campanha, Collor dava ênfase às ineficiências, incoerências e irregularidades, o que acabou levando o servidor público à execração popular. A campanha era ilustrada com casos específicos de ineficiência nos órgãos públicos e com casos de altos salários de apenas uma pequena parte do funcionalismo. Mas tais imagens eram veiculadas para a sociedade como se fossem a realidade de toda a administração pública. Segundo Torres (2004, p. 168):

O conceito de marajá caiu no gosto popular e tornou-se de uso corriqueiro, caracterizando aquele servidor que nada faz e muito recebe do Estado. Os ataques, frontais, foram elaborados e divulgados como se todos os servidores fossem relapsos, corruptos, parasitas e muitíssimo bem remunerados.

Ao colocar os funcionários públicos como marajás, Collor estabeleceu um antagonismo entre a sociedade que o elegeu e a administração pública. Torres (2004) considera que o clima de terror psicológico e a desvalorização social se abateu sobre a administração pública, abalando sua autoestima, senso de relevância e importância social. Esse fato levou a um ciclo vicioso na administração pública, que acabava prestando serviços ruins por falta de reconhecimento e vice-versa. Para Abrucio (2010), a transformação do funcionário público em bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou um clima de desconfiança em toda máquina estatal, promovendo uma lógica do salve-se quem puder.

Após a sua posse, Collor iniciou um plano de reforma da administração pública caótico e desconexo (TORRES, 2004). Para Costa (2010), a reforma administrativa foi desenvolvida de forma errática e irresponsável no que se refere à *desestatização* e à *racionalização*. Nesse processo, cargos foram extintos, muitos órgãos públicos foram reestruturados ou extintos, servidores sem estabilidade foram demitidos, e outros foram colocados em disponibilidade com remuneração integral (TORRES, 2004). Contudo, a maior parte dessas ações acabaram sendo revistas por falta

de respaldo legal, ou mesmo de governabilidade. Algumas instituições públicas, como a Capes, por exemplo, foram extintas, mas logo tiveram a extinção revista. Muitas das fusões de órgãos públicos, principalmente de ministérios, também não funcionaram, por criarem grandes estruturas difíceis de governar, a exemplo dos ministérios da Economia e da Infraestrutura. Os cortes de pessoal também tiveram que ser revistos por falta de respaldo jurídico. Itamar Franco, ao assumir a presidência, em 1992, após o impeachment de Collor, concedeu anistia e trouxe de volta os quase 108 mil servidores que haviam sido demitidos ilegalmente. Sobre as medidas implementadas por Collor, Costa (2008, p. 860) afirma:

Para cumprir seus propósitos reformadores criou uma nova moeda, congelou a poupança popular, taxou haveres financeiros e redesenhou a máquina de governo. Em menos de 24 horas, editou 23 medidas provisórias, sete decretos e 72 atos de nomeação, aos quais se seguiram inúmeras portarias ministeriais e instruções normativas autárquicas. Com o objetivo de reduzir a intervenção do Estado na vida social, criou uma série de restrições e regulamentos temporários para que, aos poucos, os cidadãos perdessem a memória inflacionária e pudessem usufruir mais os benefícios decorrentes do exercício das novas liberdades.

As mudanças institucionais implementadas por Collor foram feitas sem planejamento, estudos detalhados ou critérios técnicos (TORRES, 2004). Além de não terem sido feitas discussões e negociações com a sociedade civil e os servidores, a falta de amparo jurídico das mudanças fazia com que elas fossem frágeis do ponto de vista legal. Nesse contexto de fragilidade institucional, surgiram casos de corrupção dentro do governo, liderados por Paulo César Farias, tesoureiro de campanha do presidente, e pelo próprio Collor. As investigações revelaram que a corrupção estava institucionalizada no centro do poder. Assim, o ambiente cultural da administração pública foi se deteriorando cada vez mais. Somado a isso, houve arrocho salarial do funcionalismo, pela falta de reajustes dos salários frente à superinflação que o país enfrentava (TORRES, 2004).

A rápida passagem de Collor pela presidência provocou, na administração pública, uma desagregação e um estrago cultural e psicológico impressionantes. Exatamente ele, que iniciou seu governo atacando-a por práticas de corrupção, iria quase institucionalizar essas práticas no Palácio do Planalto, potencializando e incentivando a tarefa de aniquilar toda a capacidade burocrática do Estado brasileiro (TORRES, 2004, p. 170).

Por fim, é possível afirmar que a administração pública, ao fim do governo Collor, continuava desacreditada, mal remunerada e, ainda por cima, sofria de grande desconfiança por parte da população. Os problemas decorrentes do patrimonialismo na administração pública ainda se faziam presentes, e o tema da reforma para redefinição do papel do Estado e redimensionamento do tamanho do governo ainda estava em pauta.

A Reforma Bresser

A gestão do presidente Itamar Franco produziu documentos com diagnósticos importantes sobre a situação da gestão pública, mas não teve grande iniciativa reformista (ABRUCIO, 2007). Em 1995, com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à presidência, o tema da reforma do aparelho do Estado entrou, de forma mais estruturada, na agenda política brasileira. Havia um consenso acerca da necessidade de mudança na administração pública, para a redefinição da maneira de atuação do estado, que deveria estar preparado para enfrentar os desafios da globalização. É importante destacar que, desde o início da década de 1970, redefinições do Estado moderno vinham ocorrendo em boa parte do mundo (TORRES, 2004). As principais motivações da reforma do Estado, nesse período, no Brasil eram:

1. A restrição fiscal enfrentada pelo Estado, que estava bastante endividado ao fim do período militar;
2. A crise de intervenção do Estado na economia, para reverter a crise econômica com a inflação fora de controle e as grandes consequências para diversas classes sociais;
3. A crise da gestão da administração pública e da prestação de serviços públicos.

A iniciativa reformista de FHC contou com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo ministro Bresser Pereira. Para Abrucio (2007), Bresser foi pioneiro ao perceber que a administração pública passava por mudanças em todo o mundo, pelas quais o Brasil também precisava passar. A proposta de Bresser partiu de um diagnóstico dos pontos negativos da Constituição de 1988 e tinha como base o estudo e uma tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da teoria da Nova Gestão Pública. O diagnóstico produzido pelo MARE foi publicado no livro *Reforma do Estado para Cidadania* (1998) (ABRUCIO, 2007).

Ao entrar para a agenda pública, a reforma administrativa empreendida por Bresser, também chamada de reforma gerencial, envolveu a discussão sobre a natureza da ação estatal no Brasil (TORRES, 2004). O MARE tinha como instância deliberativa maior, a Câmara de Reforma do Estado, composta pela Casa Civil, ligada ao presidente, e pelos ministérios da Reforma, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, do Trabalho e Forças Armadas. Em novembro de 1995, o presidente da República apresentou à sociedade o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (TORRES, 2004), que tinha como proposta inaugurar a chamada administração gerencial no Brasil. O plano tinha como premissa básica que a América Latina enfrentava uma crise do Estado e, a partir desse diagnóstico, o plano destacou como pilares da reforma do Estado (COSTA, 2008):

- Ajustamento fiscal duradouro;
- Reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional;
- A reforma da previdência social;
- A inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
- A reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (COSTA, 2008, p. 863).

A principal proposição do plano diretor era a adoção do modelo gerencial de administração pública, que já vinha sendo implementado em outras partes do mundo. Esse modelo tem como principal proposição assemelhar a Administração Pública à empresa privada. Também conhecida como *New Public Management* (NPM), isto é, Nova Gestão Pública, ou Nova Administração Pública, foi bastante difundida nas últimas décadas do século XX como uma nova e promissora modalidade de gestão pública. O principal objetivo desse modelo é fazer a Administração Pública atuar como uma empresa privada, a fim de obter eficiência, reduzir custos e alcançar maior eficácia na prestação de serviços (MOTTA, 2013).

Andion (2012) destaca que a Nova Administração Pública (NAP) parece ter sido um movimento de resposta à crise do Estado do Bem-estar. Contudo, essa crise não teria ocorrido apenas por causas internas no próprio Estado, tais como ineficiência, falta de eficácia e efetividade, como é comum afirmar. A autora destaca que essa crise está relacionada a uma crise maior: a crise do próprio modelo de desenvolvimento Fordista, ocorrida a partir do final dos anos 1970 (LIPIETZ, 1991 *apud* ANDION, 2012). Como resposta a essa crise, teriam surgido, em diversos países do mundo, nas últimas três décadas, um conjunto de abordagens que propõe a aplicação de princípios do mercado, assim como a lógica empresarial na esfera da administração pública (DENHARDT, 2011 *apud* ANDION, 2012). Para Andion (2012), esse movimento

(...) caracteriza-se, por um lado, por ser um modelo normativo, formado por um conjunto de abordagens teóricas que se complementam, permitindo uma compreensão da esfera pública e seu funcionamento, a partir dos princípios mercadológicos (ANDION, 2012, p. 7).

Dentro desse contexto, a ideologia do NPM restaurou os ideais do liberalismo clássico, principalmente a redução do escopo e do tamanho do Estado, assim como a introdução do espírito e dos mecanismos de mercado no governo. Nessa concepção, a Administração Pública deveria ser responsável apenas por direcionar os serviços, e não por executá-los diretamente (MOTTA, 2013). Assim, a prioridade deveria ser terceirizar e contratar fora, utilizando-se de diversos fornecedores de produtos e serviços privados, competindo entre eles, evitando, desse modo, monopólios e permitindo maior flexibilidade na gestão (OSBORNE, 1995 *apud* MOTTA, 2013).

Nesse sentido, é importante notar que a reforma do Estado proposta pelo modelo gerencial envolve uma redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, como havia sido até então, para se tornar seu promotor e regulador. Nessa concepção, o Estado assume o papel de regulador e provedor de serviços, deixando de ser o executor ou prestador direto destes (COSTA, 2008), diferentemente da concepção de Estado iniciada no governo de Getúlio Vargas e continuada pelos militares, conforme vimos nas unidades anteriores. Na perspectiva gerencial, o Estado visa ao fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, no nível federal, e a descentralização vertical, para os demais níveis da federação (COSTA, 2008).

A proposição de uma orientação mercadológica para a administração pública, nesse modelo, tem como objetivo possibilitar mais competição, descentralização e privatização, assim como maior poder para os gestores dos serviços. Nesse sentido, os governos deveriam apenas executar funções exclusivas e inapropriadas à execução ou ao controle por mecanismos de mercado (OSBORNE, 2010; DENHARDT, 2012; KETTL, 2000 *apud* MOTTA, 2013).

O governo concentraria seus esforços nas suas atividades essenciais e exclusivas, direcionando e garantindo o suprimento das necessidades básicas (e direitos) da sociedade por meio de transferências para o setor privado e o terceiro setor. Por princípio, a Administração Pública desempenha algumas atividades melhor que as empresas e vice-versa (OSBORNE, 1995 *apud* MOTTA, 2013, p. 84).

Assim, ao Estado caberia apenas executar funções essenciais e exclusivas, conseqüentemente, os servidores públicos deveriam desempenhar as atividades do Estado com maior eficiência, assumindo o papel de prestadores de serviço. Há também uma mudança de perspectiva no que se refere aos cidadãos, que passam a ser vistos como clientes e usuários dos serviços públicos, e não mais simples beneficiários da ação do Estado. A abordagem gerencial do NPM apresenta quatro focos distintos: no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho. Esses quatro aspectos da abordagem gerencial são como transposições de técnicas e práticas da administração privada para a gestão pública. O Quadro 7 descreve os quatro focos da abordagem gerencial (MOTTA, 2013):

FOCO	DESCRIÇÃO
Cliente	Considera o cidadão um cliente e incorpora as singularidades das demandas individuais.
Gestor	Proporciona maior autonomia e flexibilidade para favorecer ajustes na linha de frente, fixar resultados, firmar contratos e controlar o desempenho organizacional.
Resultado	Insere na Administração pública metas e indicadores de desempenho (por meio do planejamento estratégico do tipo empresarial).
Desempenho	Substitui parcialmente as tradicionais avaliações por competições de mercado.

Quadro 7 – Focos da abordagem gerencial.

Fonte: elaboração própria, com base em Motta, 2013.

As propostas do NPM avançaram rapidamente em um momento quando os gastos e déficits públicos alarmavam governos, o que levou à revisitação de ideologias liberais e proposições de redução do papel do Estado (MOTTA, 2013). A vertente da administração pública gerencial brasileira tem origem com o debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina, prevalente durante as décadas de 1980 e 1990. Debate esse que se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve origem na Europa e nos Estados Unidos (PAULA, 2005).

Promessas de reinvenção da Administração Pública eram bem-vindas pela população, pois trouxeram um novo otimismo na gestão pública por sucessivas idealizações de maior qualidade e eficiência. A crença em um mundo contemporâneo de mudanças rápidas e exigentes de novas soluções favorecia a proposição de inserção de práticas flexíveis de gestão privada no setor público (MOTTA, 2013, p. 37).

O ideário do gerencialismo teve origem durante os governos de Margaret Thatcher, iniciado em 1979, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, iniciado em 1980, nos Estados Unidos. O Reino Unido buscava responder ao avanço de outros países no mercado internacional e, para isso, o governo inglês aumentou os níveis de produtividade e realização no campo da economia, da política, do governo, das artes e das ciências (HEELAS, 1991 *apud* PAULA, 2005). Enquanto no Reino Unido houve vários estudos no campo da cultura empreendedora, com resgate de valores vitorianos, como o esforço e o trabalho duro, entre outros, nos Estados Unidos se desenvolvia o culto à excelência (DU GAY, 1991 *apud* PAULA, 2005). O *American dream*, ideia amplamente divulgada na era Reagan, alimentou o ufanismo e fixou no imaginário social fantasias de oportunidade de progresso e crescimento a partir da iniciativa individual (PAULA, 2005). Em ambos os países, foram implementadas políticas de reformulação e modernização da administração pública, baseadas na cultura do empreendedorismo.

Em um primeiro momento a preocupação básica era a redução dos custos e aumento da eficiência na administração pública, evoluindo, anos mais tarde, com intensidades e resultados diferenciados em cada país, para questões mais complexas como efetividade, controle social, noções mais elevadas de cidadania, equidade e busca de maior responsabilização dos administradores públicos (TORRES, 2004, p. 173).

O gerencialismo, seu modelo de reforma do Estado e de gestão administrativa, apesar de ter surgido e se desenvolvido no contexto cultural da Inglaterra e dos Estados Unidos, foi reproduzido na Europa e América Latina (PAULA, 2005). A partir da década de 1970, a reforma gerencial entrou na agenda internacional e o financiamento, por parte de agências e organismos internacionais de fomento ao desenvolvimento, como o Banco Mundial (BIRD) e Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), contribuíram para a difusão das teorias e dos modelos de gestão gerenciais. Entre os anos de 1997 e 2000, foram financiados cerca de 1.600

projetos de reformas administrativas em todos os continentes. Nesse período, aproximadamente, U\$6 bilhões foram emprestados, por ano, a países em desenvolvimento (TORRES, 2004).

Contudo, Torres (2004) destaca que as reformas gerenciais não ocorreram de maneira uniforme nos diferentes países do mundo. O autor destaca que a variedade e multiplicidade de experiências pelo mundo são quase infinitas, com contornos específicos em cada país. A reforma gerencial se concretizou de forma heterogênea entre os países, tendo, em alguns casos, levado ao aumento do aparelho administrativo e, em outros, a sua redução significativa. Na Inglaterra, a reforma foi marcada pela agenciamento e contratação, com a finalidade de reduzir o *civil service*, enquanto na França o foco foi a descentralização e desconcentração administrativa, visando ao descongestionamento da administração central. Em países com forte tradição social democrata como Suécia e Dinamarca, a reforma gerencial resultou num aumento da intervenção estatal e, com isso, crescimento do aparelho burocrático (TORRES, 2004).

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado foi discutido nas reuniões do Conselho da Reforma do Estado e integrou a pauta de discussões da reforma constitucional no Congresso Nacional. O principal objetivo da reforma proposta era sair do modelo vigente de administração pública burocrática, considerada rígida e ineficiente, além de voltada para si própria e para o controle interno, para um modelo de administração pública gerencial, com flexibilidade e eficiência, voltada para o atendimento da cidadania. Para o alcance desses objetivos, o MARE planejou uma mudança em três planos:

- Primeiramente, no **plano institucional-legal**, através da reforma da Constituição e de algumas leis do país;
- Em seguida, no **plano cultural**, através da internalização de uma nova visão do sentido da administração pública;
- E, por fim, no **plano da gestão**, em que a reforma iria se concretizar (COSTA, 2008).

Para o alcance desses objetivos, cinco diretrizes foram definidas, no Plano Diretor, para orientar as ações e medidas da reforma, a saber:

1. **Institucionalização** - a reforma só poderia ser concretizada com a alteração da base legal, a partir da reforma da própria Constituição, conforme citado anteriormente;
2. **Racionalização** - para aumentar a eficiência, por meio de cortes de gastos, mas sem perda de produção;
3. **Flexibilização** - oferecer maior autonomia a gestores públicos na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros, com controle e cobrança a posteriori dos resultados;

4. **Publicização** - uma variedade da flexibilização em que há transferência de atividades não exclusivas do Estado para organizações públicas não estatais, principalmente nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente;
5. **Desestatização** - compreende a privatização, a terceirização e a desregulamentação (COSTA, 2008).

Em relação à primeira diretriz, a **institucionalização**, uma série de mudanças na área legal foram implementadas, especialmente no campo da reforma constitucional, com as Emendas Constitucionais 19 e 20 (ABRUCIO, 2007). As medidas implementadas estabeleceram tetos para gasto com o funcionalismo, alterações no caráter rígido do Regime Jurídico Único e, também, a introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo. Abrucio (2007) destaca que tais mudanças foram responsáveis pela criação de uma ordem jurídica com parâmetros de restrição orçamentária e de otimização das políticas públicas. Para Paula (2005) a reforma foi viabilizada a partir da promulgação da Emenda 19, em 1998, que promoveu uma reestruturação da gestão pública, seguindo as recomendações previstas no Plano Diretor. A partir dessa emenda, as atividades estatais passaram a ser divididas em dois tipos:

- a) **atividades exclusivas** do Estado, como legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação de políticas públicas. Essas atividades compõem o núcleo estratégico do Estado, que é formado pela Presidência da República e os Ministérios, ou seja pelo Poder Executivo. A realização dessas atividades fica a cargo das secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e pelas agências reguladoras (PAULA, 2005);
- b) **atividades não exclusivas** do Estado, como os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio. Entre as atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais, como saúde, educação, assistência social, também os serviços científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais. Esses dois entes integrariam então o setor público não estatal. As atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manutenção, passariam por licitação pública e seriam contratadas com terceiros (PAULA, 2005).

Torres (2004) destaca que as mudanças ocorridas na área legal, com base nas emendas constitucionais, trouxeram avanços em diversas áreas da administração pública:

- Maior liberdade e agilidade na gestão pública;
- Fixação do teto salarial, com a finalidade de moralizar do Estado e impedir distorções salariais;

- Garantia de melhor formação profissional, a partir do incentivo à criação de escolas de governo para constante aperfeiçoamento dos servidores públicos;
- Flexibilização da estabilidade, incluindo a possibilidade de demissão do funcionário público no caso de irregularidades;
- Ganhos de transparência com objetivo de facilitar o controle social;
- Valorização das carreiras do Estado.

Outras mudanças promovidas pela reforma administrativa que podem ser relacionadas às diretrizes de **racionalização** e **flexibilização**, voltam-se para a estruturação do serviço público. Entre os avanços da reforma, Abrucio (2007) destaca a continuação e o aperfeiçoamento da reforma da Administração Pública (*civil service reform*). O autor ressalta que houve uma grande reorganização administrativa do governo federal, com melhoria nas informações da administração pública, que, até então, eram desorganizadas ou inexistentes e o fortalecimento das carreiras de Estado. Contudo, o autor destaca que o discurso do Plano Diretor da Reforma do Estado se baseava numa visão etapista, em que a reforma gerencial viria depois de concluída a reforma. Isso quer dizer que o ideal meritocrático do modelo weberiano não foi abandonado pelo MARE, mas aperfeiçoado. Nesse sentido, diversos concursos públicos foram realizados e a capacitação de servidores desenvolvida pela Enap foi revitalizada (ABRUCIO, 2007). Fazendo um balanço dos avanços na reestruturação do serviço público, Torres (2004), aponta:

Mudanças no serviço público:
• Revitalização da Enap; • Renovação dos quadros da alta administração; • Reestruturação de algumas carreiras; • Correção de distorções salariais; • Cronograma de concursos públicos para áreas fundamentais; • Estímulo à terceirização (Lei num. 9.632/98 – extinção de 28.451 cargos).
Mudanças não completamente implementadas:
• Estabelecimento de progressão funcional; • Valorização do ciclo de gestão; • Sistema de avaliação de produtividade.

Quadro 8 – Reforma gerencial e reestruturação do serviço público.
Fonte: elaboração própria, com base em Torres, 2004.

Ainda sobre as mudanças ocorridas com a Reforma da Administração Pública, desenvolvida por Bresser, Abrucio (2007) ressalta que houve um movimento de difícil mensuração, com efeitos de longo prazo, relacionados à disseminação do debate acerca de novas formas de gestão, com foco na melhoria do desempenho no setor público. Nesse sentido, o plano diretor e suas diretrizes de mudanças tiveram um papel estratégico para orientar e organizar as ações. Apesar de muitas mudanças institucionais não terem sido concluídas, Abrucio (2007) considera que houve um “choque cultural” na gestão pública nos três níveis da fede-

ração. Para o autor, os conceitos que envolvem a ideia de uma administração voltada para resultados (modelo gerencial) foram espalhados por todo o país, levando ao desenvolvimento de uma série de iniciativas de inovações governamentais por parte de governos subnacionais, em que se percebe facilmente a influência dessas ideias.

É importante ressaltar que a reforma Bresser elaborou um novo modelo de gestão, ao propor nova engenharia institucional com a presença de um espaço público não estatal (ABRUCIO, 2007). A fim de atender às diretrizes da **flexibilização e desestatização** do Plano Diretor da Reforma, houve a concepção de uma estrutura administrativa fora do núcleo central do Estado, uma vez que este deveria permanecer apenas com as funções mais essenciais (exclusivas). Nesse sentido, houve a criação das agências autônomas (executivas e reguladoras) e de organizações sociais, com o objetivo de aumentar a eficiência da gestão estatal. A ideia consistia em transformar as já existentes autarquias e fundações, que exerciam funções exclusivas do Estado, como normatização, regulação, segurança pública e fiscalização, em agências autônomas. As atividades não exclusivas do Estado, como pesquisa, educação e saúde, poderiam ser repassadas para as organizações sociais (OSs) e, também, para as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips).

As agências executivas foram instituídas pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Este estatuto prevê autonomia gerencial, pactuação de resultados, necessidade de um contrato de gestão estabelecendo objetivos, metas etc., além de exigir uma qualificação para que uma autarquia, por exemplo, possa transformar-se em executiva (TORRES, 2004, p. 182).

Essas inovações na gestão pública propiciaram o surgimento, a ampliação e a institucionalização da esfera pública não estatal no Brasil. Contudo, o processo de criação e implementação das agências reguladoras foi bastante lento e, em alguns casos, como no setor elétrico, em que a privatização antecedeu a criação da ANEEL, os consumidores ficaram indefesos, nas mãos dos novos empresários do setor, o que também dificultou a capacidade do governo de exigir o cumprimento de contratos, metas de investimento, entre outros. Ou seja, a agência que deveria regular o setor foi criada depois do estabelecimento das empresas, mostrando uma total inversão da ordem natural, que seria, primeiro estabelecer as regras de exploração e depois as empresas terem a concessão para explorar o setor (TORRES, 2004). Nesse processo, as agências reguladoras foram divididas em três tipos:

TIPOS	EXEMPLOS
Agências que atuam em setores monopolizados privatizados	ANEEL, ANP, ANATEL
Agências que realizam a regulação dos serviços sociais importantes	ANVISA, ANS
Agências de fomento	ANCINE

Quadro 9 – Tipos de agências reguladoras.
Fonte: elaboração própria, com base em Torres, 2004.

A atuação das agências reguladoras é motivo de bastante debate por parte da sociedade, que nem sempre tem a percepção de que seus direitos estão sendo defendidos perante as empresas exploradoras do setor. Podemos citar como exemplo o setor da telefonia, que é campeão de queixas de consumidores em diversos órgãos de defesa dos consumidores. As falhas na prestação de serviços de telecomunicações são recorrentes e ficaram em grande evidência no ano de 2020, quando, por conta da pandemia causada pelo Coronavírus, impôs a necessidade de isolamento social, as telecomunicações se tornaram essenciais para a maior parte das atividades profissionais e sociais.

Outra ação importante no sentido da institucionalização da esfera pública não estatal foi a normatização e organização do Terceiro Setor. Embora essa ação não tenha sido prevista no plano diretor da reforma, a Lei nº 9.790, de 1999, determinou a relação do terceiro setor com o poder público. Assim foi possível para o poder público, financiar, por meio de termos de parceria, instrumento jurídico mais ágil que os tradicionais convênios, entidades privadas, sem fins lucrativos e de interesse público. Esse modelo de atuação aproxima-se da concepção do conceito de Estado-rede, que atua como grande articulador, incentivador e coordenador de diversas instituições de interesse público (TORRES, 2004).

Contudo, diversos autores (ABRUCIO, 2007; ABRUCIO, 2010; TORRES, 2004; PAULA, 2005; PINHO, 1998) são consensuais ao afirmarem que a Reforma Bresser não foi implementada por completo, tendo enfrentado problemas e fracassos. Para Abrucio (2007), o contexto em que a reforma foi realizada ajuda a explicar as razões da implementação incompleta das ações e interrupção repentina, com a prematura extinção do MARE, em 1999. Primeiramente, havia uma grande influência negativa deixada pela era Collor, que causava grande resistência ao tema da reforma. Para Abrucio (2007, p. 72), o tema foi “ideologizado na disputa política e na produção acadêmica”, na década de 1990. Outro aspecto que teria influenciado o debate está relacionado com o histórico das reformas administrativas no Brasil, uma vez que as duas grandes ações nesse sentido ocorreram em períodos autoritários: o modelo daspiiano e o Decreto-Lei nº 200, já abordados ao longo deste módulo (ABRUCIO, 2007). Algumas ações da reforma não foram bem aceitas por setores da sociedade, a exemplo dos servidores públicos, que se articularam e atuaram de forma a barrar algumas mudanças, como o fim da estabilidade no funcionalismo público.

Outro aspecto que contribuiu para o fracasso da reforma foi a prevalência das ações da equipe econômica para a estabilização monetária e o ajuste fiscal, sobre e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Para Abrucio (2007), a visão economicista estreita da equipe econômica impediu diversas inovações institucionais, a exemplo de dotar as agências de maior autonomia, pois se receava perder o controle sobre as despesas dos órgãos. Também havia resistências políticas no Congresso, pois os parlamentares temiam a diminuição de sua capacidade de influenciar a gestão dos órgãos públicos, a manipulação de cargos e verbas, com a

implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho (ABRUCIO, 2007).

Esse contexto de dificuldades e resistências tirou do MARE a capacidade de coordenar o conjunto do processo de reforma do Estado. A exemplo das agências regulatórias, que foram criadas de forma fragmentada, sem uma visão mais geral de qual seria o modelo regulador de intervenção estatal a ser implementado. Ou seja, as condições políticas prejudicaram a reforma Bresser, que não conseguiu sustentar uma reforma ampla e contínua da administração pública. O segundo governo FHC, incorporou algumas conquistas da reforma Bresser, mas extinguiu o MARE e não priorizou a agenda da gestão pública (ABRUCIO, 2007).

Abrucio (2007) apresenta um balanço das principais ações inovadoras da gestão pública brasileira, desde a redemocratização, que apresentam impactos importantes, mesmo que fragmentados e dispersos, com destaque para cinco movimentos:

- **Questão fiscal:** vários avanços foram obtidos nessa área, alguns interligados com a agenda constituinte e outros com a proposta Bresser. O principal avanço foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, trazendo ganhos de economicidade ao Estado brasileiro. Contudo, não houve muito sucesso no que se refere à eficiência (fazer mais com menos).
- **Novidades no campo das políticas públicas:** maior participação social, ações mais ágeis e, no caso específico dos estados, a expansão dos centros de atendimento integrado. Apesar disso, ainda há uma enorme heterogeneidade entre os níveis de governo, e grande parte deles ainda é vinculada ao modelo burocrático tradicional, com patrimonialismo, ou, ainda, a uma mistura dos dois modelos.
- **Inovações nas políticas públicas vinculadas à área social:** mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e ações intersetoriais. Saúde, educação e recursos hídricos são as áreas que passaram por maior transformação.
- **Novidades no PPA:** proposta mais integradora de planejamento de áreas a partir de programas e projetos, diferente da versão centralizadora e tecnocrática adotada no regime militar. Alguns estados trouxeram inovações importantes, como a regionalização e a utilização de indicadores para nortear o plano plurianual.
- **Governo eletrônico:** ação reformista mais significativa na gestão pública brasileira. A disseminação da tecnologia da informação possibilitou redução dos custos, aumento da transparência nas compras governamentais e redução do potencial de corrupção. Os resultados são excelentes no que se refere à organização das informações e a maior interatividade entre governo e cidadãos, para o alcance de mais *accountability*.

Por fim, podemos concluir que a reforma do Estado proposta por Bresser teve como resultado importante a implementação da lógica do ajuste fiscal nas três esferas de governo, principalmente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar do consenso em torno do diagnóstico da Administração pública elaborado pelo MARE, as propostas foram mal recebidas, e muitas não foram adiante. E, por mais que a reforma administrativa tenha sido extinta, no segundo mandato de FHC, antes mesmo da implementação de todas as ações planejadas, muitos avanços foram registrados, em diversas áreas, conforme pudemos ver ao longo deste tópico. A despeito de todos os avanços registrados, é preciso destacar que a cultura patrimonialista continuou fortemente arraigada na administração pública brasileira.

Governos Lula e Dilma

A eleição de Lula, em 2002, despertou grandes expectativas na sociedade brasileira sobre a possibilidade de mudanças, não só no combate às desigualdades sociais, mas também, na superação das estruturas políticas arcaicas. Havia a esperança de que, pela primeira vez na história do país, as forças tradicionais da sociedade brasileira, como o patrimonialismo, fossem enfrentadas, tendo em vista a origem e agenda política do Partido dos Trabalhadores (PT). Mesmo tendo feito um aceno ao setor empresarial, com A Carta aos Brasileiros, antes da posse, as expectativas em relação ao governo Lula eram altas (PINHO, 2016).

O governo Lula manteve diversas iniciativas oriundas da gestão anterior, como o reforço de algumas carreiras, o desenvolvimento do governo eletrônico e a nova estruturação da Controladoria Geral da União (CGU), que se tornou um importante instrumento no combate à corrupção, e também, promotor do controle social. Outra ação de continuidade do governo Lula está relacionada aos avanços do PPA, que se tornou mais participativo por meio de discussões com a sociedade, em várias partes do Brasil. Contudo, o governo Lula não chegou a estabelecer uma agenda para a reforma da gestão pública e este não foi um tema-chave do governo (ABRUCIO, 2007).

Abrucio (2007) destaca que a pior característica do modelo administrativo do governo Lula foi o grande loteamento dos cargos públicos, para diversos partidos e em diferentes postos do poder Executivo federal. Fato esse que trouxe uma forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão, segundo Pinho (2016), uma expressão contemporânea do patrimonialismo. Pinho (2016) também chama a atenção para a cooptação dos movimentos sociais, que assumiram cargos de confiança no Estado. Apesar do patrimonialismo não ter sido iniciado nesse período, sua amplitude e vinculação com a corrupção no governo Lula surpreenderam a todos negativamente por conta do histórico de luta do Partido dos Trabalhadores (ABRUCIO, 2007).

A crise política iniciada em 2005, com o que ficou conhecido como escândalo do mensalão, tornou pública a corrupção presente em vários órgãos da administração direta e em estatais e, com isso, reacendeu o debate sobre a profissionalização da burocracia brasileira. Mesmo tendo sido responsável por grande politização da administração pública, o governo Lula deixou como legado positivo o aperfeiçoamento de mecanismos de controle da corrupção. O período foi marcado por diversas ações da Polícia Federal e, também, pelo trabalho da Controladoria Geral da União (ABRUCIO, 2007). O governo Dilma foi de continuidade do governo anterior e marcado, em 2013, por grande crise política, que culminou em seu impeachment, em 2016, durante o segundo mandato.

O próximo capítulo será dedicada aos avanços e inovações democráticas oriundos da Constituição Federal de 1988, particularmente no que se refere à participação social.

Resumindo

Neste capítulo, continuamos o estudo da evolução da Administração Pública Brasileira, a partir do fim do regime militar. Depois de quase 30 anos de regime, havia uma grande diferença entre a administração pública direta e a indireta. Enquanto a administração direta era permeada por relações patrimonialistas, mal aparelhada, desvalorizada e mal remunerada, a administração indireta teve grande crescimento, não apenas em tamanho, com a proliferação de órgãos da administração indireta, mas também em relevância e prestígio para a sociedade. O endividamento deixado pelos militares somado à situação da administração pública no país colocou como prioridade do governo seguinte a necessidade de realização de ajuste fiscal, com o objetivo de trazer mais eficiência e efetividade para as ações públicas. Havia um consenso de que o país precisava de mudanças profundas para enfrentar os desafios da globalização.

Os governos Sarney e Collor não foram capazes de desenvolver um debate amplo e estruturado sobre a reforma do aparelho do Estado. As ações do governo Collor, primeiro presidente eleito diretamente, depois de 30 anos, culminaram em seu impeachment e sua passagem pela presidência foi bastante prejudicial à administração pública. Contudo, Collor foi responsável por iniciar o debate sobre a natureza do Estado ao importar o discurso presente no Consenso de Washington por um Estado mínimo, entre outros. A reforma do Estado entra de vez na agenda política apenas, em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso e a criação do MARE.

O Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, faz a proposição de implementação do modelo gerencial no Brasil, que já estava sendo implementado e discutido em diversas partes do mundo:

MODELO GERENCIAL
• Origem: EUA (Reagan, 1980) e Inglaterra (Tatcher, 1979)
• Controle por resultados
• Descentralização e desconcentração estatal
• Institutos e instrumentos flexíveis de gestão
• Aproximação da gestão pública à gestão privada
• Voltado para o cliente cidadão
• Política de reformulação e modernização da administração pública
• Objetivo da administração pública: redução de custos e aumento de eficiência
• Conceitos usados: Efetividade, controle social, cidadania, equidade, responsabilização

Quadro 10 – Características do Modelo Gerencial

Fonte: elaboração própria, com base em Torres, 2004.

As características gerais da Reforma Gerencial proposta pelo MARE eram:

- Parcerias com o setor privado;
- Critérios de avaliação e desempenho – individuais e institucionais;
- Desconcentração administrativa e redução de níveis hierárquicos;
- Descentralização política;
- Priorização de ações de planejamento estratégico;
- Flexibilização das regras burocráticas e do direito administrativo;
- Profissionalização e valorização dos funcionários públicos.

O Plano Diretor da Reforma do Estado continha um amplo diagnóstico da burocracia no Brasil. Os objetivos do governo eram trazer mais governabilidade e governança para a gestão pública. O diagnóstico elaborado no plano foi consensual, mas as propostas foram mal recebidas por diversos setores da sociedade. As maiores resistências à reforma no Brasil vieram de servidores públicos, que estavam amparados pelo aparato constitucional, recém criado, e do congresso Nacional, que exerceu bastante oposição a algumas propostas. Por fim, a Reforma Bresser, mesmo tendo sido implementada parcialmente e abortada no segundo mandato de FHC, conseguiu trazer algumas inovações para a gestão pública. Entre elas, podemos citar:

- Lei de Responsabilidade Fiscal (ganhos de economicidade e eficiência);
- Governos estaduais e municipais introduziram inovações no campo das políticas públicas (de forma heterogênea);
- Inovações nas políticas públicas da área social;
- Plano Plurianual (PPA) mais participativo;
- Avanços no governo eletrônico;
- Transformação de autarquias e fundações em agências autônomas para o exercício de atividades exclusivas do Estado (normatização, regulação, segurança pública e fiscalização);
- Atividades não exclusivas do Estado puderam ser ofertadas por OS e OSCIPS (pesquisa, educação e saúde).

SAIBA MAIS

Recomendo a visita ao site do ex-ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira, especialmente para a leitura do documento Reforma do Estado para Cidadania (1998), disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documento/1269>>. Há outros textos disponíveis para leitura no site.

Assistam ao documentário *Democracia em Vertigem*, sobre a crise política enfrentada por Dilma Rousseff, disponível em plataformas de streaming.

Leitura Complementar

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 1, p. 77-87, 2007.

PAULA, Ana Paula. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de Administração de Empresas*. Vol. 45, nº1, jan./mar., 2005.

PINHO José Antonio Gomes. Reforma da Administração Pública no Brasil: A Resistência do “bunker” Patrimonialista e a Reforma Que Não Acontece. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, set./dez., 2016.

MOTTA, Paulo Roberto. O Estado da Arte da Gestão Pública. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 53, n. 1, jan/ fev., 2013

ATIVIDADES

1. Elaboração de infográfico sobre as três reformas da Administração Pública Brasileira.

CAPÍTULO IV

A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Profa. Dra. Luiza Teixeira

Neste Capítulo, estudaremos os desdobramentos da Constituição Federal de 1988, no que se refere ao tema da participação social, isto é, às diferentes formas institucionais que os cidadãos possuem para contribuir, controlar e fiscalizar a gestão pública, no Brasil. É possível afirmar que, ao inserir o tema da participação social na carta constitucional de 1988, que ficou conhecida como a *Constituição Cidadã*, o Brasil acompanhou uma tendência internacional, uma vez que, a partir da década de 1990, a participação social tornou-se um dos princípios, utilizados por agências nacionais e internacionais, em projetos de desenvolvimento (MILANI, 2008). A partir de então, uma série de governos desenvolveram novas práticas participativas e experiências deliberativas (POGREBINSCHI, 2011). E a dimensão da participação social passou a ser um dos “princípios organizativos centrais” (MILANI, 2008, p. 42) dos processos de deliberação democrática em foros regionais e internacionais.

O *princípio participativo* tem como fundamento principal o ideal da participação direta do cidadão em assuntos de interesse coletivo, e foi desenvolvido, a partir dos anos 1960, com base em uma concepção “participativa” ou “republicana” de democracia. Essa concepção teve como fonte de inspiração teóricos clássicos como Rousseau e John Stuart Mills, e os pensamentos acerca do caráter de autodeterminação dos cidadãos na condução da vida pública e na dimensão pedagógica e transformadora da participação política. Para Rousseau, a participação política de cada cidadão na tomada de decisão seria fundamental para o funcionamento do Estado. A partir desses ideais, surgiram as teorias da Democracia Participativa, Democracia Deliberativa e Democracia Associativa, como alternativas críticas às correntes teóricas realistas de democracia, como a teoria do Elitismo Competitivo de Schumpeter, em que o poder está concentrado na mão de uma elite política, e o modelo Pluralista de Dahl, voltado para a ação dos grupos de interesse (LUCHMAN, 2012).

Nesse sentido, é possível afirmar que houve uma grande adesão dos estudiosos da teoria democrática a propostas participativas e delibera-

tivas de democracia (PATEMAN, 1970; MANSBRIDGE, 1980; BARBER, 2004; FUNG, 2003; AVRITZER 2002 e 2009; COHEN, 1989; FISHKIN, 1991; HABERMAS, 1992; GUTMANN, 1996; BOHMAN, 1996; DRYZEK, 2000). Ao mesmo tempo, no campo empírico, houve o que Lavalle (2011, p. 111) chamou de “pluralização institucional da democracia”, ou seja, houve o surgimento de instituições no plano do governo representativo que passaram a incluir, de diferentes formas, a participação do cidadão.

O autor considera que houve a proliferação de canais extraparlamentares de representação formal e informal, situados fora das fronteiras tradicionais do governo representativo, que passaram a desempenhar funções distintas de experiências anteriores na doutrina democrática liberal (LAVALLE, 2011). A incorporação de instituições com a participação de cidadãos na esfera pública, é considerada por diferentes autores uma **inovação democrática** (LAVALLE, 2011 a; WAMPLER, 2012; SAWARD, 2003; SMITH, 2005; MICHELS, 2011; GEISEL, 2012), que trouxe à tona uma diversidade de novas instituições em diferentes contextos e realidades. O surgimento dessas instituições esteve amparado na percepção de que a democracia representativa, por si só, não conseguiria melhorar o desempenho do Estado (WAMPLER, 2012).

Saward (2003) ressalta que a história da democracia é repleta de inovações, que foram intensificadas com a chegada do século XXI. As inovações mais recentes tiveram origem com o fim da Guerra Fria, momento em que a maior parte dos países passou a se questionar sobre como a democracia deveria ser e que significado deveria ter (SAWARD, 2003). A partir de 1960, as democracias mais tradicionais do hemisfério norte passaram a adotar formas de participação cidadã direta, como o plebiscito, o referendo, ou mesmo a iniciativa popular (LAVALLE, 2011). A partir de 1990, diversos sistemas democráticos existentes, em diferentes regiões e localidades, passaram a inserir novas instituições envolvendo a participação de cidadãos na esfera pública. Em 2005, o relatório de pesquisa da *Power Inquiry*², comissão da Câmara dos Lordes britânica, estabelecida para investigar as razões para o declínio da participação na política formal na Inglaterra, descreveu 57 experiências de inovação democrática em diferentes países, e analisou algumas delas de forma mais aprofundada (SMITH, 2005). Essas inovações foram divididas em seis tipos diferentes, conforme descrito no Quadro 11:

2 A *Power Inquiry* foi formada em 2004, como o projeto centenário de dois dos fundos, de Joseph Rowntree, empresário e político dedicado à redução da pobreza e outras mazelas sociais de sua época. Em 1904, o empresário utilizou parte de sua riqueza para a criação de três fundos independentes voltados para diferentes aspectos dos problemas sociais contemporâneos (Disponível em: <http://www.josephrowntree.org.uk/>. Acesso em: 20 de novembro de 2020).

TIPOS	OBJETIVO	EXEMPLOS
Inovações eleitorais	Aumentar a participação da população	Voto eletrônico e voto por correspondência
Inovações consultivas	Informar aos gestores públicos a visão dos cidadãos sobre determinado tema	Audiências públicas, grupos focais e mesas de diálogo
Inovações deliberativas	Deliberar sobre políticas públicas e influenciar gestores públicos	Júris populares, conferências e dias deliberativos
Inovações de co-governança	Conferir influência expressiva aos cidadãos no processo de tomada de decisões	Orçamento participativo e conselhos de juventude
Inovações de democracia direta	Dar aos cidadãos o poder na tomada de decisão em assuntos estratégicos,	Referendos e recalls
Inovações de democracia eletrônica	Usar tecnologias de informação para envolver cidadãos no processo de tomada de decisão,	Consultas eletrônicas e comunicação com parlamentares

Quadro 11 – Inovações democráticas no mundo.

Fonte: elaboração própria, com base em Teixeira, 2019.

Chamamos os resultados dessas inovações democráticas de **Instituições Participativas** (IPs). As IPs podem ocorrer em diferentes contextos, apresentam características diversas e são inseridas em diferentes estruturas de funcionamento, isto é, em diferentes arquiteturas. O surgimento de instituições para a participação social tem como principal motivação a insatisfação com os resultados produzidos pelas instituições tradicionais da democracia representativa. O desenvolvimento de instituições que consultam a sociedade, ou a colocam como parte das políticas públicas, está ancorada na promessa da promoção de uma democracia mais justa e com maior capacidade distributiva. Entre as contribuições da participação, as vantagens do processo participativo são quase sempre colocadas em evidência. Entre elas, podemos destacar:

- A participação aumenta a **influência** dos cidadãos na tomada de decisão das questões públicas, pois propicia uma forma de comunicação mais direta;
- Há a **inclusão** no processo político, uma vez que, dá voz a indivíduos e a minorias;
- Encoraja **habilidades** e **virtudes** cívicas;
- Realiza a **deliberação**, que leva a decisões racionais baseadas na opinião pública;
- Dá **legitimidade** ao processo político, uma vez que conta com o apoio público no que se refere ao resultado e ao processo (MICHELS, 2011).

Nesse sentido, o envolvimento dos cidadãos tem um efeito positivo e essencial para a Democracia e a participação desempenha um papel importante para que as ações do poder público sejam aceitas por todos (MICHELS, 2011). Podemos estabelecer um paralelo com a discussão acerca do conceito de Democracia empreendida na primeira unidade deste módulo. Lembra o conceito mais amplo de que a democracia é um governo do povo e para o povo? A ideia fundamental da participação social é se aproximar desse conceito, criando estratégias para o desenvolvimento de ações do governo com a própria participação do povo.

Participação Social no Brasil

O golpe militar de 1964 transformou radicalmente a conjuntura política e social do país. Até a década de 1960, existiam movimentos pela Reforma Agrária, pela casa própria, pela redução das tarifas dos transportes públicos, entre outros, mas a ditadura militar passou a reprimir todos os canais formais de manifestação e diálogo. Apesar da repressão, das lutas sociais e as manifestações populares contrárias ao regime continuaram a existir, mesmo que, algumas vezes, na clandestinidade. E os movimentos de resistência contra a ditadura militar podem ser considerados um marco para a luta por maior participação popular na esfera pública (ROCHA, 2008). Souto (2011) destaca que os principais atores sociais envolvidos na proposição da democracia participativa faziam parte da sociedade civil e do “campo movimentalista” que fez oposição à ditadura militar.

Sader (1988) destaca três campos de elaboração de matrizes discursivas em torno da grande ebulição social ocorrida entre os anos 70 e 80: a Igreja Católica, o “novo sindicalismo” e os grupos de esquerda. A Igreja Católica, com a Teologia da Libertação, que estimulava a intervenção na realidade por meio de grupos comunitários, para uma participação mais ativa e crítica na realidade, contra as injustiças sociais, estimulou a criação de pequenos grupos de reflexão, oração e ação chamados de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). As CEBs contribuíram para a organização social e disseminaram valores importantes para as lutas participativas (CARVALHO, 1998 *apud* SOUTO, 2011).

O “novo sindicalismo” surgiu em São Paulo, enquanto um movimento social que não apenas reconfigurou as relações entre capital e trabalho, como também marcou a entrada dos trabalhadores na arena política. A forma de atuação desse sindicalismo se voltava para uma transformação operada por dentro das instituições. Souto (2011) ressalta que não havia nesse movimento sindical proposições relativas ao desenho da democracia participativa. A organização dos setores populares dos trabalhadores levou ao surgimento do novo sindicalismo, fortemente inspirado em ideias de Paulo Freire e Antonio Gramsci. E a defesa dos direitos dos trabalhadores, por sua vez, levou à criação de organizações de defesa de direitos e associações de moradores, assim como favoreceu a formação do Partido dos Trabalhadores (PT) e, também, a retomada de outros partidos extintos pela ditadura (PAOLI, 1995 *apud* SOUTO, 2011).

Fundado em 1980, e reconhecido oficialmente em 1982, o PT foi formado por dirigentes sindicais ligados ao “novo sindicalismo”, religiosos da Teologia da Libertação, estudantes universitários, intelectuais de esquerda, e lideranças de associações de bairro e de outras formas de organização (formais e informais). Para Sader (1988), a organização do PT e de outros partidos de esquerda reafirmaram o seu compromisso com a construção e o aprofundamento democrático. Sobre mobilizações da sociedade civil que influenciaram as matrizes discursivas da participação, Rocha (2008) ainda destaca o congresso de refundação da UNE, em 1979, e o nascimento da CUT e do MST.

O movimento sanitarista foi um ator importante para a criação de espaços de participação para a fiscalização e controle das políticas públicas em saúde. A VIII Conferência Nacional de Saúde foi realizada em 1986, e teve dois resultados positivos. Foi a primeira vez que o Poder Executivo, de fato, chamou a sociedade civil organizada para debater e formular políticas públicas de Saúde, uma vez que as Conferências que haviam sido realizadas anteriormente eram técnicas e tinham pouca representação social (CARVALHO, 1995 *apud* SOUTO, 2011). Outro resultado relevante foi a elaboração de dois documentos para contribuir com a Constituinte, influenciando, em grande medida, o desenho institucional de participação em Conselhos e a do próprio Sistema Único de Saúde (SUS).

A Assembleia Constituinte recebeu e aceitou a reivindicação por maior participação popular, por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte. Com a aceitação do processo de emendas populares, experiência então pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional, a população pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual Constituição. A Constituição brasileira, promulgada em 1988, absorveu boa parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte” para a institucionalização de diversas formas de participação da sociedade no Estado (ROCHA, 2008). A Constituição de 88, conhecida como “Constituição Cidadã”, inseriu novas formas institucionais de participação, com a implantação de uma série de requisitos para dar prosseguimento ao processo de descentralização política e formação de instâncias colegiadas para auxiliar na formulação, execução e controle das políticas setoriais.

Alguns sistemas de gestão democrática foram estabelecidos na Constituição brasileira, tais como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (Art. 114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente (ROCHA, 2008). Rocha (2008, p. 136 e 137) destaca alguns avanços da participação social nas políticas sociais, que resultaram de preceitos constitucionais:

- i. A luta pela Reforma Sanitária em articulação com os profissionais de saúde resulta na aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), que institui um sistema de cogestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários – das políticas de saúde.
- ii. A luta pela Reforma Urbana resulta na função social da propriedade e da cidade reconhecida pela atual Constituição, em capítulo que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas.
- iii. A elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, como desdobramento do reconhecimento constitucional da criança como um sujeito de direito em situação peculiar de desenvolvimento e da adoção da doutrina da proteção integral.
- iv. Promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, como resultado do reconhecimento constitucional de que a assistência social é um direito, figurando ao lado dos direitos à saúde e à previdência social.

Além dos preceitos constitucionais mencionados, a Constituição Federal de 1988 inseriu, ao menos, 30 artigos no texto constitucional, expressando princípios que incentivaram experiências de gestão pública participativa (TEIXEIRA, 2011). Também instituiu uma série de mecanismos de participação, sejam administrativos, de controle e gestão, parlamentares, judiciais e políticos eleitorais, ao longo de seus artigos. Os princípios e diretrizes referentes à participação traçados pela Constituição estão relacionados a quatro aspectos, dispersos em alguns artigos constitucionais (TEIXEIRA, 2011):

1. A cidadania como fundamento do Estado democrático (artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17);
2. Os deveres sociais em questões coletivas (artigos 205, 216, 225, 227 e 230);
3. O exercício da soberania popular (artigos 14, 27, 29, 58 e 61);
4. A participação social como forma de gestão pública (artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231).

Outro aspecto da institucionalização de instituições participativas pela gestão pública, também impulsionado pela Constituição de 1988, é a descentralização administrativa com gestão participativa, em especial, na saúde (art. 198), na seguridade social (art. 194), na assistência social (art. 203) e na educação (art. 206) (TEIXEIRA, 2012). Ao analisar os artigos constitucionais, Elenaldo Teixeira (2002) mapeou uma série de mecanismos, que chamou de *mecanismos de participação cidadã*, previstos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais ou nas Leis Orgânicas Municipais. Os mecanismos foram divididos em quatro tipos: administrativos, de controle ou gestão; parlamentares, judiciais e político-eleitorais. A quantidade encontrada em cada tipo e alguns exemplos podem ser examinados no Quadro 12:

TIPO	QNT	ALGUNS EXEMPLOS
Administrativos (Controle /Gestão)	27	• Fiscalização (anual) das contas municipais (Art. 33); • Exame das licitações (Art. 4º, § 3º); • Participação no planejamento municipal (Art. 29, XII).
Parlamentar	13	• Acompanhamento das sessões (Lei Org./Reg. Int. da Câmara); • Petição sobre informações (Lei Org./Reg. Interno; CF, Art. 58, § 2º, IV); • Reclamações/queixas/ representações (Lei Org./Reg. Int. CF, Art. 58 § 2º, IV).
Judicial	13	• Ação Popular (Art. 5º, LXXIII); • Mandado de segurança coletiva (Art. 5º, LXI); • Representação ao Ministério Público (Art. 129, III).
Político Eleitorais	8	• Voto (Art. 14); • Candidatura a cargo eletivo (Art. 14, § 2º); • Filiação ao partido político (Art. 14, § 3º).

Quadro 12 – Mecanismos de participação cidadã na Constituição de 1988.
Fonte: elaboração própria, com base em Teixeira, 2002.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, experiências participativas também foram desenvolvidas, em nível local, e replicadas pelo país, sendo a mais emblemática o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, em 1989, que se tornou um estudo de caso bastante pesquisado e uma experiência replicada tanto no Brasil quanto em outras partes do mundo (BAIOCCHI, 2003; FUNG, 2003; SINTOMER, 2010). Segundo Avritzer (2013, p. 12), o OP é:

(...) uma política participativa local, que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e Estado no nível local. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação que acontece em duas etapas: uma etapa participativa, em que a participação é direta, e uma etapa representativa, na qual a participação ocorre por meio da eleição de delegados e ou conselheiros.

O OP tornou-se uma marca registrada das gestões do PT (AVRITZER, 2013) e uma das instituições participativas mais conhecidas internacionalmente (SMITH, 2013; BARRERA, 2014; HELLER, 2001), devido ao sucesso da experiência de Porto Alegre, que durou cerca de 15 anos, de 1990 a 2005 (AVRITZER, 2008)³. Porto de Oliveira (2012) destaca que o OP se tornou o fio condutor das experiências de políticas participativas, tendo ganhado reconhecimento internacional e prestígio rapidamente, chegando a ter contornos de mito, ou seja, experiência ideal de participação. Ainda nos anos 1990, a experiência se difundiu por cerca de 200 municípios brasileiros. A partir dos anos 2000, as experiências de OP se

3 O autor esclarece que, a partir de 2006, o OP de Porto Alegre se transformou no processo de participação solidária.

difundiram internacionalmente, totalizando 1.400 experiências ao redor do mundo, sendo a maior parte concentrada entre Europa e América Latina (PORTO DE OLIVEIRA, 2012).

No plano nacional, a chegada de Lula ao poder, em 2003, gerou expectativas pela trajetória histórica de proximidade do PT com movimentos sociais e organizações da sociedade civil que atuaram no processo da redemocratização. Para Teixeira (2012), o governo Lula herdou um conjunto expressivo de espaços participativos, principalmente os conselhos e as conferências nacionais, que foram resultados do momento Constituinte de 1988, quando os princípios da descentralização e da participação foram difundidos. No início do mandato, Lula assumiu o compromisso de estabelecer um novo padrão de relacionamento entre sociedade civil e governo, com base no diálogo e na participação (SANTOS, 2014). O Governo Federal atribuiu à Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) o papel de interlocução do governo com a sociedade, e, por meio dela, desenvolveu ações para a ampliação da participação social (TEIXEIRA, 2012).

A partir de 2003, houve a incorporação de diversas formas de espaços de interação com a sociedade civil, em diferentes áreas de atuação do governo. O governo federal adotou o discurso da participação social como método de governo (PIRES, 2013), muito embora Abers (2011, p. 11) pondere que, durante o governo Lula, não houve “um modelo de gestão unívoco e mais estruturado da participação”. Nesse período, as instituições participativas foram revitalizadas, ou mesmo desenvolvidas, embora a estrutura de funcionamento nas esferas federativas e a relação com outras instituições democráticas, isto é, a arquitetura institucional, não tenha sido pensada. Abers (2011) acredita que a SGPR, responsável pela coordenação interministerial das políticas participativas, não assumiu esse papel de forma sistematizada. Para Teixeira (2012), o arranjo institucional assumido pela SGPR pode ter dificultado o fortalecimento de iniciativas de gestão participativa, ao separar a articulação com a sociedade civil da integração com as ações governamentais.

Avritzer (2008) ressalta que o Brasil apresenta uma infraestrutura de participação bastante diversificada no que se refere à sua forma e ao seu desenho. O autor, ao realizar um balanço da Participação Social pós-Constituição de 1988, destaca que os anos 1990 representaram o momento da “explosão” da participação social no Brasil, sendo possível identificar um modelo claro de participação vinculado às gestões do PT; isso inclui o orçamento participativo, conselhos no nível local e nacional, mas exclui infraestrutura, em geral, como a urbana, no que se refere à realização de obras, e também as políticas ambientais, principalmente em relação à questão indígena e à infraestrutura da Amazônia (AVRITZER, 2013). Recentemente, dezenas de milhares de instituições participativas foram criadas, muito embora, algumas tenham deixado de funcionar com o governo Bolsonaro. Estas instituições estão localizadas nos diferentes níveis de governo (nacional, estadual e local), nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras) e em diferentes contextos políticos, no que se refere à ideologia política dos governos (AVRITZER, 2011).

Avritzer (2013) ressalta que a chegada do PT à presidência da República aumentou as contradições das políticas participativas no Brasil, um reflexo foi a fragmentação da arquitetura da participação. Durante o governo Lula, a SGPR acabou por exercer um papel de mediador entre sociedade civil e Estado, estimulando a realização de audiências públicas, mesas de diálogos e fóruns de debates. Contudo, apesar da multiplicação de espaços participativos, não houve uma definição clara de diretrizes a serem seguidas, ou mesmo um esforço sistemático para garantir um novo arcabouço institucional para os canais participativos (TEIXEIRA, 2012).

Mesmo levando em consideração a crítica à forma de inserção da participação social no âmbito do governo federal, é preciso levar em consideração que, ao longo do governo Lula, foram criados 15 novos conselhos nacionais, como também houve a reformulação de conselhos criados anteriormente (LOPEZ, 2010 *apud* PIRES, 2013). Além disso, de 2003 a 2011, foram realizadas 82 conferências nacionais, que discutiram diretrizes de políticas públicas em diversas áreas, mobilizando mais de 5 milhões de pessoas em milhares de municípios, como também nas etapas de nível estadual e federal (IPEA, 2013). Outras formas de interação entre Estado e Sociedade, que vão além dos conselhos e das conferências, também foram desenvolvidas e se tornaram práticas disseminadas na última década, como as ouvidorias, as consultas públicas, as audiências públicas, além de outros formatos menos institucionalizados como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação (PIRES, 2013).

Atualmente, as instâncias participativas já são uma realidade e estão em pleno funcionamento nas diversas esferas da federação brasileira, podendo estar constituídas em diferentes tipos, sejam conselhos gestores de políticas públicas, ouvidorias, conferências, entre outros. Essas instituições contam com a participação da sociedade civil e do Estado, num processo de restabelecimento de suas relações. Também fazem que a sociedade passe a ter oportunidades para manifestação, expressão de preferências, fiscalização das ações dos representantes, além de poder subsidiar os parlamentares com informações acerca de políticas públicas e apresentar proposições legislativas (MARTINS, 2012).

O primeiro governo Dilma, iniciado em 2010, atribuiu a SGPR o desafio de articular os processos participativos e de promover a sinergia entre os órgãos da administração pública federal. Com isso, iniciou-se dentro do governo, a elaboração da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Compromisso Nacional pela Participação Social (SANTOS, 2014). Submetida à consulta pública virtual, a PNPS tinha como objetivo fortalecer os mecanismos e as instâncias de participação social e diálogo entre o governo federal e a sociedade civil, definindo princípios e diretrizes a serem seguidos por órgãos do governo federal (SGPR, 2013), e o Compromisso tinha como objetivo orientar o estabelecimento de diretrizes para a articulação federativa e a promoção da participação social como método de governo (SANTOS, 2014).

A PNPS, mesmo não tendo sido implementada, por pressões políticas contrárias à época, foi importante, pois apresentou e definiu as instituições participativas, que, na verdade, já se encontravam em pleno funcionamento no país. O Quadro 13 apresenta as definições das IPs a partir do texto da PNPS, com grande diversificação e variabilidade de formatos, que se adensou quantitativamente nos últimos anos (PIRES, 2012).

IPs	Definição da PNPS	Dados
Conselho de políticas públicas	Instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.	Em 2014 existiam 50 conselhos nacionais e 62.611 conselhos municipais, com participação da sociedade civil, em funcionamento. Os conselhos municipais abrangem 25 áreas temáticas (BRASIL, 2014).
Comissão de políticas públicas	Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.	Em 2014 existiam 16 comissões nacionais, com participação da sociedade civil, em funcionamento (BRASIL, 2014).
Conferência Nacional	Instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado.	Entre 2003 e 2010, foram realizadas 74 Conferências Nacionais (SGPR, 2011) e 29, entre 2011 e 2014 (BRASIL, 2014). 19 políticas públicas estão associadas aos resultados das conferências, sendo o caso mais emblemático o Sistema Único de Saúde.
Ouvidoria pública	Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.	As ouvidorias foram incorporadas no ordenamento jurídico do país em 2004, com a Emenda Constitucional nº 45, que trata da reforma do Poder Judiciário e estabelece a criação de Ouvidorias de Justiça nos Tribunais e no Ministério Público. Representam uma forma individual de participação, em que o cidadão, por meio de telefone ou e-mail, tem a possibilidade de buscar informações, avaliar, criticar e melhorar os serviços e as políticas públicas (SGPR, 2011). Ao final de 2012, estimava-se que existiam duas mil ouvidorias públicas no Brasil, sendo 90% de ouvidorias estaduais e municipais. Em 2014, dados da Ouvidoria-Geral da União apontam para a existência de 285 ouvidorias no âmbito do Poder Executivo Federal (IPEA, 2015).

Mesa de diálogo	Mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais.	Foram criadas a partir de 2003, em caráter de ineditismo no governo Lula (PIRES, 2012), com objetivo de enfrentar questões cruciais da vida brasileira, abrangendo situações conjunturais e políticas estruturantes. Elas podem ter diferentes temáticas, desenhos e dinâmicas (PIRES, 2012).
Fórum inter-conselhos	Mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade.	O Fórum Interconselhos foi criado em 2011, com o objetivo de garantir a participação da sociedade na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, e depois passou a ser responsável pelo seu monitoramento participativo (BRASIL, 2014).
Audiência pública	Mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais	As audiências são realizadas em áreas em que o governo precisa analisar os impactos da política ou do projeto, e também os impactos sociais. A sociedade é consultada acerca de opiniões e demandas sobre o tema (PIRES, 2012). Podem ocorrer durante processos de elaboração e aprovação de leis, projetos e políticas públicas, ou ainda para prestação de contas. Podem ser convocadas pelo poder Executivo, Legislativo ou Ministério Público e ocorrem no nível municipal, estadual ou federal. A população pode solicitar aos seus representantes a realização de Audiências Públicas para debater questões polêmicas e resolver conflitos (POLIS, 2005).
Consulta pública	Mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação	As consultas públicas são semelhantes às audiências públicas, uma vez que referem-se à compreensão das principais demandas e reclamos da sociedade em questões específicas. Contudo, sua realização não é presencial, mas por meio de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone. É possível observar sua utilização por parte de agências reguladoras e também na área da saúde (PIRES, 2012).
Ambiente virtual de participação social	Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil	Os sites da internet para expressão de demandas, reclamos e opiniões dos cidadãos têm crescido nos últimos anos, acompanhando a disseminação recente das tecnologias de informação (PIRES, 2012). Entre alguns ambientes virtuais promovidos pelo poder público, destacamos o site www.edemocracia.camara.gov.br , que sediou a I Consocial Virtual, que contou com a participação online de mais de 2.700 pessoas.

Quadro 13 – Instituições Participativas definidas na PNPS.

Fonte: elaboração própria, com base em Brasil, 2014 e outros.

Portanto, sobre a estruturação e o funcionamento das IPs no Brasil, podemos afirmar que, ao longo das quatro gestões do PT, encerradas em 2016, com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, houve uma federalização das inovações de controle democrático social. Ou seja, durante 14 anos, o governo federal foi o principal promotor e financiador das principais IPs, amparado no discurso da participação como método de governo. Com isso, é possível afirmar que houve a institucionalização estatal da participação, pois a questão dos controles democráticos sociais foi incorporada à agenda do Estado. Outra característica do cenário brasileiro intensificada nas gestões do PT foi o fortalecimento de instituições do Estado com agendas de controle horizontal, como a Controladoria Geral da União, que ganhou novas atribuições de combate à corrupção e estímulo ao controle social, a partir de 2003. Nesse contexto, ainda podemos citar a densidade organizacional da sociedade civil, com organizações que conseguem mobilizar a opinião pública (VERA, 2012).

A seguir, apresentamos alguns dados sobre os dois tipos de IPs mais difundidos no Brasil, os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências. Essas duas IPs, além de terem envolvido um grande número de pessoas, foram estruturadas para funcionar nos três níveis da federação, de formas distintas.

Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos

A origem dos conselhos gestores está relacionada aos conselhos municipais de educação, no século XIX; como também, aos órgãos administrativos colegiados (Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões), na área da previdência social, nas décadas de 20 e 30, do século XX. Contudo, foram os conselhos de saúde, criados em 1990, que se tornaram o paradigma inspirador do desenvolvimento dos conselhos mais recentes da democracia brasileira (CORTES, 2011). Para Teixeira (2012, p. 51), os conselhos gestores “são fruto da institucionalização dos conselhos populares experimentados no Brasil a partir da década de 1980”. Também são tidos como uma conquista dos movimentos sociais pela democratização do Estado brasileiro (SGPR, 2011).

Embora o princípio da participação esteja presente na Constituição de 1988, foram as legislações setoriais específicas, inicialmente nas áreas de saúde, assistência social, trabalho e meio ambiente, que colocaram em prática essa participação, por meio de conselhos (SGPR, 2011). A partir da década de 90, os conselhos de políticas públicas e de direitos se multiplicaram pelos municípios do país, uma vez que as transferências de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo, principalmente nas políticas sociais, passaram a ser condicionadas, entre outros requisitos, à existência desses fóruns participativos (TEIXEIRA, 2012).

Os conselhos são formados por representantes de organizações sociais e do Poder Público, e têm o objetivo de promover a participação da sociedade civil na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas (SGPR, 2011). A maneira como esses espaços fun-

cionam varia de acordo com o contexto de institucionalização do conselho, a forma de organização social estabelecida, a definição do papel e dos objetivos e a delimitação da sua competência e das suas atribuições (TEIXEIRA, 2012). Ou seja, embora tenham muitas similaridades entre si, os conselhos podem apresentar diferentes regras de funcionamento, uma vez que são regidos por diferentes leis e regulações. O Quadro 14 apresenta as características gerais, comuns a maior parte dos conselhos:

Características gerais dos Conselhos
Funcionam por meio de reuniões periódicas, com pautas definidas
Debatem temas relacionados às políticas públicas
Realizam o acompanhamento e a fiscalização da gestão de uma política pública
São espaços participativos, podendo ser consultivos ou deliberativos
São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, dividida em diferentes segmentos

Quadro 14 – características gerais dos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos.
Fonte: elaboração própria, com base em Teixeira, 2012.

É importante destacar que os conselhos não são abertos à participação de qualquer pessoa interessada na discussão, uma vez que os seus representantes são eleitos ou indicados, podendo haver a participação de conselheiros especialistas e de pessoas reconhecidas como importantes para determinado debate, muito embora estes não tenham poder de voto (TEIXEIRA, 2012). A distinção entre conselhos de políticas e conselhos de direitos é que os de políticas contribuem para a formulação de políticas públicas para determinada área, enquanto o segundo trata dos direitos de uma determinada população, na maior parte dos casos, de grupos marginalizados que precisam de políticas específicas (TEIXEIRA, 2012).

Os conselhos não são exatamente espaços neutros, pelo contrário, há a presença de conflitos, contradições e manipulações, contudo podem ser instrumentos abertos ao debate público, e as proposições de estratégias para efetivar direitos já conquistados ou a construir. Apesar de estarem vinculados à estrutura administrativa, e terem suas decisões homologadas pelo chefe do poder executivo, os conselhos devem ser autônomos, uma vez que seu funcionamento interno é regido por regras e procedimentos formulados por seus integrantes (ROCHA, 2011).

Mesmo que os conselhos tenham surgido, no Brasil, muito antes da redemocratização, foi a partir de 2003, que vários novos conselhos nacionais foram implantados, alguns já existentes passaram a contar com a participação de representantes da sociedade civil, e outros que não estavam em funcionamento, foram reativados (SGPR, 2011). Em 2014 (BRASIL, 2014), existiam 50 conselhos nacionais, em funcionamento no país, com a participação da sociedade civil, dos quais metade foi criada entre os anos de 2000 e 2009.

No plano municipal, o Brasil possui milhares de conselhos atuantes nas mais diversas áreas: saúde, educação, assistência social, infância e adolescência, segurança alimentar e nutricional, trabalho, alimentação es-

colar, entre outros. Atualmente, nenhum setor de política pública existe sem um conselho gestor (BOULLOSA, 2014). O número de conselheiros, a maioria com atuação voluntária, supera o número de vereadores eleitos (FARIAS, 2008), cerca de 500 mil por todo o país (BOULLOSA, 2014). Número esse que não para de crescer. Se dividirmos o número de conselhos existentes pela quantidade de municípios brasileiros, chegamos a quantidade aproximada de 11 conselhos por município. Pode parecer um número mediano para médios e grandes municípios, mas, levando em conta que mais de 70% do país é formado por municípios com população abaixo de 20 mil habitantes, acaba sendo um esforço considerável para municípios pequenos manter essa quantidade de conselhos em pleno funcionamento e com efetiva participação da sociedade (TEIXEIRA, 2019). O quadro 15 apresenta alguns números aproximados, referentes à quantidade de conselhos existentes no Brasil, nos diferentes níveis da federação e áreas temáticas:

ESFERA	QUANTIDADE	ÁREAS TEMÁTICAS
FEDERAL	50 Conselhos Nacionais (BRASIL, 2014)	Política Urbana; Bem-estar Social; Educação; Saúde; Meio ambiente; Esporte; Moradia; Cultura; Transporte; Segurança Pública; Saneamento Básico; Segurança Alimentar e Nutrição; Direitos Humanos; Igualdade Racial; Direitos da Criança e do Adolescente; Direito das Mulheres; Direito dos Idosos; Direitos LGBT; Direito dos Jovens; Direito das Pessoas com Necessidades Especiais; Trabalho; Turismo; Orçamento; Promoção do Desenvolvimento Social e Econômico
ESTADUAL	650 Conselhos Estaduais (<i>número estimado</i>)	
MUNICIPAL	62.562 Conselhos Municipais (BRASIL, 2014)	

Quadro 15 – características gerais dos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos.
Fonte: Teixeira, 2019, p. 44.

Algumas limitações são apresentadas em relação à atuação dos conselhos municipais. Boullosa (2014) aponta que há um ideal de que os conselhos deveriam atuar por meio de boas estratégias de governança, de forma a superar a cultura política marcada pelo patrimonialismo e clientelismo. E mais uma vez nos deparamos com essa questão histórica que permeia a administração pública brasileira, desde o período colonial. O enraizamento do patrimonialismo na gestão pública também interfere na atuação dos conselhos, que, apesar de realizarem o controle da ação estatal, são organizados e financiados pelo Estado. E isso torna questionável o exercício do controle social desempenhado pelos conselhos. Ademais, os mecanismos de responsabilização dos agentes públicos são frágeis e, muitas vezes, prevalece a impunidade, mesmo quando irregularidades são constatadas.

Conferências Nacionais

A legislação brasileira instituiu as conferências, nas áreas de saúde e educação, em 1937, com a Lei número 378, de 13 de janeiro de 1937. As duas primeiras conferências realizadas no Brasil ocorreram em novembro de 1941, a Conferência Nacional de Educação e a Conferência

Nacional de Saúde (SOUZA, 2013). Nessa época, o objetivo era ampliar o conhecimento do governo federal, em todo o país, sobre as atividades relacionadas à saúde e à educação, assim como, articular as iniciativas com a finalidade de aumentar a capacidade de execução dos programas governamentais, formulando diretrizes mais claras em relação às atribuições e às relações entre os entes federados (SOUZA, 2013 *apud* HORTA, 2000; HOCHMAN, 2005). Contudo, enquanto, no princípio, as conferências serviam aos propósitos da administração centralizada, com a reabertura política e redemocratização na década de 1980, houve uma mudança progressiva do modelo dentro de uma lógica de descentralização e ampliação da participação social (SOUZA, 2013).

Portanto, as conferências, assim como os conselhos, não representam uma nova experiência na história política brasileira, muito embora, apenas a partir de 1988, tenham-se tornado mais participativas e deliberativas; e, a partir de 2003, com o início do governo Lula, mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes (PROGREBINSCHI, 2010). Entretanto, para Avritzer (2013, p. 9), “mesmo tendo sido criadas na década de 1930, podem ser consideradas uma novidade na participação social no Brasil, pois relevam traços da dinâmica participativa em nível nacional”. Como até 2002, as principais experiências de participação social no país (orçamento participativo, conselhos e planos diretores) ocorriam principalmente na esfera municipal, havia dúvidas sobre a possibilidade das experiências participativas alcançarem a esfera nacional (AVRITZER, 2013).

A 8ª Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986, marcada por ampla participação popular, foi determinante para que, na Constituinte, fossem garantidas as bases do Sistema Único de Saúde (TEIXEIRA, 2012). Souza (2013) destaca que as conferências de saúde dos anos 1980 e 90 renovaram uma invenção institucional, uma realização política de um governo autocrático, de modo participativo e democrático. A gestão participativa, um dos princípios do SUS, serviu de inspiração para outras áreas temáticas instituírem espaços participativos com o formato de conferências e conselhos nos três níveis da federação. A Assistência Social, por exemplo, instituiu as conferências como parte de um sistema de participação formalizado na lei 9.720, de 1993. Assim, as conferências passaram a ser usadas, nos últimos anos, como estratégia para promover o debate de determinados temas em todo o país, de forma estruturada, assim como para aumentar a participação na formulação de políticas públicas em nível nacional (TEIXEIRA, 2012).

Segundo Pogrebinski (2010), a partir de 2003, as conferências nacionais tornaram-se mais amplas por envolverem cada vez mais pessoas em suas diversas etapas que precedem ou funcionam de forma paralela, às nacionais, tais como, as etapas estaduais, municipais, regionais, temáticas, livres e virtuais. Tornaram-se mais abrangentes por tratar uma ampla variedade de áreas temáticas, visando atender aos diversos tipos de políticas públicas existentes. Atualmente, existem diversas áreas de realização de conferências, separadas por suas características singulares, mas unidas por uma transversalidade comum. Tornaram-se mais inclu-

sivas, pois conseguiram inserir cada vez mais grupos da sociedade, tais como, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, entidades empresariais, entre outros. E, o que é mais importante, tornaram-se mais frequentes, pois em suas diretrizes, muitas vezes, há a demanda pela convocação periódica (POGREBINSCHI, 2010).

As conferências são canais institucionais de participação social, com objetivo de promover, periodicamente, o diálogo entre Estado e sociedade acerca de determinado tema. As conferências nacionais são, na maior parte dos casos, convocadas pelo presidente da república e organizadas por órgãos do executivo, muitas vezes em parceria com conselhos das áreas afins (RIBEIRO, 2013). Souza (2013) analisou 82 conferências, e dessas, apenas duas não foram convocadas pelo Poder Executivo, a 8ª Conferência de Direitos Humanos e a 10ª Conferência de Direitos Humanos, que foram convocadas pelo Poder Legislativo. Entre 2003 e 2011, 44% das conferências foram convocadas por meio de decreto presidencial, as demais foram convocadas por portaria ministerial (24%) ou interministerial (8%) e por resolução do conselho da área (10%) (SOUZA, 2013).

O formato das conferências envolve um processo em etapas subsequentes (territoriais, municipais, regionais, estaduais e nacionais) e interconectadas (BRASIL, 2014). As primeiras etapas, anteriores à etapa nacional, são momentos em que o debate se intensifica e se qualifica nos mais diversos temas e em contextos específicos. Também são formuladas propostas, consolidadas em relatórios que são encaminhados para as próximas fases. Entre as etapas municipais, regionais e estaduais, podem ocorrer conferências livres, temáticas, e virtuais, em geral, convocadas pela sociedade civil. Ao longo das primeiras etapas, além do debate propositivo sobre a política, elegem-se delegados, representantes da sociedade e de governo, que conduzirão a discussão nas etapas posteriores (CICONELLO, 2012). A conferência nacional representa a última etapa do processo, momento em que os representantes escolhidos debatem e elegem as propostas prioritárias.

Outro aspecto bastante relevante do funcionamento dos processos conferencistas está relacionado ao seu produto final: um documento contendo as resoluções, diretrizes e moções, que passaram pelo processo de elaboração e priorização pelos delegados de todas as etapas do processo conferencista, consolidados na etapa nacional. Portanto, ressalta-se como uma das virtudes do processo conferencista o envolvimento dos participantes na formação de consensos, além do fato de contribuírem para a elaboração de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que deve influenciar a política pública em voga. Em geral, o acompanhamento do resultado das conferências é monitorado por organizações da sociedade civil em diversos espaços políticos, incluindo os conselhos (CICONELLO, 2012).

No que se refere aos objetivos, a depender da área temática em que a conferência se insere, eles podem variar entre formulação de propostas de políticas públicas, avaliação de ações e realidades, fortalecimento da participação ou mesmo, afirmação e difusão de ideias e compromissos. Consequentemente, os resultados também variam de acordo com os objetivos propostos (RIBEIRO, 2013).

O objetivo maior na realização de uma conferência é que o conteúdo do documento final consiga influenciar políticas e ações implementadas pelo governo, ou mesmo se tornar um projeto de lei. Diversos projetos de lei, relacionados às deliberações de conferências, foram aprovados pelo Congresso Nacional, ou colocados em prática pelo Executivo, por via administrativa (SGPR, 2011). Pogrebinski (2010), em pesquisa sobre os impactos das conferências nacionais da atividade legislativa no Brasil, constatou que se constituem em um fenômeno novo e de grande potencial para o aprofundamento do exercício da democracia no Brasil. O resultado da pesquisa mostrou que as conferências têm influenciado iniciativas de proposições no Congresso Nacional, de maneira relativamente eficiente, “uma vez que diversas proposições aprovadas, além de emendas constitucionais promulgadas, são tematicamente pertinentes a diretrizes extraídas das diversas conferências” (POGREBINSCHI, 2010, p. 84). O Quadro 7, abaixo, apresenta as políticas públicas criadas como resultado de conferências nacionais, por temática.

Entre as políticas públicas associadas aos resultados das conferências, há uma série de planos nacionais, políticas nacionais, leis, e até mesmo os chamados sistemas de políticas públicas, como os já tradicionais na área da Saúde (SUS) e Assistência Social (SUAS), e também, o mais recente, do Comércio Justo e Solidário (SCJS), de 2010. Contudo, é importante destacar que estudos que relacionam os impactos das conferências nos níveis estaduais e municipais com as políticas públicas, ou leis desenvolvidas, são mais raros. Logo, apesar das conferências serem bastante estudadas (POGREBINSCHI, 2010; AVRITZER, 2013; SOUZA, 2012; TEIXEIRA, 2012; RIBEIRO, 2013; CICONELLO, 2012), apreender seus resultados nos outros níveis da federação não é uma tarefa muito fácil, seja numericamente, ou mesmo no que se refere a sua efetividade.

Os números relacionados às conferências são bastante expressivos. Aproximadamente 7 milhões de pessoas adultas participaram diretamente das conferências, em mais de 5 mil municípios, em todos os estados da federação (AVRITZER, 2013; BRASIL, 2014). A abrangência de temas discutidos também merece destaque, 41 temas, das mais diversas áreas. Outra observação, possível de apreender a partir dos números, é que as conferências ganharam um grande impulso a partir de 2003, com o início do governo Lula. A seguir, o Quadro 16 sintetiza alguns dos números acerca da realização de conferências no Brasil.

DADOS RELEVANTES
141 conferências de 1941 a 2016 (BRASIL, 2014; www.participa.br , 2016)
114 conferências entre 2003 e 2016 – 80 % (BRASIL, 2014; www.participa.br , 2016)
28 conferências, entre 2003 e 2012, realizadas pela primeira vez (BRASIL, 2014)
De 34 ministérios, 22 envolveram-se na realização de ao menos uma conferência, 64% dos órgãos (BRASIL, 2014)
Aproximadamente 7 milhões de pessoas participaram, segundo estimativas que consideram apenas a população adulta do país (AVRITZER, 2013)
Aproximadamente 5 mil municípios brasileiros envolvidos (BRASIL, 2014)
Mais de 5.000 resoluções/ deliberações durante a etapa nacional, maioria referente a temas de competência do Governo Federal (BRASIL, 2014)
566 projetos de lei e 46 projetos de emenda à Constituição, apresentam ligação direta com as diretrizes das conferências (Souza, 2012).
Mais de 40 temas de políticas públicas – exemplos: desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão social, saúde, educação, meio ambiente, direitos das mulheres, igualdade racial, reforma agrária, juventude, direitos humanos, ciência e tecnologia, comunicação, diversidade sexual, democratização da cultura, reforma urbana, segurança pública, entre muitas outros (SGPR, 2011).

Quadro 16 – Conferências no Brasil em números.

Fonte: Teixeira, 2019, p. 48.

Além dos dados quantitativos, é importante observar que as conferências abordaram diversos temas que foram discutidos pela primeira vez com a sociedade. A realização das conferências, na maior parte das áreas temáticas, atendeu a reivindicações tradicionais de movimentos e atores sociais, como também representou o resgate de dívidas históricas com determinados setores da sociedade. Diversos exemplos podem ser citados, como o caso da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, que teve a segunda edição em abril de 2016; de Povos Indígenas (2006); de Políticas para as Mulheres (2004, 2007, 2011 e 2016); as Conferências Nacionais da Juventude (2008, 2011 e 2015); dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2006, 2008, 2012 e 2016); de Promoção da Igualdade Racial (2005, 2009 e 2013); dos Direitos da Pessoa Idosa (2006, 2009, 2011 e 2016); entre outras (BRASIL, 2014).

Para Pogrebinschi (2013, p. 275), as conferências “consistem em robusto exemplo do experimentalismo democrático brasileiro”, pois levam a uma reestruturação do processo político-decisório no Brasil, ao tornar em uma de suas etapas constitutivas a participação social e a deliberação conjunta entre governo e sociedade civil. A autora destaca que

As conferências nacionais: i) têm influência na definição da agenda, ao incluírem novas áreas de políticas – como é o caso das políticas para minorias, antes desprovidas de planos nacionais e políticas específicas; ii) impactam na formulação das políticas, ao proverem centenas de diretrizes passíveis de orientar o governo na elaboração de normas e planos nacionais, além de programas e ações mais pontuais dos diversos ministérios, secretarias e conselhos; e iii) facultam o monitoramento das políticas existentes, inclusive daquelas elaboradas supostamente com respaldo do próprio mecanismo conferencial (POGREBINSCHI, 2013, p. 275).

É possível concluir que o processo conferencista tornou-se bastante sofisticado no que se refere à sua forma de funcionamento escalonada em diferentes etapas culminando na conferência nacional, em que há um processo participativo, com ampla representação de diferentes setores sociais e um espaço onde ocorrem deliberações relevantes para orientar as ações públicas em diversos temas. Nesse sentido, Pogrebinski (2013) ressalta que as conferências desafiam o argumento de que a participação só seria factível em pequena escala, ou seja, no nível local (PATEMAN, 1970; DAHL, 1971; MANSBRIDGE, 1980; PRZEWORSKI, 2010 *apud* POGREBINSCHI, 2013), uma vez que “transcendem as fronteiras geográficas do espaço local, como também superam os seus limites substantivos” (POGREBINSCHI, 2013, p. 243).

Modelos de Gestão Pública e o Futuro da Participação no Brasil

Apesar das gestões petistas terem dado ênfase à participação social na gestão pública, o tema da reforma da Administração Pública não teve destaque nesse governo, como havia tido na gestão de FHC. Contudo, Paula (2005) identifica, nas últimas décadas, a existência de dois projetos políticos em desenvolvimento e disputa. O primeiro com inspiração na vertente gerencial, surgido durante os anos 1990, com a Reforma Bresser. Já o segundo projeto tem como principal referencial a vertente societal, iniciado com a gestão petista. Para a autora:

Ambas as vertentes se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e afirmam estar buscando a ampliação da democracia no país. No que se refere à abordagem gerencial, ocorreu um desapontamento em relação aos indicadores de crescimento econômico e progresso social obtidos. Quanto à abordagem societal, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que ela se tornasse a marca do governo federal (PAULA, 2005, p.37).

Além destes dois modelos sinalizados por Paula (2005), não podemos deixar de lembrar a existência dos outros modelos da administração pública brasileira, que vimos no decorrer do módulo: o modelo burocrático e o modelo patrimonialista. Sobre isso, Secchi nos lembra que, na prática, o que ocorre é um processo cumulativo de mudanças das práticas e dos valores da gestão pública. Ou seja, o estudo das reformas da administração pública deve levar em consideração aspectos incrementais de mudança organizacional, isto é, mudanças sem rupturas com as práticas estabelecidas. Portanto, é importante ter em mente que os diferentes modelos de gestão pública, vistos até aqui, coexistem na Administração Pública Brasileira.

Até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático ainda sobrevive por meio das evidências de nepotismo, gerontocracia, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política (SECCHI, 2009, p. 365).

Recentemente, o modelo de gestão pública societal perdeu bastante espaço com o fim do governo do PT. Desde 2016, o campo da participação social vem enfrentando retrocessos. Segundo Pogrebinski (2017, p. 3), desde o início da gestão do vice-presidente Michel Temer “a estrutura do que um dia se vislumbrou como um sistema nacional de participação social tem ruído em pedaços”. Conselhos e Conferências passaram a vivenciar a falta de recursos, que deixam sua continuidade fragilizada. Sobre as inovações democráticas na América Latina, que tradicionalmente têm sido estimuladas pelo Estado, Pogrebinski (2017, p. 5) alerta: “a institucionalização pode garantir que as inovações participativas permaneçam no lugar, mas não podem assegurar que elas sejam sempre democráticas ou legítimas”.

Nesse sentido, é importante refletir sobre a importância da participação social para o governo em exercício. Enquanto de 2003 a 2016 vivenciou-se um período de grande apoio e fomento à institucionalização da participação social nos três níveis da federação, o governo eleito em 2018 tem atuado de forma a extinguir espaços de participação, haja vista o Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, que “Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”. Segundo o Ministro da Casa Civil, o decreto tem como objetivo diminuir de 700 para menos de 50 o número de conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada a colegiados que não tenham sido criados por lei.

O tema da Reforma da Administração Pública voltou à pauta do governo, com uma proposta de Emenda Constitucional (PEC), enviada ao Congresso em 03 de setembro de 2020, para alterar as disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. A proposta utiliza o termo Nova Administração Pública, muito embora trate das mudanças nas relações de trabalho dos profissionais do setor público, e não exatamente de uma reforma administrativa. Mais uma vez, a principal motivação para a reforma é a necessidade de redução de gastos com o funcionalismo público. A “Nova Administração Pública”, proposta pelo governo Bolsonaro, possui três tripés:

- **Justiça social:** com o intuito de liberar recursos para setores essenciais para saúde, educação e segurança;
- **Aumento na produtividade do país:** com objetivo de superar a situação de estagnação da produtividade no país (cerca de 40% PIB do Brasil advém de empresas públicas);
- **Colocar o Brasil numa trajetória de consolidação fiscal:** com diminuição do gasto público (25% é gasto com funcionalismo e 13,7% com pessoal).

Atualmente, a PEC da Reforma da Administração Pública está em discussão em uma Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa, formada por 212 deputados e dois senadores. Mais uma vez, há o consenso

sobre a necessidade de modernizar a administração pública brasileira. Contudo, mais uma vez, há uma grande falta de consenso às propostas apresentadas, uma vez que estas não promovem uma rediscussão da natureza do Estado brasileiro. Como também, mais uma vez não são pensadas estratégias e ações para a convivência, ou mesmo para a superação dos diferentes modelos de gestão da administração pública brasileira, conforme depoimento do presidente da Câmara de Deputados, Rodrigo Maia, em reportagem do site do Senado:

A reforma administrativa não se esgota em uma só PEC ou projeto de lei. É uma mudança cultural que vai ser feita ao longo do tempo. Infelizmente, ainda estamos quase no século 19 em termos de administração pública. O Brasil não avançou como as demais nações do mundo nesse tema. Ainda temos práticas, estruturas e instituições paradas no tempo, que acabam produzindo um grande dano à produtividade da economia brasileira — afirmou (SENADO, 09/10/2020).

Por fim, fica o convite para mais discussões acerca da natureza de Estado que queremos, assim como o modelo de gestão pública a ser adotado. E também, sobre formas de implementação do modelo escolhido para uma melhor convivência com os modelos que historicamente fazem parte da nossa Administração Pública.

Resumindo

Neste capítulo, realizamos uma análise das principais experiências de participação social institucionalizadas no Brasil. Analisamos o surgimento dessas experiências no mundo e o contexto teórico em que estão envolvidas. Foi possível, também, constatar que, nos últimos 15 anos, houve uma institucionalização no aparelho do Estado da participação social, uma vez que a promoção da participação acabou sendo incorporada à agenda do Estado, mais especificamente do governo federal.

Foram analisados os tipos de instituições participativas em funcionamento e, de forma mais aprofundada, os tipos mais emblemáticos: os conselhos e as conferências. Tanto a análise dos conselhos quanto a das conferências mostraram sua relevância no cenário nacional pela quantidade de pessoas envolvidas e diversidade de temas mobilizados. Com o fim do governo PT, houve um afastamento da agenda de participação social e ameaça à sobrevivência das IPs constituídas. Não é possível identificar o modelo de gestão almejado pelo governo atual, que já enviou uma proposta de emenda constitucional ao Congresso. Como características comuns da proposta de reforma atual com as reformas anteriores, estudadas ao longo deste módulo, estão a necessidade de redução de gastos públicos e, também, a modernização da Administração Pública Brasileira. Contudo, a proposta em discussão não aborda a natureza do Estado que se busca, ou mesmo como superar os modelos de gestão preexistentes na nossa gestão pública.

SAIBA MAIS

Mapa de iniciativas de práticas políticas emergentes do Instituto Update. Disponível em: <<https://tendencias.institutoupdate.org.br/explore/map>>.

Série de vídeos do Instituto Update, Globo News e Maria Farinha sobre as iniciativas mapeadas. Disponível em: <<https://emergenciapolitica.org/america-latina/>>.

Site do Politize com informações, conteúdos e cursos sobre democracia e participação. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/>>.

Leitura Complementar

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. In: *Opinião Pública* (UNICAMP), v. 14, p. 43-64, 2008.

POGREBINSCHI, Thamy; TANSCHKEIT, Talita. Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil?" In: *Open Democracy/Democracia Abierta*, November 30, 2017.

TEIXEIRA, L. R.; TEIXEIRA, M. A. C. ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UM ESPAÇO EM CONSTRUÇÃO. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* (RIEM), v. N.º 20, p. 33-57, 2019.

ATIVIDADES

1. Leia o Quadro 17 sobre o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE):

CONSELHO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1954, é uma das mais antigas políticas públicas da área social no Brasil. Atualmente, o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia ligada ao MEC, é o órgão responsável pela coordenação do programa de merenda e pelo repasse dos recursos federais para a sua implementação nos estados, municípios e no Distrito Federal. Seus beneficiários são todos os alunos matriculados na Educação Básica pública, inclusive a Educação de

Jovens e Adultos, escolas indígenas, entidades filantrópicas e quilombolas. A partir de 1994, a gestão passou a ser descentralizada, transferindo a responsabilidade pelo uso dos recursos e pela qualidade da refeição para os estados e municípios. O CAE foi criado em 1994, primeiramente, com uma função consultiva de assessoria aos estados, municípios e Distrito Federal. Em 1998, o papel do CAE foi ampliado, e, a partir de 2000, passou a fiscalizar a utilização dos recursos federais repassados. A única exigência para o repasse de verbas do governo federal para a merenda escolar passou a ser a existência do conselho.

O CAE é um órgão colegiado e deliberativo que atua no âmbito dos estados e municípios, com mandato de quatro anos (com direito a uma recondução), formado por 07 integrantes da sociedade civil e do governo: 01 representante do executivo, 02 representantes de pais de alunos, 02 representantes de professores ou funcionários das escolas, 02 representantes de organizações da sociedade civil. O CAE deve acompanhar a execução do PNAE e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados ao programa.

Dentre as suas atribuições, destacam-se:

- a) verificar a qualidade dos alimentos comprados para a merenda escolar, assim como as suas condições de transporte, armazenamento e preparo;
- b) apoiar o trabalho da nutricionista na elaboração dos cardápios a serem utilizados nas escolas;
- c) visitar as escolas ao longo do ano e verificar in loco a qualidade da merenda servida;
- d) acompanhar o processo licitatório para a compra de alimentos;
- e) receber e analisar a prestação de contas preparada pela entidade executora e emitir parecer conclusivo que deverá ser encaminhado ao FNDE com a aprovação ou não das contas (a não aprovação pode implicar em suspensão do repasse de recursos pelo governo federal).

Quadro 17 – Funcionamento CAE
Fonte: Elaborado a partir de Rocha, 2011

Como atividade, você deverá desenvolver uma pesquisa sobre o CAE da sua cidade.

- **Dados importantes:** ano de fundação, composição, local de funcionamento, quantidade de reuniões realizadas no último ano e parecer em relação a prestação de contas da prefeitura.
- Entreviste um dos membros do conselho e verifique se o conselho consegue cumprir todas as suas atribuições.
- Aponte oportunidades e desafios para a atuação do conselho na sua cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELSON, J. **Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications**. In: **Canadian Policy Research Networks**. Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Research Report P|06. Public Involvement Network, 2006.

ABERS, R. N.; **SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana**. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. In: **35º Encontro Anual da Anpocs**, 2011, Caxambu/MG. Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, de 24 a 28 de outubro de 2011, em Caxambu/MG. ISSN 2177-3092, 2011.

ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 1, p. 77-87, 2007.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, Paula Maciel; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. (Org.). **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. 1ed. RIO DE JANEIRO: FGV, 2010, v. 1, p. 27-71.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR** (FGV), v. 10, p. 01-19, 2012.

AVRITZER, L. **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**. Relatório feito para o IPEA. 2009.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. In: **Opinião Pública** (UNICAMP), v. 14, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. Introdução: A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Roberto Rocha Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 14-370.

AVRITZER, L. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 01-678.

AVRITZER, L.(Org.); SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências Nacionais**: Atores, dinâmicas participativas e efetividade. 1. ed. Brasília: IPEA, 2013. 297p.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIOCCHI, Gianpaolo. The Porto Alegre Experiment in Empowered Participatory Governance. In: A. Fung e E. O. Wright (eds.), **Deepening Democracy**. London, Verso, 2003.

BARBER, Benjamin. **Strong Democracy**. Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press, 2004.

BARRERA, Laura Beatriz Montes de Oca. ¿Innovaciones democráticas?: Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México. **Revista Mexicana de Sociología**, Mexico D.F., v. 2, n. 76, p.287-320, abr. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v76n2/v76n2a5.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, 2 v. Tradução de: **Dizionario di política**.

BOHMAN, James. **Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

BOULLOSA, R. F.; ARAÚJO, E. T.; JUNQUEIRA, Luciano. Os conselhos gestores municipais no Brasil: o paradoxo do bom moço que pode engessar processos de políticas públicas. In: **V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas**, 2014, Madrid. ANAIS do V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid: GIGAPP-IUIOG, 2014. v. 1. p. 1-16.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. **Institui A Política Nacional de Participação Social - Pnps e O Sistema Nacional de Participação Social - Snps, e Dá Outras Providências**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014a.

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: A. Harmlin e P. Petit (eds.), **The Good Polity**. Oxford, Blackwell, 1989.

CORTES, S. M. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 137-150

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 Anos de Estado; 200 Anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 42, p. 829-874, 2008.

- DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora da UNB, 2001.
- DAHL, R. A. **Poliarquia**: Participação e oposição. São Paulo: Editora da USP, 2005.
- DAHL, R. A. **Poliarquia**: Participação e oposição. São Paulo: Editora da USP, 2012.
- DRYZEK, John. **Deliberative democracy and beyond**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- FISHKIN, James. **Democracy and Deliberation**: New Directions for Democratic Reform. New Haven: Yale University Press, 1991.
- FUNG, Archon; WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project). London: Verso, 2003. 224 p.
- GEISEL, Brigitte; NEWTON, Ken. (Ed.). **Evaluating Democratic Innovations**: Curing the Malaise. Londres: Routledge, 2012.
- GUTMANN, Amy. **Democracy and Disagreement**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- HABERMAS, J. **Further Reflections on the Public Sphere**. Habermas and the Public Sphere. Cambridge: MIT Press, 1992.
- HELLER, Patrick. Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. **Politics & Society**, Londres, v. 29, n. 1, p.131-163, mar. 2001. Disponível em: <http://www.patrickheller.com/uploads/1/5/3/7/15377686/moving_the_state.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.
- IPEA. **Ampliação da Participação na Gestão Pública um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2013.
- LAVALLE, A. GURZA; ISUNZA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova** (Impresso), v. 84, p. 95-140, 2011.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. MODELOS CONTEMPORÂNEOS DE DEMOCRACIA E O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 45, n. 20, p.50-80, out. 2012.
- MANSBRIDGE, J. J. **Beyond self-interest**. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- MARTINS, Cleber O. C. **Processos Participativos nas Assembleias Legislativas**: estrutura, dinâmicas e limites. 2012. 168 f. Tese (Doutorado em

Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MICHELS, Ank. Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy?. **International Review Of Administrative Sciences**, London, v. 2, n. 77, p.275-293, jun. 2011.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. In: **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 42, p. 551-579, 2008.

MOTTA, Paulo Roberto. O Estado da Arte da Gestão Pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, jan/ fev., 2013

PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PAULA, Ana Paula. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**. Vol. 45, nº1, jan./mar., 2005.

PINHO José Antonio Gomes. Reforma da Administração Pública no Brasil: A Resistência do “bunker” Patrimonialista e a Reforma Que Não Acontece. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, set./dez., 2016.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. In: **Organizações & Sociedade**. Salvador: EAUFBA, v. 5, número 12, maio/agosto 1998, p. 59-79.

PIRES, Roberto Rocha C.; Gomide, Alexandre de Avila. A pressa é inimiga da participação (e do controle)? Uma análise comparativa da implementação de programas estratégicos do governo federal. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambú. **Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs**, 2011. p. 1-33.

POGREBINSCHI, Thamy; TANSCHKEIT, Talita. Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil?” In: **Open Democracy/Democracia Abierta**, November 30, 2017.

POGREBINSCHI, T. **Participação como Representação: o impacto das conferências e dos conselhos nacionais na formulação e execução de políticas públicas** (Relatório de pesquisa), 2010.

POGREBINSCHI, T; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. In: **Dados** (Rio de Janeiro. Impresso), v. 54, p. 259-305, 2011.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **Embaixadores do Orçamento Participativo**: Um prelúdio à circulação internacional de um dispositivo de governança participativa. In: XXIInd World Congress of the International Political Science Association Reshaping Power, Shifting Boundaries. Madrid, 2012.

ROCHA, A.; TEIXEIRA, L. R. O Papel do Controle Público na Democratização da Gestão Pública: Fatores Críticos Para A Sua Efetividade nos Conselhos de Alimentação Escolar. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 16, p. 107-118, 2011.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social**: avanços e desafios. In: **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**, Anfip, Brasília, 2008.

SADER, E. S. **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1998

SANTOS, Priscilla Ribeiro. Em Busca da Qualificação dos Processos Participativos Nacionais: A Criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS). In: **anais do IX ENCONTRO DA ABCP**. Brasília, 2014.

SAWARD, Michael. **Democratic Innovation**: Deliberation, Representation and Association. 2. ed. Abingdon: Taylor & Francis E-library, 2003. 241 p. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=_PaCAgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 03 abr. 2016.

SGPR. **Democracia Participativa**: Nova relação do Estado com a Sociedade. 2. ed. Brasília: Secretaria-geral da Presidência da República, 2011. Disponível em: <Nova relação do Estado com a Sociedade>. Acesso em: 13 abr. 2016.

SINTOMER, Yves, HERZBEG, Carsten e RÖCKE, Anja. **Der Bürgerhaushalt in Europa**: eine realistische Utopie. Verlag: Wiesbaden, 2010.

SMITH, Graham (Ed.). **Beyond the Ballot**: 57 Democratic Innovations from Around the World. London: Short Run Press, 2005. 138 p. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/files/34/30511.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

SMITH, Graham. **Democratic Innovations**: Designing institutions for citizen participation. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Disponível em: <https://books.google.co.in/books?hl=pt-BR&lr=&id=gz8gAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR8&dq=democratic+innovations&ots=AUtCFoOPxS&sig=SQYzxDbOeSSh_jFeYp7JL6XvXh4#v=onepage&q=democratic+innovations&f=false>. Acesso em: 14 abr. 2016.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. In: **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, número 44, 1998, p. 137-163.

SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela D. O. **Novas Lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. Relatório de Pesquisa. INESC: SP, 2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n.24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, Clóvis. A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. **Texto para Discussão 1718**, Rio de Janeiro, março de 2012: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

TEIXEIRA, L. R.; TEIXEIRA, M. A. C. ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UM ESPAÇO EM CONSTRUÇÃO. **Revista Iberoamericana de Estudios Municipales** (RIEM), v. N° 20, p. 33-57, 2019.

TEIXEIRA, L. R.; CORDEIRO, R. M. Accountability Horizontal no Brasil: uma Análise do programa de fiscalização dos Sorteios Públicos no Estado da Bahia. In: XXXVII ENANPAD, 2013, Rio de Janeiro. **Anais do XXXVII ENANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. S/P.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira. **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. Cap. 3. p. 49-76.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: Limites e desafios da participação cidadã. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004, 224 p.

WAMPLER, Brian. Participation, Representation and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy. **Polity**, Boise University, v. 4, n. 44, p.666-682, 10 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.palgrave-journals.com/polity/journal/v44/n4/full/po-1201221a.html>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

Este livro é parte integrante do material didático do Curso de Bacharelado em Administração Pública, do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, oferecido na modalidade a distância.

REALIZAÇÃO



MINISTERIO DA
EDUCAÇÃO



ORGANIZAÇÃO



OFERECIMENTO

ISBN 978-65-89954-22-4



9 786589 954224