



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
FACULDADE DE DIREITO

**BUROCRACIA E DESBUROCRATIZAÇÃO:  
Reformas Administrativas no Brasil**

**Anna Luíza Dunstan Curado Moraes de Aguiar**

**Brasília  
2018**

**Anna Luíza Dunstan Curado Moraes De Aguiar**

**BUROCRACIA E DESBUROCRATIZAÇÃO:**

**Reformas Administrativas no Brasil**

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

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Hartmann Peixoto

**Brasília**

**2018**

**Anna Luíza Dunstan Curado Moraes de Aguiar**

**BUROCRACIA E DESBUROCRATIZAÇÃO:  
Reformas Administrativas no Brasil**

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

---

*Fabiano Hartmann Peixoto*, Doutorado em Direito pela Universidade de Brasília.

**Professor Orientador**

---

*Daniel Vieira Bogéa Soares*, Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo.

**Membro da Banca Examinadora**

---

*Vallisney de Souza Oliveira*, Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

**Membro da Banca Examinadora**

Brasília, 16 de novembro de 2018

*Não sou nada.*

*Nunca serei nada.*

*Não posso querer ser nada.*

*À parte isso, tenho em mim todos os sonhos do mundo.*

Álvaro de Campos

## **AGRADECIMENTOS**

Devo tudo a meus pais, Paulo e Stela, dos quais sempre obtive apoio incondicional. Dedico-lhes, portanto, mais essa etapa da minha vida. À minha mãe, por quem nutro um sentimento de amor cujas palavras são incapazes de descrever. A meu pai, pela proteção, carinho e encorajamento. Hoje, 40 anos depois de sua formatura nesta mesma faculdade, repito seus passos.

Minha eterna gratidão e carinho à minha tia Regina e à minha vó Ana Georgeta. De vocês também obtive o mais afetuoso e indelével incentivo.

Obrigada, Italo e Isadora. Por dividir comigo sonhos, anseios, expectativas, alegrias e tristezas. Hoje, colhemos juntos tudo aquilo que plantamos.

Obrigada, Fernanda e Pedro. Não sou capaz de agradecê-los pelas alegrias com as quais vocês inundaram esses últimos 4 anos e meio. Mais do que companheiros de profissão, vocês são meus companheiros de jornada.

Obrigada, Lígia. Pelos ensinamentos e conselhos que me transferiu durante a realização deste trabalho.

Por fim, agradeço ao Instituto Desburocratizar pela oportunidade que me concedeu em conhecer o tema da desburocratização e de me afeiçoar a ele. Apesar do pouco tempo, já fui capaz de assimilar ideias e princípios que levarei para todo o restante da vida profissional.

## **RESUMO**

Este trabalho tem o objetivo de estudar as reformas administrativas empreendidas no Brasil até o início deste século e compreender a importância dessas iniciativas para a Administração Pública atual. Diante do contexto em que a Administração brasileira tem se apresentado incapaz de atender adequadamente às demandas da sociedade, evidencia-se importante a compreensão acerca do que pode ter falhado em seu processo de formação. É essencial, para que se possa formular futuras iniciativas desburocratizantes, diagnosticar equívocos e acertos dos empreendimentos reformistas já realizados.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Reforma Administrativa. Desburocratização. Regulação. Serviço Público.

## **ABSTRACT**

This research aims to study the administrative reforms undertaken in Brazil up to the beginning of this century and to understand the importance of these initiatives for the current administrative structure. Given the context in which the Brazilian administration has been unable to adequately meet the demands of Society, it is important to understand what may have failed in its formation process. In order to formulate future administrative reforms, it is indispensable to diagnose mistakes and accomplishments already made by previous reforms.

**Key words:** Public administration. Administrative Reform. Reduction of *bureaucracy*. Regulation. Public service

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>DASP</b>	Departamento Administrativo de Serviço Público
<b>PND</b>	Programa Nacional de desburocratização
<b>MARE</b>	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>GESPÚBLICA</b>	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
<b>CNI</b>	Confederação Nacional da Indústria

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
1. Burocracia, Desburocratização e Reforma Administrativa .....	13
1.1. Teoria da Burocracia: conceitos .....	13
1.2. Regulação, burocracia e desregulação.....	16
1.3. Reforma Administrativa .....	20
1.3.1. Conceito de Reforma Administrativa.....	20
1.3.2. Era Modernizadora.....	22
2. Burocracia e Regulação no Brasil .....	23
2.1. A formação burocrática no Brasil .....	23
2.1.1. Período pré-republicano .....	24
2.1.2. Período inicial da república.....	25
2.1.3. O Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP) .....	26
2.1.4. O Nacional-Desenvolvimentismo de JK .....	28
2.1.5. O Regime Militar e o Decreto-Lei nº 200/67.....	29
2.1.6. O Programa Nacional de Desburocratização.....	31
2.1.7. Era pós-Constituição de 1988 .....	33
3. Abordagem crítica das reformas administrativas .....	38
3.1. Reformas paradigmáticas e não paradigmáticas .....	41
3.2. Falha sequencial .....	42
3.2.1. A reforma como um consenso.....	43
3.2.2. Burocracia patrimonialista .....	45

CONCLUSÃO .....	48
BIBLIOGRAFIA.....	50

## INTRODUÇÃO

A atuação administrativa, seja em sua forma direta, por meio da prestação dos serviços públicos, seja em sua forma indireta, mediante regulação, é elemento indispensável para a conformação de qualquer organização social e econômica. Cabe ao Estado, nesse panorama, promover o bem comum ao mesmo tempo em que resguarda as atividades e interesses particulares. Dessa forma, ao garantir a realização do interesse geral, as sociedades atingem seu fim primordial, qual seja, permitir que os destinatários de suas ações possam exercer suas atividades particulares com plenitude. (DALLARI, 2015)

Tendo em vista esse entendimento, podemos concluir que, quando o Estado é incapaz de promover o bem geral que o legitima, estamos diante de uma atuação disfuncional e anômala. Esse fenômeno se apura, no entanto, com bastante intensidade nos Estados Constitucionais da atualidade. A administração, em sua obstinação em respeitar formas e procedimentos, põe em coadjuvância o interesse do particular, destinatário final de sua atuação (MERTON, 1952). A interferência estatal, em subversão ao que deveria oferecer, e a pretexto de atingir o bem comum, não o atinge mais, atuando de maneira indesejadamente paternalista. (SUNSTEIN, 2014).

É esta, na verdade, a conjuntura que explica a concepção negativa que se assume do termo “burocracia”. A desburocratização, por sua vez, é um conceito que deriva desse entendimento pejorativo da organização burocrática, e significa o processo de reestruturação da administração pública ao estado de efetivo serviço ao bem comum.

No Brasil, as disfunções de nossa Administração Pública são históricas. A incapacidade da máquina pública em atender demandas dos cidadãos e, efetivamente, servir ao bem comum, é latente. Muito embora tenham sido abundantes as tentativas de modernização e reforma do nosso paradigma administrativo, os resultados obtidos foram inexpressivos. Tendo isso em vista, o objetivo deste trabalho será avaliar o contexto de formação de nossa administração pública, os modelos de reforma administrativa aos quais ela foi submetida e, com base nos resultados obtidos, fazer uma reflexão crítica a respeito dos sucessos e falhas desses empreendimentos.

Primeiramente, será necessário fazer esclarecimentos conceituais. O termo burocracia, que se caracteriza, como um termo verdadeiramente polissêmico, assumirá significado específico nesse trabalho. É essencial compreender a distinção entre a burocracia como sistemática administrativa (WEBER, 2004) e como disfunção administrativa (MERTON, 1952

e OLSEN, 2008). O sentido da palavra “desburocratizar” deve ser trabalhado de forma a dissociá-la de concepções puramente ideológicas. A regulação, por sua vez, será analisada a partir de seus pressupostos e objetivos, além de observá-la como produto da atuação burocrática (SUNSTEIN, 2012).

Em um segundo momento, passar-se-á à análise de nossa formação burocrática, analisando os vícios e problemas com os quais a administração pública teve de coexistir e as reformas administrativas que buscaram modernizar e desburocratizar sua atuação. Serão debatidos os temas do patrimonialismo, do clientelismo e o fenômeno do insulamento burocrático (FAORO, 1991; NUNES, 1985).

Além disso, as principais reformas administrativas já intentadas no Brasil serão listadas e analisadas. O objetivo é entender o contexto diante do qual surgiu nossa burocracia e como ela se desenvolveu. Dessa forma, além de fazer uma contextualização, buscar-se-á enfatizar três grandes fases da história administrativa até agora: o primeiro governo de Getúlio Vargas e o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP); o regime militar e o Decreto-Lei nº 200/67 juntamente ao Programa Nacional de Desburocratização e a reforma gerencial empreendida no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Reformas posteriores ao governo FHC não serão analisadas com profundidade uma vez que ainda não há muitos estudos consistentes a respeito de seus impactos na administração.

Posteriormente, pretende-se fazer um breve panorama a respeito do contexto administrativo atual no país, avaliando o desempenho da administração pública em exercer suas funções básicas - em especial, a de prestar serviços e a de produzir regulação, tendo em vista a importância estratégica dessas funções para a sociedade.

Ao final, as reformas serão avaliadas a partir das mudanças que geraram e dos legados que deixaram na administração pública (FADUL e SOUZA, 2005). Ponderar-se-á a respeito dos motivos principais pelos quais as reformas administrativas no Brasil não foram capazes de obter resultados expressivos em aperfeiçoamento da atividade estatal.

## **1. Burocracia, Desburocratização e Reforma Administrativa**

### **1.1. Teoria da Burocracia: conceitos**

Os assuntos relativos à burocracia são pautados em vários setores da sociedade, considerada sua relevância econômica, política e administrativa. Têm, portanto, uma teoria própria formulada em diversas áreas do conhecimento, como a sociologia – campo no qual se verificaram estudos célebres a respeito do tema -, a ciência política, o direito, a ciência da administração, etc. É certo também que ao conceito foram dadas diferentes abordagens, a depender da perspectiva disciplinar que sobre ele recaía.

A primeira utilização do termo se deve ao Marquês de Gournay, um negociante e economista francês que, no século XVIII, ao criticar o funcionamento de repartições e servidores públicos, indicou a existência de uma nova forma de governo, na qual as formalidades e procedimentos exerciam a soberania, em detrimento do próprio interesse público. Deve-se a isso a junção dos termos *bureau* (escrivania) e *cracy* (poder) (ALBROW, 1994). Desde então, no entanto, o significado do termo tomou novos contornos e, hoje em dia, evidencia-se como uma palavra polissêmica.

A conceituação sociológica clássica da burocracia tem como obra célebre o trabalho de Weber (1982), sendo este autor considerado o fundador do estudo sistemático da burocracia. O trabalho de Weber, vale observar, foi base para o desenvolvimento de estudos em burocracia, até mesmo em outras correntes epistemológicas (FARIA e MENEGHETTI, 2011). Assim, o ponto de partida para compreensão do conceito burocrático, sua evolução e desdobramentos, perpassa quase que obrigatoriamente pelo estudo desse autor.

Afastando-se do sentido pejorativo dado por Gournay, Max Weber define a burocracia como o aparato legal e racional mediante o qual a Administração exerce autoridade. Entre as categorias fundamentais desse sistema, estão: a) a organização de funções oficiais fixadas por normas; b) a criação de esferas específicas de competência; c) a observância ao princípio da hierarquia; d) o fato de que funcionários não são os proprietários dos meios de produção e administração – devendo, por isso, prestar contas; e o e) registro de atos, processos e decisões administrativas. (WEBER, 1947, págs. 329-340, apud MERTON *et al*, 1952, págs. 18-27)

A análise weberiana da burocracia consiste, portanto, em uma descrição estrutural da autoridade. Em seu “Ensaio de Sociologia”, o sociólogo descreve as vantagens técnicas da organização burocrática, realçando sua superioridade técnica (WEBER, 1982, pág. 249):

Precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal — são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática, especialmente em sua forma monocrática. Em comparação com todas as formas colegiadas, honoríficas e avocacionais de administração, a burocracia treinada é superior, em todos esses pontos.

Do ponto de vista de Weber, portanto, a burocracia é tida como uma forma de organização vantajosa para materialização do poder. Constitui, por isso, forma típica de sistematização da administração pública nas sociedades organizadas. Em suas palavras, “a burocratização seria fenômeno paralelo da democracia” (WEBER, 2004, pág. 220). Ora, enquanto a democracia prevê que o poder emane do povo (*demos*), pouco diz sobre como se estruturará administrativamente. A burocracia surge, portanto, como o arranjo administrativo que sustenta o regime democrático.

Com uma definição próxima à dada por Weber – em uma abordagem muito mais filosófica do que sociológica, no entanto - Hegel (1952) já havia definido a burocracia (à qual se referia como “poder executivo”) como o setor responsável por mediar os interesses particulares por meio da legalidade, prezando pela realização do interesse universal do Estado<sup>1</sup>. A concepção hegeliana foi, inclusive, alvo de críticas de Karl Marx (2010), que entendia a burocracia como uma participação privilegiada no poder, fazendo com que o “interesse estatal se torne um fim privado particular” (pág. 67).

Vale observar que Max Weber já apontava em suas obras problemas que poderiam ser causados pela rápida expansão burocrática na Era Moderna. Diferentemente das principais críticas feitas à administração burocrática atualmente – relativa à sua inércia frente às reais necessidades da sociedade – a principal preocupação de Weber era referente à quantidade de poder que tendia a se concentrar no burocrata. Para o autor, a burocracia, representante da

---

<sup>1</sup> Nas palavras de Hegel: *The maintenance of the state's universal interest, and of legality, in this sphere of particular rights, and the work of bringing these rights back to the universal, require to be superintended by holders of the executive power, by (a) the executive civil servants, and (b) the higher advisory officials (who are organised into committees). These converge in their supreme heads who are in direct contact with the monarch* (HEGEL, 1952, pág. 283)

“técnica” e da “perícia”, acabaria por se sobrepujar à força política, “impotente diante do conhecimento superior do perito burocrático” (WEBER, 1982, págs. 269 a 271)

MERTON (1952), por sua vez, se dedicou a indicar as disfunções da organização burocrática, reanimando o sentido negativo da palavra como apresentado por Gournay. O autor se remete ao termo da “incapacidade treinada”, cunhado pelo economista e sociólogo estadunidense Thorstein Veblen<sup>2</sup>. Para Merton, o fato de a estrutura burocrática funcionar com metodismo, disciplina e legalismo - atuando sempre sob padrões determinados de conduta - pode fazer com que os meios se sobreponham aos fins para os quais a burocracia se propõe. Em suas próprias palavras (MERTON, 1952, 365):

A aderência às regras, originalmente concebida como um instrumento de atuação, transformou-se em um “fim em si mesmo”, verificando-se o processo familiar de substituição de objetivos, em que o elemento instrumental se torna um elemento final. (Tradução livre)

Ainda Merton (MERTON, 1952, 365):

Um produto extremo desse processo de substituição de objetivos é o “burocrata virtuoso”, que nunca esquece uma única regra concernente à sua atuação e, por isso mesmo, é incapaz de ajudar muitos de seus clientes. (Tradução livre)

Com efeito, ao longo do processo de expansão burocrática, o fenômeno descrito por Merton passou a ser cada vez mais evidenciado. Fora dos meios acadêmicos, na verdade, a palavra “burocracia” carrega forte carga pejorativa, indicando a ineficiência estatal e seus rigores formais. Nas palavras de Johan P. Olsen, “[...] a nível retórico, Weber fracassou. “Burocracia” se tornou um veículo para sentimentos antigoverno e anti interesse público e o termo é usado como um invectiva em cruzadas ideológicas e em competições para atribuir culpa”<sup>3</sup>. (Tradução livre)

Nessa esteira é que este trabalho busca trabalhar a burocracia entendida em sua concepção estruturalista, aquela cunhada por Weber e Hegel. Admite-se, portanto, a importância da estrutura burocrática como forma de organização administrativa do poder estatal, essencial para a sustentação do regime democrático e das prescrições constitucionais da isonomia, da legalidade e da impessoalidade.

---

<sup>2</sup> Thorstein B. Veblen (1857-1929) foi economista, sociólogo, filósofo e precursor da Economia Institucional, corrente de pensamento econômico que se baseava no estudo da função das instituições na economia.

<sup>3</sup> OLSEN, Johan, P. The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. Annual Review of Political Science. Vol. 11, ed. Margaret Levi. Palo Alto, CA.

Importante enfatizar, tal como, que o termo “desburocratização” não será utilizado no sentido da extinção da burocracia. Significa, na verdade, a redução da burocracia injustificada, ou seja, da burocracia que não cumpre os interesses gerais aos quais ela se propõe servir.

Desde o início de seu estudo sistemático, a estrutura burocrática se fortaleceu e se desenvolveu significativamente nos Estados Constitucionais. Suas disfunções, no entanto, como inicialmente apontadas por Merton e Gournay, permanecem como impasses à eficiência da função administrativa.

## **1.2. Regulação, burocracia e desregulação.**

A regulação pode ser definida sob várias perspectivas. Abrange desde uma concepção mais específica - como um conjunto de comandos normativos elaborados por um órgão especializado; até um sentido mais amplo - significando o produto da atividade estatal que busca exercer influência sobre o comportamento social. No entanto, o conceito mais utilizado é aquele relativo às “*green and red lights*” (“sinais verde e vermelho”): a regulação pode ser uma atividade que restringe o comportamento, buscando evitar resultados indesejados (*red light*) como também pode atuar facilitando atividades, fazendo com que elas possam se desenvolver da melhor forma (*green light*)<sup>4</sup>. (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

DUDLEY e BRITO (2012) vão no mesmo sentido, definindo a regulação como normas administrativas que se constituem como meio principal para que o governo implemente os objetivos das agências reguladoras e das leis. A regulação define, portanto, padrões e instruções orientando como indivíduos devem se comportar nas relações entre si.

A regulação, em suma, pode ser conceituada como a autoridade que o estado exerce, por meio de seu poder legislador, com a intenção de realizar objetivos pré-estabelecidos. Definida dessa forma, tem especial importância quando contextualizada no Estado Democrático de Direito, que se ergue sobre a égide dos direitos fundamentais. A dimensão objetiva desses direitos, na qual se vislumbra uma eficácia irradiante destes por todo o ordenamento jurídico, ganhou muita força na nova ordem constitucional, instando os governos a atuarem de forma a

---

<sup>4</sup> O exemplo de regulação facilitadora dado pelos autores é o caso da regulação das ondas de radiofrequência, que tornam possível o serviço de radiodifusão como o experimentamos, de forma controlada e organizada (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, pág. 3)

garantir a prevalência de seus princípios magnos tanto na verticalidade (relação Estado-indivíduo), quando na horizontalidade (relação indivíduo-indivíduo)<sup>5</sup>. (ALEXY, 2002)

Ora, nesse paradigma, a função do Estado em relação à proteção dos direitos fundamentais também abrange a garantia de seu cumprimento nas relações dos particulares entre si, de forma a viabilizar a realização dos interesses gerais. A regulação se verifica, portanto, como um instrumento estatal de gestão e promoção dos direitos fundamentais nos setores no qual ela exerce autoridade. Nas palavras de Márcio Iorio (2015, pág. 11):

“[...] o adensamento do conteúdo dos direitos fundamentais depende, hoje, em grande medida, de decisões estatais influentes sobre os setores tidos como essenciais ao desenvolvimento socioeconômico do país e o fenômeno da regulação ocupa posição privilegiada em tal espaço decisório”.

É, portanto, indubitável a importância e necessidade da regulação como uma forma de garantir que as atividades dos particulares se performem nos limites das prescrições constitucionais. No Brasil, por exemplo, o Estado busca realizar o direito constitucional à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, por meio de uma série de políticas públicas, sendo a principal delas o Sistema Único de Saúde (SUS). Uma das frentes do SUS é a vigilância sanitária, responsável por garantir que todas as atividades de interesse à saúde se desenvolvam de forma responsável. Para isso, a agência reguladora especializada exerce poder de polícia, emitindo normas e regulamentos que asseguram a realização do interesse público.

A regulação, pode-se concluir, é uma atividade estatal na qual se produz normas e as executa – mediante poder de polícia - com a intenção de atender ao interesse público. No entanto, o exercício regulatório também pode apresentar disfunções, gerando o efeito contrário ao pretendido, seja criando prejuízos, seja não beneficiando o interesse geral. A regulação injustificada se constitui justamente quando a regulação elaborada pela estrutura burocrática não promove a realização dos direitos fundamentais, ou, quando a promove, o faz em detrimento de outros.

Normas, regulamentos, requerimentos e políticas públicas em geral que não se justificam para o cumprimento do interesse público - ao mesmo tempo que geram custos e danos aos seus destinatários – são denominadas *red tape*. Essas normas, que se configuram como

---

<sup>5</sup> Nas palavras de Alexy: “[...] a los derechos del individuo frente al legislador pertenecen, entre otros, derechos de protección frente a los conciudadanos y a determinados contenidos del orden jurídico civil. Esto muestra que las normas iusfundamentales tienen también influencia en la relación ciudadano/ciudadano ” (ALEXY, 2002, pág. 507)

óbices administrativos para os cidadãos, são regulações injustificadas, uma vez que, por não atenderem à sua razão de ser, não têm justificativa de existir.

KAUFMAN (1977) determina que *red tapes* são produto da ação regulatória estatal que, num primeiro momento, tem excelentes intenções. Regulamentos são criados para garantir que as relações privadas entre os indivíduos sejam seguras, saudáveis, não onerosas, inclusivas, etc. A burocracia regulatória surge, portanto, em uma tentativa de se realizar valores sociais mesmo em sede da livre iniciativa. Para o autor, no entanto, os “impulsos generosos” do governo o tornam extremamente controlador, gerando uma grande quantidade de normas limitativas para a atuação privada.

É importante asseverar que a atividade regulatória não culmina sempre em *red tape*. O que se busca apontar, na verdade, é que a regulação sem critério pode ser bastante danosa, apesar de ter objetivos legítimos. O conceito de *red tape*, portanto, busca descrever o resultado de uma atividade regulatória antiquada, abrangendo em seu conceito normas excessivas, irrelevantes, contraditórias, ambíguas, duplicadas, anacrônicas, etc.

Pode-se concluir que o quadro regulatório de qualquer país – ou seja, a consolidação de todas as normas e requerimentos relativos à regulação – é composto tanto por *red tape* quanto por normas justificadas. Normas justificadas são aquelas que, ao passo que também geram custos, dão aos seus destinatários proteção necessária contra riscos que possam afetar bens públicos como a saúde, o meio ambiente e a livre concorrência.

Os prejuízos da burocracia regulatória, por sua vez, são muito evidentes. O excesso de normas e regulamentos, sem justificativa suficiente para tal, faz com que a regulação praticada não cumpra seu objetivo principal, qual seja, proteger o interesse geral. Kaufman expõe ainda o fato de que a busca imponderada pela inibição de fraudes prejudica a maioria da população de boa-fé, que, em função de uma minoria de má-fé, se encontra obrigada a enfrentar uma série de óbices administrativos para praticar os atos da vida civil.

Essa desconfiança, determinada pela constante presunção de fraude, patrocina grande parte da burocracia regulatória nos países democráticos. Os custos gerados para inibir uma minoria, no entanto, se evidenciam muito altos para uma maioria honesta sustentar. Nesse sentido, Kaufman acrescenta que a burocracia falhou como mecanismo de combate à corrupção uma vez que, além de não prevenir que fraudes continuem ocorrendo, geram externalidades negativas a serem suportadas pela grande maioria de cidadãos inofensivos<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> No Brasil, a conclusão de Kaufman é especialmente verificável uma vez que o país ocupava a 96ª posição no *ranking* de países menos corruptos em 2017, em estudo feito pela Transparência Internacional. Ao mesmo tempo, o país foi 2º lugar no *ranking* de países em que a complexidade normativa mais prejudica empresas, em estudo

A estrutura burocrática, principal produtora de regulação, tem se evidenciado incapaz de realizar tão importante função estatal. A falta de coordenação entre órgãos é um exemplo de desorganização administrativa que faz com que a regulação produzida seja incoerente, inadequada e onerosa. Ainda, a falta de transparência e a desorganização legislativa, aliadas à baixa participação da população no processo de elaboração de normas, são características perversas da administração formalista e procedimentalista, que pouco serve aos interesses públicos.

Nessa conjuntura de insuficiência regulatória, é essencial que a administração reconsidere sua sistemática de funcionamento. Exemplo de boa prática em regulação é a análise de impacto regulatório, atividade na qual a administração submete seus produtos a uma cuidadosa análise de custos e benefícios. Sunstein define essa ideia muito bem: “(...) a ação regulatória não deve ser praticada a não ser que os possíveis benefícios auferidos pela sociedade sejam maiores que os custos decorrentes”. (SUNSTEIN, 2013, pág. 2)

A ideia de simplificação administrativa está relacionada, portanto, ao conceito de desregulação, no sentido de retirada das normas regulatórias injustificadas que custam muito e melhoram pouco. É importante fixar que a desregulação não tem relação com a ideia de diminuição de Estado, e não se associa a nenhuma ideologia política específica. O objetivo da desregulação, tal qual o da desburocratização, não é a redução das funções estatais, mas sim, o aumento de sua eficiência. (SUNSTEIN, 2013)

IORIO (2015, pág. 103) vai no mesmo sentido:

O primeiro pressuposto, portanto, quando se trata de discutir a regulação é o de que ao se propor a desregulação de um setor, o argumento por detrás da desregulação nunca poderá ser o de que o setor funcionaria melhor sem intervenção estatal. O fundamento para a chamada desregulação resulta, pelo contrário, de uma ponderação sobre os ganhos sociais oriundos da atitude de diminuição da regulação estatal voltada à compensação social ou à orientação do mercado.

É, afinal, a partir dessas considerações, que se compreende a importância da reforma administrativa para a realização dos propósitos do Estado. A burocracia, como estrutura executiva das funções públicas deve estar apta a produzir resultados que atendam ao interesse público, em especial no setor regulatório e de prestação de serviços. É neste ensejo que, após

---

feito pela Consultoria TMF Group. Consultar: Índice de Complexidade Financeira 2018, TMF Group e Índice da Percepção da Corrupção 2017, Transparência Internacional.

ter exposto as disfunções burocráticas e suas mazelas, que se passa ao estudo das reformas administrativas.

### **1.3. Reforma Administrativa**

Compreende-se, até agora, que o aparelho burocrático, por mais útil e frutuoso que seja para as sociedades organizadas, apresenta uma série de disfunções que negam a sua própria razão de ser. Essas disfunções, por sua vez, devem ser combatidas em nome do aperfeiçoamento da administração pública como um todo, e os temas da desburocratização e da simplificação administrativa se evidenciam irremediavelmente associados a esse processo de potencialização administrativa.

Esse dilema já foi assumido e enfrentado por uma quantidade relevante de países. Austrália, Estados Unidos e Inglaterra são exemplos de nações que já performam grandes mudanças estruturais em suas burocracias com o intuito de restituí-las sua própria eficiência e racionalização<sup>7</sup>.

De igual forma, o Brasil vivenciou diversas tentativas de reformulação administrativa. Desde os primórdios da nossa formação política, nossa administração pública já passou por uma série de reformas que buscavam reinventar o funcionamento, a organização, a concepção e a função da máquina pública. Para entender esse processo e seus resultados, no entanto, é essencial compreender o significado dessas reformas administrativas e o porquê de elas serem tão praticadas nos Estados Constitucionais.

#### **1.3.1. Conceito de Reforma Administrativa**

Reformas administrativas podem ser definidas, em sentido *lato*, como planos e programas operados no poder público que buscam potencializar a eficiência administrativa por meio da racionalização de procedimentos e estruturas. O termo “reforma administrativa” pode significar uma série de mudanças a serem implantadas no aparelho burocrático, desde a mais simples remodelagem estrutural, até a renovação das relações políticas e sociais. (FADUL e SOUZA, 2005)

---

<sup>7</sup> Na Inglaterra - vale citar *en passant* - importantes intervenções foram realizadas com o intuito de reformar a administração, em especial durante a década de 70. Entre elas, o *Local Government Act* (1971), o *Privatization program* (1979) e o *Efficiency Scrutinies* (1979), medidas que buscaram potencializar a performance, o controle e a gestão no serviço público britânico. (OSBOURNE & PLASTRIK, 1997).

Fadul e Souza (2005) consideram, no entanto, que a partir da segunda metade do século XX, o termo se tornou obsoleto, vez que passou a significar uma abordagem meramente formal, limitando-se a reestruturação de organogramas e cargos. A ideia de *modernização administrativa* passou a conceituar, portanto, processos mais profundos de remodelagem burocrática, ultrapassando as questões organizacionais internas e promovendo mudanças mais profundas do ponto de vista político e social. Essa distinção terminológica é especialmente importante para o estudo da trajetória burocrática no Brasil dado que marca uma relevante mudança de paradigma verificada nesse processo. (FADUL e SOUZA, 2005)

Em um conceito similar, Rezende também define a reforma administrativa (2002, pág. 50):

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

Pollitt e Bouckaert, a respeito desse tema, entendem as reformas administrativas como um meio para vários fins. Os fins perseguidos podem ser de inúmeras naturezas, como o aperfeiçoamento de serviços públicos, a resolução de uma crise fiscal, a eficiência os procedimentos administrativos, etc. Seria, afinal, “um conjunto de mudanças na estrutura e nas organizações do setor público com o objetivo de fazê-los funcionar melhor”. (pág. 6, 2011)

Essa reforma pode ser estrutural, quando implica na criação, união ou desmembramento de órgãos ou repartições públicas - a depender da intenção centralizadora ou descentralizadora – e pode também se referir a processos, quando os serviços e sistemas administrativos são redefinidos conforme os interesses que se busca prestigiar, ou quando se altera a forma de recrutamento, treinamento e disciplina dos servidores (POLLITT e BOUCKAERT, 2011).

Pode-se dizer, na verdade, que as reformas praticadas nas democracias ocidentais durante o século materializaram-se de diversas formas. No intuito de superar dificuldades gerenciais e organizacionais, as reformas podem usar como instrumento as privatizações, a mercantilização<sup>8</sup>, o gerencialismo, a descentralização de estruturas e a agencialização de órgãos

---

<sup>8</sup> Que pode ser definida como a incorporação de valores e práticas do mercado no setor público.

(BUTCHER e MASSEY, 2004). Não existe uma cartilha que restrinja o *modus operandi* das reformas administrativas.

Vale fazer aqui uma ressalva para a distinção entre “reforma administrativa” e “reforma de Estado”. A reforma de Estado tem como objeto primordial a retomada do crescimento econômico e recai sobre setores específicos da economia, como a previdência social, a legislação trabalhista, a legislação tributária, etc. A reforma administrativa, por sua vez, como explanado alhures, busca a retomada de performance administrativa, e diz respeito às competências da máquina pública. (FADUL e SOUZA, 2005 apud TORRES, 2004)

### **1.3.2. Era Modernizadora**

É certo que a burocracia rígida, procedimentalista e hierárquica, como a que prevaleceu em grande parte do século XX, precisou ser flexibilizada para acompanhar a nova conjuntura social, política e econômica que surgiu a partir da segunda metade deste século. Entre as razões para essa alteração de paradigma burocrático, está a maior pressão da sociedade para que a Administração ofereça melhores serviços em contrapartida aos tributos pagos, ao mesmo tempo em que o orçamento passa a ser mais limitado e o controle público sobre a utilização de recursos cresce. (BUTCHER e MASSEY, 2004)

Imprescindível compreender que as novas conjunturas verificadas no século passado, como a globalização econômica e social, pressionaram ao aperfeiçoamento da gestão pública, em um contexto no qual a tradicional estrutura burocrática não era mais capaz de fornecer serviços em conformidade com a demanda. Verificou-se um descontentamento geral entre usuários, que passaram a demandar a prestação de serviços públicos mais voltada à satisfação do usuário. (BUTCHER e MASSEY, 2004)

Essa “era da modernização” ficou marcada de tal forma, que Christopher Hood (1991) qualificou as mudanças no serviço público como um “paradigma global”, e uma série de especialistas entenderam a ocorrência de uma “revolução global da gestão pública”, que foram conduzidas por meio de um conjunto de reformas (PAL, 2009).

Para Hood (1991), a mudança na gestão pública pode ser considerada um fenômeno universal por dois motivos específicos. O primeiro é devido à sua portabilidade e difusão. Ora, a necessidade de resolver problemas de gestão foi verificada nas mais diferentes conjunturas,

seja em países desenvolvidos, seja em países em desenvolvimento. Assim, apesar das contextualizações necessárias, as reformas administrativas mantêm seu *framework* básico.

O segundo aspecto das reformas administrativas, que as torna universal, é seu caráter politicamente neutro. O aperfeiçoamento da gestão pública pode se amoldar em uma variedade de realidades políticas. Constitui, na verdade, um instrumento eficiente para cumprir os objetivos fixadas por representantes políticos, seja qual for seu viés ideológico.

Rezende (pág. 112, 2002) também ilustra o movimento reformista verificado no século passado:

Sem exageros, pode-se considerar os anos 1990 como a década das reformas da administração pública. Uma combinação de fatores como a crise fiscal do Estado, a escala e a magnitude dos processos de democratização política e de globalização econômica, bem como o declínio de desempenho e *accountability* nas relações Estado-sociedade, aliados à urgente necessidade de rever padrões de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, contribuíram decisivamente para a difusão em escala jamais vista das políticas de reforma do aparato burocrático do Estado.

O Brasil, em adesão a esse movimento, também se viu obrigado a remodelar sua administração pública e aperfeiçoar o sistema burocrático para atender às novas demandas da sociedade. As reformas administrativas aqui empreendidas buscaram superar problemas endêmicos na conformação administrativa, que vão muito além da questão organizacional e procedimental da máquina pública, apesar de estarem fortemente vinculadas a estas. O estudo dessas reformas, a análise de suas características e de suas diferenças e a compreensão de seus impactos é essencial para entender o contexto burocrático contemporâneo e visualizar perspectivas para o futuro da administração pública no Brasil.

## **2. Burocracia e Regulação no Brasil**

### **2.1. A formação burocrática no Brasil**

A análise do processo de formação da burocracia brasileira tem como parte essencial o estudo das bases sobre as quais a administração pública se assentou e se arquitetou. Afinal, a organização administrativa que hoje se evidencia é resultado de um longo caminho evolutivo, que se inicia no período colonial e se estende até os tempos atuais.

Diante disso, o diagnóstico da conjuntura política e econômica sobre a qual construímos nossas entidades de gestão pública é essencial para compreender o paradigma administrativo atual e avaliar equívocos e inconstâncias eventualmente apresentadas nos empreendimentos modernizadores tentados.

### **2.1.1. Período pré-republicano**

No período colonial, era a metrópole portuguesa quem mantinha o controle administrativo central no Brasil. A estrutura administrativa existente nessa época era caracterizada pelo excesso de regulamentos e normas, buscando fazer com que prevalecesse a ordem burocrática em detrimento dos interesses da própria sociedade. Para além da administração central, ainda existiam focos locais de poder no país, que, por sua vez, eram marcados por redutos patrimonialistas de administração. (FAORO, 2001 apud ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Quanto ao patrimonialismo, foi característica fortemente presente na formação administrativa brasileira, desde seus primórdios. Holanda (1995) definiu o funcionário patrimonial como aquele que gerencia a coisa pública como se fosse um assunto particular. Dessa forma, os objetivos de sua atuação não são interesses objetivos, da forma como vislumbrou Weber, mas sim, interesses pessoais do gestor público.

Era também com base na concepção patrimonialista de Estado que se desenvolvia a atividade regulatória. Como se entendia o Estado como propriedade privada do governante, a regulação não se performava mediante princípios objetivos, mas sim, a partir de vontades subjetivas da metrópole portuguesa. Diante do desinteresse português em realizar diretamente a colonização do Brasil, os serviços eram prestados por particulares, sobre os quais recaía forte normatização regulatória, principalmente em relação a setores de interesse da metrópole, a exemplo da atividade de extração do pau-brasil, que constituía monopólio estatal. (IORIO, 2015)

Após a chegada de Dom João VI ao Brasil, trazendo consigo a família real e a corte portuguesa, o Brasil passou então a ser a sede do Governo Português, e as bases para o Estado nacional começaram a se estabelecer.

Após a independência do país, a administração político-administrativa passou a ser centralizada, devendo isso, principalmente, à atuação de uma alta burocracia que buscava

garantir unidade nacional. Nessa época, os atores políticos eram também agentes da burocracia, vez que os ocupantes de órgãos decisórios no Império eram, em grande parte, indivíduos com carreira no funcionalismo público, que possuíam certa experiência no exercício da administração. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Mesmo assim, a burocracia no Império, constituía forte reduto de apadrinhamentos e barganha. Esse fenômeno, descrito como “patronagem”, se baseava na distribuição de empregos públicos com o objetivo de angariar apoio político. Diante disso, conclui-se que o serviço público nessa época era composto tanto por agentes experimentados nos assuntos políticos e burocráticos, quanto por funcionários lá postos apenas em função de apadrinhamento. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Dessa forma, a burocracia tinha um viés profissional ao mesmo tempo em que sustentava uma política patrimonialista. A profissionalização da administração, no entanto, não representava prioridade naquela época. Existia, na verdade, forte orientação autoritária, de modo que a burocracia não buscava servir à sociedade, mas sim, aos interesses das autoridades políticas. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Do ponto de vista estritamente regulatório, por sua vez, a forte regulação estatal, tão evidenciada no período colonial, não mais vigia. A ideia de desregulamentação da atividade econômica, fortalecida pelo viés econômico liberal da época, foi fator de contenção da interferência estatal normativa nas atividades econômicas. (IORIO, 2015)

### **2.1.2. Período inicial da república**

A cultura patrimonialista, já muito forte desde a época do Império, manteve-se e aprofundou-se no período histórico referente à República Velha. O sistema oligárquico, descentralizado, fez com que a burocracia funcionasse em função da formação de redutos eleitorais. Nessa época, a confusão entre o público e o privado era evidente.

A modernização administrativa, a fim de possibilitar uma administração pública mais meritocrática e profissional, teve sua primeira mostra no Exército e no Itamaraty – mesmo que de forma bastante incipiente. No caso do Exército, isso se deu uma vez que os militares buscavam fortalecer politicamente a instituição. Para tanto, seria necessário constituir uma equipe de funcionários competentes, capazes de apresentar bom desempenho em suas funções. Já no caso do Itamaraty, foram as relações exteriores complexas que acabaram por formar um corpo institucional mais profissional. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Esses dois exemplos foram o ponto de partida da modernização administrativa no Brasil, ou seja, a primeira tentativa de aproximar nossa burocracia, até então patrimonialista e clientelista<sup>9</sup>, do modelo burocrático weberiano.

No governo Vargas, a administração pública sofreu uma série de mudanças em razão, principalmente, da expansão da máquina burocrática. Esse fenômeno se deu graças à ampliação do papel do Estado, com o aumento da intervenção estatal na economia. A ideia de Vargas era a de promover o desenvolvimento nacional tendo como base a atuação do Estado.

Rezende (2004) explica que o projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas só se realizaria com o aumento de performance da burocracia. Para isso, iniciou-se um ambicioso processo de remodelagem administrativa. A base ideológica dessa reforma não teria como foco o burocrata, mas sim, a figura da Administração como uma instituição. O objetivo então, passou a ser a formação de uma burocracia que funcionasse sobre as bases da meritocracia, do profissionalismo e da racionalização de procedimentos, mais próximo do ideal burocrático que Weber propunha.

Nessa época também foi possível verificar uma substituição do modelo regulatório de Estado. O viés econômico liberal, que vigorava desde os tempos do Segundo Reinado, deu lugar a um novo paradigma de Estado, altamente interventor e regulador. Inaugurava-se, portanto, a fase da regulação concentrada, que significou a centralização da operacionalização e da regulação de serviços, especialmente em relação àqueles setores estratégicos, como o da energia elétrica e o das telecomunicações. Era a derrocada do modelo abstencionista de governo. (IORIO, 2015)

### **2.1.3. O Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP)**

O Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP) foi o órgão da Administração que conduziu as reformas administrativas realizadas durante o governo de Getúlio Vargas. Na busca de formar uma burocracia científica, a contrassenso da cultura clientelista, antes generalizada, o DASP buscou estruturar um novo serviço público, universalizando e padronizando procedimentos administrativos, organizando métodos meritocráticos de preenchimento de funções e investindo na capacitação do funcionalismo (RABELO, 2011).

---

<sup>9</sup> José Murilo de Carvalho (1997) define a “clientelismo” como um tipo de relação política em que o administrador concede benefícios públicos, como cargos e isenções, em troca de voto ou apoio político.

Foi, também, nessa época que o gasto público começou a ser sistematizado, com a criação das primeiras normas orçamentárias, elaboradas pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda. Além disso, o concurso passou a ser o principal método de ingresso no serviço público, e o Conselho Federal do Serviço Público Civil instituiu normas para regulamentar cargos, remunerações e promoções, tendo como base o princípio da meritocracia. Francisco Iglésias (1993, pág. 254) ressalta esse marco na história administrativa do Brasil:

A burocracia era ainda bem primitiva, pautando-se apenas por critérios de simpatia, relações pessoais e apadrinhamento, quando passa a ser orientada pela competência. Verifica-se a superação da administração cartorial, fundada em favores, pela administração burocrática, fundada na eficiência, no preparo, com a seleção feita por concursos abertos a todos e com o estabelecimento de carreiras, com promoções baseadas no mérito.

Fernanda Lima Rabelo (2011, pág. 135), por sua vez, sumariza muito bem as características do modelo administrativo que foi instituído na época:

A burocracia, no departamento, seria um elemento organizador de uma cultura científica, cultura esta assegurada por uma elite técnica e especializada. O conceito de burocracia adotado por este grupo seria de normatização e regulação no campo de trabalho e também da vida social, pois se inferia que a mentalidade do funcionalismo público deveria ser mudada e essa mudança só ocorreria com a adoção da meritocracia e padronização do funcionalismo, afastando a influência política presente na distribuição de cargos e promoções.

O serviço público daspiano foi concomitante, no entanto, a um estado autoritário, que, apesar de buscar uma administração técnica e científica em contrapartida ao modelo oligárquico, também perpetuava traços da patronagem, sustentando os privilégios das elites agrárias. As práticas clientelistas não foram, portanto, abolidas, verificando-se um fenômeno denominado “insulamento burocrático” (NUNES, 1985, apud GOUVEA, 1994), que se constituía pela “blindagem” do núcleo técnico do Estado, contra pressões políticas e práticas clientelistas de gestão pública.

A ideia seria proteger a atuação de órgãos e setores específicos para que fosse possível realizar objetivos determinados. Significaria, portanto, a criação de “ilhas de racionalidade” (GOUVEA, 1994, pág. 66).

Esse fenômeno de reforma pontual da administração pública jamais seria capaz de implicar em uma ampla mudança do *modus operandi* da Administração Pública. Não existia vontade de profissionalizar a Administração de uma forma geral, e quando as tarefas

pretendidas eram realizadas, o núcleo técnico era desmontado para voltar a dar lugar à interferência dos interesses privados.

Com o fim do Estado Novo, o DASP perdeu a influência que exercia na gestão pública e a burocracia brasileira passou por um período de retrocessão. O órgão que antes abrigava a diretoria da administração pública federal passou a ser instância apenas consultiva (CARVALHO, 2011). Muitos dos avanços propostos e ensaiados na era Vargas foram interrompidos e a modernização administrativa foi descontinuada.

Ao fazer um panorama geral de sua atuação, é forçoso concluir que as atividades do órgão representaram o surgimento de um “espírito reformador” na administração, contribuindo em muito para desenvolver a capacidade da burocracia federal em propor novos desenhos institucionais em prol da mudança estrutural do Estado. No entanto, pode-se dizer também que a herança daspiana para a Administração Pública foi muito mais cultural do que estrutural (GOUVEA, 1994, pág. 102):

(...) os resultados da ação do DASP foram muito mais visíveis na formação de uma mentalidade entre os novos servidores públicos do que na estruturação organizacional do Estado (...). Esta mentalidade se fortaleceu nos anos seguintes, o que acabou credenciando nossa burocracia para desempenhar um importante papel no desenho e no (re)desenho institucional do Estado.”

Bresser-Pereira (1998, apud REZENDE 2003), também ressalta dois outros aspectos positivos decorrentes das atividades do DASP, enquanto superintendência da administração pública federal. Para o autor, a maciça institucionalização de programas de formação e profissionalização de servidores públicos e a criação de unidades administrativas descentralizadas favoreceram a profissionalização da burocracia e a flexibilização de seu funcionamento, avanços que foram absorvidos pelos governos subsequentes, em certa medida.

#### **2.1.4. O Nacional-Desenvolvimentismo de JK**

Outras reformas ainda foram tentadas posteriormente ao DASP, ressaltando-se aquela chefiada por Juscelino Kubitschek (JK), durante a execução de seu projeto de governo, o “Plano de Metas”. Mantendo a prática do insulamento burocrático, Kubitschek promoveu dois tipos de governança que coexistiam, paralelamente. De um lado, uma administração clientelista, que agradava forças políticas necessárias à manutenção do poder. De outro, a burocracia funcional

e eficiente, restrita a órgãos estratégicos e essencial para a realização do projeto de metas – as “ilhas de excelência”. (REZENDE, 2004)

Para Loureiro, Olivieri e Martes (2010), na verdade, o governo JK foi o auge do insulamento burocrático. O Conselho de Desenvolvimento e os grupos executivos constituíam “uma via alternativa à burocracia tradicional e ao universalismo de procedimentos” (pág. 99). Por outro lado, impediu-se a realização de concursos e uma série de nomeações clientelistas tomaram lugar. Esse modelo de gestão evidenciou o fato de que a modernização administrativa não significava uma política contínua, mas se reduzia a planos de ação de governos determinados.

### **2.1.5. O Regime Militar e o Decreto-Lei nº 200/67**

O período de governo militar teve especial importância no desenvolvimento da estrutura burocrática brasileira uma vez que a gestão pública passou a ser entendida como uma matéria técnica, separada das questões políticas. Iniciou-se, portanto, uma gestão “tecnoburocrática” da máquina pública. Como a instauração do regime ocorreu de forma autoritária, a ideia de despolitização da burocracia não era fator de deslegitimação do governo, já que os símbolos do patriotismo e do anticomunismo acabaram por justificar a administração militar e seus métodos (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Sendo marcado pela forte intervenção do Estado no domínio econômico, o governo militar expandiu de forma significativa o alcance da Administração. O Decreto-Lei nº 200/67, que representa o início da reforma administrativa empreendida nesse período, promoveu a descentralização administrativa justamente para viabilizar a participação mais efetiva do Estado no domínio econômico. Dessa forma, desenvolveu-se bastante a administração indireta, verificando-se com bastante intensidade a criação de autarquias, fundações e empresas públicas. Mais de 126 entidades de administração indireta foram criadas após 1967, sendo que 81% delas eram empresas públicas e sociedades de economia mista. (WALRICH, 1979, apud CARVALHO, 2011)

O Decreto-Lei nº 200/67 concedeu às estatais condições de funcionamento próprias das pessoas jurídicas de direito privado, no intuito de tornar a administração pública mais competitiva. Para isso, instituiu a duplicidade do regime jurídico de pessoal, com a possibilidade de contratação pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A ideia era simplificar e agilizar procedimentos nessas entidades (CARVALHO, 2011).

Anos mais tarde, o Decreto-Lei nº 200/67 seria reconhecido como o primeiro ensaio de uma reforma gerencial; uma tentativa de superar a forte rigidez burocrática até então praticada na administração central. Mas suas intervenções não se reduziram a isso. O Decreto também evidenciou o caráter técnico que se buscava atribuir à gestão pública na época. Foi além da simples modificação do organograma administrativo, indicando diretrizes e princípios sobre os quais os administradores deveriam se basear em sua atuação, orientando modos de operação, determinando metas e disciplinando ações. Constitui, na verdade, uma verdadeira “lei de diretrizes administrativas”, em prol da racionalização dos procedimentos (CÂMARA, 2002).

No entanto, a tecnocracia autoritária, pretensamente dissociada da política, não foi capaz de afastar a administração públicas das práticas patrimonialistas. O isolamento político implicou no enfraquecimento do controle e da participação da sociedade na formação das políticas públicas. A ideia de que a burocracia técnica e procedimentalista prescindisse da política formou uma administração incapaz de prestar contas de suas atividades, o que a tornava, de forma paradoxal, mais suscetível ao aparelhamento por elites políticas. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Pontes (2014, pág. 5) esclarece esse fenômeno:

[...] embora uma parte da cúpula do regime tenha agido no sentido de estabelecer um alto grau de autonomia às decisões de caráter técnico da administração de recursos federais e da política econômica, não ocorreu a eliminação completa dos outras “gramáticas”. [...] Dessa forma, o governo não apenas teve de recuar estrategicamente com relação a algumas de suas pautas políticas, como também se viu obrigado a compor alianças com figuras que praticavam a política “clientelista” que, ao menos no plano da retórica oficial, os militares desprezavam.

Bresser Pereira, que viria a ser o Ministro de Administração e Reforma do Estado mais tarde, indicou que a principal falha do regime militar na formação de uma burocracia profissional foi a opção pelo “caminho mais curto”, optando por recrutar funcionários de empresas estatais para compor a Administração em detrimento de redefinir carreiras e implementar concursos públicos (1996, pág. 3):

Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. (1996, pág. 3)

De fato, a prática patrimonialista no Brasil ainda era bastante difundida, por mais que, culturalmente, houvesse rejeição à essa ideia, em especial no meio castrense. A “institucionalização do patrimonialismo” foi abordada por Fernando Henrique Cardoso (1975, apud GOUVEA, 1994) por meio da criação do conceito de “anéis burocráticos”. Para o autor, uma das funções da burocracia era, justamente, a de “prover favores”. Nesse sentido, a relação entre Estado e grupos privados formavam um sistema por meio do qual decisões eram tomadas. A burocracia seria instrumento de um mecanismo mais amplo, de “anéis” de cumplicidade firmados entre agentes burocráticos e grupos de interesse alheios à administração.

Na parte final do regime militar, no entanto, novos esforços desburocratizantes se desenrolaram. Pela primeira vez, a ideia da desburocratização como simplificação de processos voltados ao cidadão permeava políticas públicas do Estado. A novidade seria a reavaliação das políticas regulatórias e da utilidade das regras que regiam as relações públicas e privadas, indo além da mera reestruturação organizacional da Administração.

### **2.1.6. O Programa Nacional de Desburocratização**

O Programa Nacional de Desburocratização (PND) surgiu como uma reanimação da reforma intentada em 1967. Foi inaugurado com a publicação do Decreto 83.740/1979 que, em seu art. 3, definia os objetivos do Programa:

Art . 3º - O programa terá por objetivo:

- a) construir para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público;
- b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco;
- c) agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo;
- d) substituir, sempre que praticável, o controle prévio pelo eficiente acompanhamento da execução e pelo reforço da fiscalização dirigida, para a identificação e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos;
- e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, especialmente os referidos no Título XIII;
- f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado;
- g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais;
- h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e

recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.

Percebe-se que o PND priorizou atuar sobre a cultura institucional da administração pública, vez que seu decreto de instituição trouxe diretrizes, princípios e orientações gerais para a mudança ao invés de soluções mais técnicas. De fato, Hélio Beltrão, o Ministro da Desburocratização que idealizou o projeto, buscava uma mudança mais cultural do que técnica, diferente do que já havia sido feito inúmeras vezes no país (BELTRÃO, pág. 7, 1981):

Nossa visão do problema da desburocratização, ou da reforma administrativa, sempre foi a de que não se trata de um problema técnico, a ser resolvido apenas através de medidas de reorganização ou racionalização administrativa. Se fosse esse o caso, o problema já estaria resolvido entre nós. (...) Na verdade, a grande alteração a fazer transcende e antecede ao campo técnico, situando-se no plano cultural e institucional, onde estão enraizadas as causas fundamentais do emperramento e da ineficiência.

O diferencial do PND seria o foco em mudar a “fisionomia global” das instituições e os “vícios fundamentais” na prestação de serviços públicos, que impediam uma evolução contínua e a obtenção de resultados amplos e duradouros. O núcleo duro dessa reforma cultural seria a recolocação do cidadão como destinatário da atuação estatal, na posição de fim primordial das atividades públicas, em detrimento da condição de súdito na qual ele, muitas vezes, se reveste (Wahrlich, 1984). Era o desmantelamento da ideia do Estado como um fim em si mesmo.

Nas palavras de Beatriz Wahrlich (1984, pág. 73):

O Programa não se destinava a aperfeiçoar o funcionamento interno da máquina administrativa. Pretendia garantir o respeito à dignidade e à credibilidade das pessoas e protegê-las contra a pressão burocrática. (...) fica assim evidenciada a dimensão política do Programa (...)

Outra pauta do PND seria a abolição do princípio da desconfiança, diante do qual as regras e regulamentos eram pensadas e implementadas com base na presunção da fraude. Esse entendimento, segundo Hélio Beltrão, é a razão pela qual se proliferava a necessidade de autenticações, certificados, certidões, atestados, e uma série de papéis que se verificam como verdadeiros entraves ao acesso a serviços e direitos por parte dos cidadãos. (BELTRÃO, 1981)

Também é importante ressaltar a extensão da reforma desburocratizante também ao âmbito das relações particulares. Como já evidenciado no primeiro capítulo, a máquina pública brasileira, ao longo de sua formação, não apenas tornou complexo seus próprios processos, mas também, por meio da atividade regulatória, acrescentou inúmeras formalidades e exigências ao

setor privado. A ideia da regulação injustificada foi expressamente comentada e combatida à época (BELTRÃO, pág. 10, 1981):

Ao longo dos anos, a interferência do governo no seu cotidiano tem aumentado progressivamente. Não cabe discutir aqui as razões — certamente explicáveis — que determinaram a criação dos inúmeros órgãos, departamentos, conselhos ou comissões, hoje investidos de poder regulamentar. O que cabe comentar é a tendência incoercível desses órgãos para ultrapassar os objetivos que lhes justificaram a criação e, em muitos casos, transformarem-se em instrumentos de inibição e asfixia da atividade empresarial.

O PND teve resultados importantes durante sua vigência. Uma de suas iniciativas mais interessantes foi o “Projeto Cidadão”, que consistiu no mapeamento dos principais entraves de natureza burocrática suportados pelos cidadãos ao longo da vida. Foram analisados procedimentos como o de licenciamento de veículos, o de matrícula em escolas públicas, o agendamento de consultas em hospitais públicos, o de registro de escritura de imóveis, de declaração de renda, alistamento militar, etc.

A ideia era identificar as prioridades do programa, ou seja, os setores nos quais a atuação desburocratizante poderia gerar os resultados mais significativos<sup>10</sup>. Ao todo, 110 normas regulatórias foram expedidas, por meio de leis e decretos, com o intuito de simplificar procedimentos burocráticos (Wahrlich, 1984).

Foi nessa época também que o Estatuto da Microempresa (Lei 7.256/1984) teve sua primeira edição, em 1984, eximindo essa categoria empresarial de uma série de formalidades e rigores burocráticos, com o intuito de estimular seu desenvolvimento.

Sem dúvidas, o Programa Nacional de Desburocratização se coadunou com o iminente e gradual processo de redemocratização que estava em curso à época, vez que intimamente associado ao exercício da cidadania. Para Hélio Beltrão (1980), a desburocratização constituía aspecto importante da reintrodução democrática na medida em que fortalecia o indivíduo como sujeito de direitos, e redefinia o interesse público como finalidade primordial da Administração Pública.

### **2.1.7. Era pós-Constituição de 1988**

Um momento chave no processo de amadurecimento da administração pública se deu na promulgação da Constituição de 1988, quando a base principiológica para a organização da

---

<sup>10</sup> Presidência da República. Programa Nacional de Desburocratização. Projeto Cidadão. Brasília, 1984.

administração foi fixada. O fortalecimento de instituições de controle externo, e a inclusão do princípio da publicidade no rol de princípios básicos do serviço público evidenciou a importância que se daria, a partir de então, à prestação de *accountability*<sup>11</sup> por parte da administração. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Nessa época, mudanças estruturais no modelo de prestação de serviços afetariam as futuras reformas, uma vez que se iniciava um novo paradigma da regulação no Brasil, o do Estado Regulador, que pode ser definido como uma combinação dos pressupostos do Estado Mínimo, liberal, e do Estado Provedor, intervencionista. Nesse modelo, o Estado não exerce intervenção direta na prestação de serviços, mas hipertrofia sua função reguladora, fomentando a regulamentação de atividades privadas e promovendo maior parcerias entre público e privado (IORIO, 2015). O direito regulatório no Brasil, portanto, passaria a ter função essencial na conformação da prestação de serviços.

Em contraposição à centralização política praticada no governo militar e varguista, a nova Constituição procurou descentralizar funções, aumentando a participação dos estados e municípios na gestão pública. A impulsão à administração de nível local buscava aproximar a população do prestador dos serviços públicos e promover maior participação popular nos assuntos burocráticos, comprovando as tendências democratizantes do novo regime que surgia. (CARVALHO, 2011)

Além do incremento dos mecanismos de controle e da descentralização política, outro fator notável foi a cristalização da regra do concurso público para ingresso nas carreiras públicas. Além do intuito de profissionalizar a burocracia e torná-la mais próxima daquilo que Weber tinha idealizado, o concurso público também marca o reinício do regime democrático. Seguindo nessa esteira, também se estabeleceu o Regime Jurídico Único, que abrangeu a administração direta, autárquica e fundacional, enrijecendo a regra antes prevista no Decreto-Lei n° 200/67, que determinava regime mais flexível para entidades autárquicas e fundacionais.

As iniciativas, no entanto, não foram capazes de mudar radicalmente a realidade da gestão pública. Para muitos, na verdade, a CF/88 teria contribuído para o engessamento da burocracia, afastando o país da reforma gerencial de estado, ou seja, da implantação de uma burocracia mais flexível e, portanto, mais eficaz (CARVALHO, 2011).

Em relação às carreiras públicas, a nova Constituição também retrocedeu ao instituir privilégios típicos de burocracias patrimonialistas. A criação de um sistema de aposentadoria

---

<sup>11</sup> Abrucio e Loureiro já definiram o termo *accountability* em trabalhos anteriores (2004 apud ROCHA, 2009, pág. 3): é “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

que concedia remuneração integral independentemente de comprovação de tempo de serviço, por exemplo, evidenciou o caráter corporativista que permeou a constituinte, onde agentes públicos defendiam interesses próprios como se fossem interesses gerais (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O governo Sarney, primeiro presidente civil após o fim do regime militar, pouco se destacou no âmbito da desburocratização e da reforma administrativa. Vale observar, no entanto, que foi em seu governo a publicação do Decreto 92.486/1986, uma espécie de aditivo ao PND, que consistiu, basicamente, em um redesenho da concepção executiva do programa.

Na era Collor, por sua vez, o tratamento dedicado à administração pública pode ser sintetizado pela tentativa de reduzir ao máximo o aparelho estatal, ficando o período caracterizado pela demissão de funcionários e pela redução de suas remunerações, além da extinção de órgãos. O efeito dessas reformas, no entanto, foi o enfraquecimento de uma máquina já desorganizada, tornando-a ainda mais incapaz de formular políticas públicas eficientes e de prestar serviços de qualidade. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Anos depois, a tentativa de reequipar a Administração voltou a ser empreendida no governo de Fernando Henrique Cardoso, com Bresser-Pereira na chefia do Ministério da Administração e da Reforma de Estado (MARE). A proposta, dessa vez, seria a implementação de uma administração pública gerencial, que buscava a superação da rigidez burocrática por meio de descentralização de funções e do fortalecimento da administração indireta.

O contexto globalizado e a necessidade de tornar o Brasil um país mais competitivo exigiu, mais do que nunca, a tomada de iniciativas que aperfeiçoassem a prestação de serviços públicos e a regulação produzida pelo Estado. A solução encontrada foi a estruturação de entidades autárquicas e fundações estruturadas de forma mais flexível do que em relação ao modelo tecnocrata clássico. Seria, na verdade, o aprofundamento de uma iniciativa que havia começado a ser empreendida por meio do Decreto-Lei nº 200/67 (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

A reforma se basearia na manutenção dos elementos positivos das instituições burocráticas, como a exigência do concurso público, ao mesmo tempo em que se daria liberdade de iniciativa e criação aos servidores públicos. O foco da administração seria, portanto, a obtenção de bons resultados e desempenho. Para isso, hipertrofiou-se a função reguladora do Estado, ao passo em que se diminuiu a prestação direta de serviços por parte do Estado.

A Emenda Constitucional 19/1998, promulgada nessa época, teria como objetivo implementar o “espírito gerencial” na CF/88, que, até então, trilhava caminhos contrários ao

enrijecer a estrutura administrativa e ao conceder privilégios corporativistas ao funcionalismo público. Dentre as 77 alterações implementadas, a EC 19/98 restringiu o regime estatutário apenas às atividades exclusivas do Estado, suprimiu privilégios como a estabilidade automática e previu a demissão por insuficiência de desempenho.

À época, no entanto, a conjuntura econômica acabou por fazer com que o empreendimento reformista não fosse prioridade do governo. O aperfeiçoamento burocrático, na verdade, nem constava da agenda do governo FHC quando do início do mandato. Os avanços empregados se devem muito mais a um esforço pessoal do ministro Bresser-Pereira, uma vez que, no período, o tema da estabilização monetária e o ajuste fiscal balizavam toda e qualquer política pública empreendida. (RIBEIRO, 2002)

É certo, no entanto, que a preocupação econômica não prejudicou totalmente o sucesso da reforma. Em alguns momentos, pelo contrário, foi de encontro a ela, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, instrumento legal que criou um padrão de gestão de receitas públicas, controlando gastos com pessoal, estabelecendo limites para o endividamento público e fixando metas fiscais. Do ponto de vista gerencial, muito poderia ser aproveitado, e o foi. Mas o papel coadjuvante da reforma administrativa impediu que a iniciativa fosse ampla e continuada. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Ainda, um dos desacertos do plano elaborado por Bresser-Pereira foi o repúdio veemente à administração burocrática quando da implementação da administração gerencial. Para Abrucio, Pedroti e Pó, o formalismo e a rigidez burocrática não se opõem, necessariamente, à modernização e à gestão eficiente. O “movimento dialético” entre as duas concepções de administração possibilitaria a incorporação de elementos positivos e compatíveis entre si. (2010, pág. 64)

No segundo governo de FHC, o ímpeto reformista perdeu força. O MARE foi absorvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os projetos do Plano Diretor de Reforma de Estado foram desacelerados. A partir de então, a reforma da gestão pública não foi mais pensada como uma agenda governamental com força para implementar mudanças.

Vale, no entanto, citar o Decreto 3.335/2000, lançado à época, que consistiu em uma pretensa continuação do Programa Nacional de Desburocratização, ao instituir o Comitê Interministerial de Desburocratização e os Comitês Setoriais de Desburocratização. Significou pouco, no entanto, a nível operacional.

Durante o governo Lula, os avanços no campo da administração pública foram fragmentados e pontuais. Entre as iniciativas, no entanto, o avanço da implementação do

governo eletrônico, em um contexto no qual o surgimento e a universalização de instrumentos digitais estimularam a digitalização de processos, representou marco importante na modernização da gestão.

Foi, também, criada a Controladoria Geral da União (CGU), em 2003, entidade que exerce função essencial na administração, vez que incrementa a transparência na gestão pública ao promover o controle interno do Poder Executivo, ao avaliar resultados e desempenhar de forma centralizada o combate à corrupção (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Foi no quesito “transparência” e “participação popular”, inclusive, que se evidenciou os mais notáveis avanços nessa época. Além da criação da CGU, instituiu-se o Portal de Transparência com o Decreto Federal 5.482/2005, no qual se passou a veicular gastos federais, repasses a outros entes e operações de crédito em geral.

É importante, também, tomar em conta o marco regulador da gestão pública na época, o Decreto 5.378/2005. O dispositivo revogou o já antigo Programa Nacional de Desburocratização (PND), e criou, em substituição, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o GESPÚBLICA. Produto de uma fusão entre o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de Bresser-Pereira, com o próprio PND, a GESPÚBLICA também objetivava a melhora da eficiência estatal por meio da descentralização de decisões, da contenção do exagero regulatório e da eliminação de exigências desnecessárias por parte da Administração. Procurou, para tanto, promover uma mobilização em âmbito nacional, articulando entes federativos e os Poderes da república para que o processo de desburocratização tivesse ampla adesão<sup>12</sup>.

As cartilhas produzidas pelo Ministério do Planejamento evidenciam bem a inspiração gerencial em convivência com as diretrizes e princípios que orientaram a reforma empregada no Programa Nacional de Desburocratização<sup>13</sup>:

Art. 2º O GESPÚBLICA contempla a formulação e a implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, a consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e a aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais

Apesar de ter representado pouca mudança em relação aos normativos anteriores de desburocratização, como o PND e o Decreto 3.335/2000, já que, da mesma forma, consistiu basicamente na fixação de princípios e diretrizes, o programa também apresentou inovação

---

<sup>12</sup> Ministério do Planejamento. Secretaria de Gestão. Cadernos GESPÚBLICA. N° 3. Maio de 2007.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 8.

importante para a época: desenvolveu-se uma metodologia específica de avaliação do impacto no programa.

A metodologia foi estruturada a partir de modelos utilizados pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo General Accounting Office Americano<sup>14</sup>. Essa iniciativa pode ter sido a precursora de uma nova forma de elaboração de políticas públicas, na qual a avaliação de impacto assume posição importante, viabilizando a proliferação de melhores práticas administrativas.

O GESPÚBLICA vigorou até meados do ano de 2017, quando foi revogado pela publicação do Decreto 9.094/17, regulamentador da Lei de Proteção e Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos (Lei 13.460/17).

### **3. Abordagem crítica das reformas administrativas**

A estrutura administrativa atual é produto do processo de evolução burocrática pelo qual passou o Brasil desde o período colonial. O contexto socioeconômico foi, de certo, um fator muito significativo na formação das bases da nossa máquina pública. As práticas clientelistas, ao lado das experiências autoritárias e centralizadoras, produziram a “burocratização do poder” (ou “politização da burocracia”), que nos remete ao conceito de anéis burocráticos. A administração foi, portanto, durante grande parte da história do Brasil, cooptada por classes influentes da sociedade civil, tornando-a um instrumento de perpetuação de privilégios (CARDOSO, 1975, apud LOUREIRO, OLIVEIRI e MARTES, 2010).

Pode-se dizer, portanto, que o patrimonialismo e a patronagem foram elementos hegemônicos na formação de nossa burocracia, sendo que a gestão pública, propriamente dita, foi relegada à coadjuvação. Essa tendência é evidente quando analisados os fenômenos do insulamento burocrático, diante do qual tentativas pontuais de profissionalização da burocracia coexistiam de forma comprimida com a indústria clientelista. Tudo isso culmina, portanto, em um Estado incapaz de servir ao interesse geral e incapaz de prestar serviços e regulação de qualidade.

REZENDE (2002) denuncia a incapacidade de nossas reformas administrativas em enfrentar com êxito essas adversidades:

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, pág. 8.

(..) as reformas dificilmente conseguiram alterar a performance do aparato burocrático. Baixa performance e elevados gastos têm sido razões para novas reformas, porém, os “crônicos problemas” persistem: clientelismo, corrupção, reduzida eficiência, reduzido grau de profissionalismo, elevados gastos e déficits no setor público, bem como outros males burocráticos.

Os indicadores de governança e regulação denotam o produto de uma burocracia ainda mal estruturada. A Administração Pública brasileira produz, com grande frequência, as *red tapes* abordadas no primeiro capítulo deste trabalho, ou seja, regras instituídas pela Administração Pública que mais geram danos do que, efetivamente, atendem ao interesse público.

A legislação tributária é um importante indicativo dessa realidade. O Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação estimou que, desde a promulgação de nossa Constituição Federal, em 1988, o país produziu 363.779 normas tributárias, o que corresponde a 6,65% de toda a legislação produzida no país<sup>15</sup>.

Com a imensa quantidade de normas a serem observadas, o empresário brasileiro acaba por suportar um ônus extremamente desproporcional e injustificado. Segundo o Banco Mundial, o empresário gasta 1.958 horas por ano para conseguir cumprir as normas tributárias nacionais<sup>16</sup>. A média de tempo das economias da América Latina e do Caribe é, por sua vez, de 332,1 horas. Em decorrência disso que o país chega a ter um dos maiores custos de conformidade tributária do mundo<sup>17</sup>.

No país, esse custo é tão relevante para o empreendedor que o índice de empresas com alguma irregularidade no setor de comércio chega a 96,08%. No setor da indústria, o percentual é de 91,84%. O setor com menor índice de irregularidade é o imobiliário, com percentual, ainda expressivo, de 68,63%.

A derrocada do sistema tributário brasileiro ainda é evidenciada ao se avaliar as taxas de sonegação verificadas no país. Em consulta ao “Sonegômetro”<sup>18</sup>, sistema criado pelo Sindicato Nacional do Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ), no período de 01/01/2018 até 21/09/2018, foram contabilizados mais de 413 bilhões de reais sonegados. O que se pode concluir é que o sistema hipernormatizado e oneroso não é capaz de coibir a fraude. Pelo contrário, o que se observa é que o sistema prejudica o contribuinte de boa fé e não intimida a minoria de má fé.

---

<sup>15</sup> Amaral, *et al.* Quantidade de normas editadas no Brasil: 28 anos da Constituição Federal de 1988. Instituto Brasileiro de Tributação. Curitiba, 2018.

<sup>16</sup> Banco Mundial. Doing Business Economy Profile: Brazil. 2019.

<sup>17</sup> Endeavor. Burocracia no Ciclo de Vida das Empresas. 2017.

<sup>18</sup> O “Sonegômetro pode ser acessado neste link: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/>. Acesso em 21/09/2018.

Quanto à qualidade da prestação de serviços por parte do Estado, a insatisfação também é latente. Em pesquisa realizada pela Ipsos, em 2017, o Brasil foi considerado o segundo país do mundo mais insatisfeito com os serviços públicos, atrás apenas do México. Na pesquisa, 70% dos brasileiros declararam estar insatisfeitos com os serviços prestados<sup>19</sup>. Da mesma forma, em censo feito pela Confederação Nacional da Indústria em 2016, sete em cada dez brasileiros concordaram com a ideia de que a baixa qualidade dos serviços públicos deve-se mais à má utilização dos recursos públicos do que à falta deles<sup>20</sup>.

As estatísticas evidenciam uma Administração ensimesmada, de forma que não absorve as reais necessidades de seus destinatários. Isso impacta de forma grave as políticas públicas, os serviços prestados e a regulação produzida. O culto ao formalismo, o ideal de que regras e regulamentos garantem a lisura de processos, e a “cultura da desconfiança” – já combatida por Hélio Beltrão – torna a máquina pública por demais enrijecida, cega diante das demandas socioeconômicas sobre as quais o governo deveria atuar com efetividade.

Também cumpre ressaltar, nesse contexto, a questão política relativa ao aparelhamento estatal, aos anéis burocráticos e ao patrimonialismo endêmico no Brasil. Desde o início de sua formação, a estrutura burocrática brasileira não atende aos fins que justificam sua existência, pelo menos a nível prioritário. O desenvolvimento de uma administração reguladora e prestadora de serviços públicos foi prejudicada em razão das funções escusas atribuídas à máquina pública, utilizada historicamente como instrumento de manutenção no poder por parte de uma elite social, o que implicou em seu sucateamento e explica, em grande parte, o baixo desempenho administrativo.

Matias-Pereira (2008) é capaz de descrever de forma sintética a conjuntura administrativa brasileira:

Tendo como base de apoio uma estrutura pesada, burocrática e centralizada, a administração pública brasileira não tem sido capaz de responder, como organização, às demandas e aos desafios da modernidade. As evidências disponíveis sinalizam como resultado dessas deficiências e distorções: uma reconhecida incapacidade de satisfazer, de forma eficaz e tempestiva, as necessidades dos cidadãos; uma forma de funcionamento que prejudica a concorrência e a competitividade internacional do país e das empresas; falta de coerência do modelo de organização global; processos de decisão demasiado longos e complexos, que impedem a resolução, em tempo útil, dos problemas dos cidadãos e que criam desconfiança em matéria de transparência e de legalidade; falta de motivação dos funcionários e desvalorização do próprio conceito de missão de serviço público.

---

<sup>19</sup> IPSOS. Global Trends Survey 2017.

<sup>20</sup> Confederação Nacional da Indústria. Retratos da Sociedade Brasileira – Serviços públicos, tributação e gasto do governo. Ano 5. N. 33. Junho, 2016

Diante da conjuntura em que se apresenta a Administração Pública brasileira contemporânea, surge o questionamento a respeito da efetividade e do impacto das reformas administrativas empreendidas no país até agora. A doutrina tem buscado entender em que ponto essas reformas falharam, quais foram os legados obtidos a partir dessas experiências e o que se pode tomar de lição delas.

### **3.1. Reformas paradigmáticas e não paradigmáticas**

Fadul e Souza (2005) dividem as reformas administrativas brasileiras em dois grandes grupos: as reformas paradigmáticas e as não paradigmáticas. As reformas paradigmáticas são aquelas que produziram efeitos significativos na estrutura administrativa enquanto que as não paradigmáticas não foram capazes de impactar de forma relevante a conjuntura na qual se inseriram, implicando em poucos avanços ou até em retrocessos.

Entre as reformas consideradas paradigmáticas estão as empreendidas durante o Estado Novo, como o DASP; o Decreto-Lei nº 200/67, do Regime Militar; a Constituição de 1988, e as reformas da década de 90, o que inclui parte das iniciativas do governo Collor e a reforma gerencial performada durante o governo FHC. São incluídas nesse grupo pois implicaram em mudanças importantes do ponto de vista gerencial, organizacional e no funcionalismo público.

Essas reformas foram capazes de instituir práticas gerenciais por meio de duas abordagens específicas. A primeira é relacionada à profissionalização do funcionalismo público, instituindo mecanismos de admissão, qualificação e treinamento de servidores que revolucionaram esse setor. A segunda tem a ver com a flexibilização de órgãos da administração, o que inclui a descentralização administrativa e criação de agência reguladoras com *status* de autarquias especiais. (FADUL e SOUZA, 2005).

O DASP, nesse contexto, inaugurou um esforço sistemático de profissionalização de uma burocracia tomada pelo clientelismo. Wahrlich (1983) define como principais realizações do DASP o ingresso no serviço público por concurso, a organização do quadro de carreira, a racionalização da administração orçamentária e a sistematização geral de métodos.

O Decreto-Lei nº 200/67, por sua vez, foi o primeiro projeto a introjetar práticas gerencialistas na Administração. Para além disso, tivemos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado em 1995, conduzido por Bresser-Pereira, que deu continuidade à reforma gerencialista e à flexibilização das estruturas burocráticas. Os legados dessas reformas são importantes, vez que representaram o início da formação da administração indireta e do funcionalismo público como temos hoje. (FADUL e SILVA, 2008)

No campo das reformas não paradigmáticas, citam-se as reformas empreendidas no governo Vargas pós-DASP; as conduzidas por Juscelino Kubitschek e as iniciativas do governo Collor.

Para Fadul e Souza (2005), uma das razões que enfraqueceram o ímpeto reformista no segundo governo de Getúlio Vargas foi o clima de redemocratização que vigorava na época. Qualquer programa ou plano de reforma que se buscasse implementar exigiria o apoio de vários setores e interesses, além da necessidade de negociação com o Congresso. A forte instabilidade política impossibilitou a formação de um consenso e impediu a continuidade das reformas<sup>21</sup>.

Em relação ao governo Kubitschek, o que se verificou foram mais continuidades do que, propriamente, reformas. Para realizar as pretensões desenvolvimentistas de sua campanha, ao mesmo tempo em que não pretendia romper com as gramáticas do clientelismo, patrocinou o desenvolvimento das “ilhas de excelência” já comentadas neste trabalho. Nessas “ilhas”, prezava-se por uma gestão profissional e eficiente, enquanto que seu entorno era destinado à manutenção das velhas práticas patronais. (LOUREIRO, OLIVEIRI e MARTES, 2010)

A reforma administrativa intentada por Fernanda Collor, por sua vez, tinha como prioridade o enxugamento da máquina, demissão de funcionários públicos e a extinção de cargos, órgãos e funções. Não se verificou, ao fim de seu governo, o aperfeiçoamento das funções públicas. Pelo contrário, o que se percebeu foi o sucateamento da administração, que foi afastada de sua capacidade gerencial. (FADUL e SOUZA, 2005)

### **3.2. Falha sequencial**

Apesar de compreender a importância de alguns esforços reformistas, é importante também admitir que, por mais que as reformas administrativas paradigmáticas tenham impactado de forma relevante a administração, não foram capazes de reinventá-la. A despeito dos avanços em aspectos pontuais, o problema de performance ainda persiste, como já exaustivamente comentado neste trabalho. Nas palavras de Rezende (2002, pág. 50):

Na trajetória acumulada de reformas administrativas (em nível nacional ou sub-nacional), é nítido o fenômeno recorrente de que as reformas tendem a falhar

---

<sup>21</sup> Sobre isso, interessante o posicionamento de Rezende (2004), segundo o qual reformas significativas, a exemplo do DASP e do Decreto-Lei nº 200/67, foram em muito viabilizadas pelo contexto autoritário no qual se encontravam, porquanto o Poder Executivo era capaz de controlar a interferência política sobre a administração, reposicionando os objetivos da máquina estatal além dos interesses privados das classes de poder. Em uma máquina já tanto aparelhada pelos interesses particulares, a implementação “cima para baixo” tornou menos complexa a viabilização das iniciativas reformistas.

seqüencialmente, e os problemas de performance persistem. (...) Neste sentido, pode-se dizer que elas falham seqüencialmente.

A falha seqüencial tem a ver com o fato de que todas as reformas engendradas foram descontinuadas ou abandonadas, sendo “muito fáceis de iniciar, porém, muito difíceis de manter no tempo” (2004, pág. 34).

Nesse contexto, a doutrina buscou apresentar elementos que pudessem explicar a sucessiva incapacidade das reformas de gerar mudanças que, de fato, revolucionassem a administração pública.

### **3.2.1. A reforma como um consenso**

As reformas empreendidas durante nossa formação burocrática, por mais que fossem promissoras do ponto de vista material, nunca constituíram agendas primordiais de governo, e por isso não atingiram resultados de intensidade relevante para redirecionar os caminhos da Administração.

Uma das razões disso foi a incapacidade das reformas em formar consenso. Ora, é certo que a realização da reforma depende não apenas da disposição dos agentes públicos que organizam e administram a máquina, mas também da adesão dos diversos setores da sociedade civil. A única forma de fazer com que o processo de modernização da administração se dê de maneira eficiente e legitimada é torná-la um produto do diálogo e da cooperação entre os grupos responsáveis pelo seu funcionamento e os grupos destinatários de seus serviços.

Sobre esse tema, Rezende (2002) cita a dificuldade de se priorizar as ideias reformistas no curso da própria reforma gerencial do estado, na década de 90. Para o autor, em uma conjuntura de crise fiscal, com forte pressão para a realização do ajuste, iniciativas que pretendem alterar radicalmente o aparato burocrático aspiram ao fracasso, vez que os “atores que desejam cooperar com o ajuste fiscal tendem a considerar a mudança institucional uma ameaça”.

Assim, muito embora a reforma gerencial tenha pretendido, em um contexto de crise fiscal, promover um aumento de performance ao mesmo tempo em que propunha uma redução de gastos com aparelhos estatais pouco eficientes, a ideia de autonomia, credibilidade e descentralização significava, para muitos, descontrole. Houve resistência, portanto, de organizações sociais e agência reguladoras e executivas (REZENDE, 2002, pág. 132):

Nesse sentido, o modelo foi encarado como uma “uma ameaça à estrutura de controle e estabilidade” existente na relação entre a administração direta e indireta no governo federal (...)

O autor também cita a resistência em se abandonar as tradicionais regras e formalidades de uma burocracia centralizada e controladora (2002, pág. 132):

Por outro lado, a cultura de resultados trazida pela reforma gerencial de 1995 entrava em choque com a cultura burocrática brasileira, orientada pelo apego às regras burocráticas, inibindo a cooperação. (...) Para a sociedade e para os funcionários públicos, a reforma gerencial esteve diretamente associada à questão mais ampla da privatização do Estado e do ajuste fiscal, e não à promoção de um Estado que permitisse uma nova relação com a sociedade. Diante disso, a proposta feita teve dificuldades em alinhar os interesses em torno dos objetivos da reforma e conseguir apoio para uma transformação institucional.

Pode-se concluir, diante dessa análise, que se verificou uma falha importante no processo de conscientização e diálogo com os vários setores do estado, em especial, as agências de regulação e os funcionários públicos, setor que, historicamente, sempre apresentou forte resistência a propostas de mudança institucional<sup>22</sup>.

Ora, se a adesão era insuficiente no setor administrativo, epicentro de eventos para qualquer pretensão reformista, a participação e o chamamento da sociedade civil ao debate era ainda menos expressivo. A incapacidade de diálogo e de envolvimento com os setores interessados, em especial com a sociedade civil, era latente. É justo ressaltar, no entanto, o Programa Nacional de Desburocratização que, nesse quesito, apresentou-se como uma quebra de paradigma, vez que atraiu o cidadão comum para refletir acerca do tema, colocando-o em posição de evidência<sup>23</sup>.

A falha de comunicação, como se deve observar, não se verificou apenas na reforma gerencialista de 1995, mas também em todas suas antecessoras. Muitas das reformas que já haviam sido realizadas reincidiram ao entender a modernização administrativa como um mero

---

<sup>22</sup> Vale comentar, sobre essa questão, o trabalho desenvolvido pela Consultoria McKinsey&Company, ao avaliar os fatores mais relevantes para o sucesso de transformações em governo. No relatório, denominado *Delivering for Citizens*, a “comunicação persuasiva” é considerada como uma das cinco ações governamentais mais importantes para êxito: “An important requirement for successful transformations, highlighted by many of our interviewees, is compelling communication with all the people affected by the change, both on its objectives and on its progress in meeting them. Successful transformations put a heavy focus on communicating on these themes, both with government employees and with citizens. Our research shows that this communication must be continuous, not one-off—and it must be two-way, not just top-down”. (Delivering for Citizens. Jun, 2018)

<sup>23</sup> Menção honrosa para o “Projeto Cidadão”, que buscou mapear minuciosamente as obrigações de natureza burocrática com as quais se defrontava o cidadão brasileiro à época. Cuidou-se, na verdade, de iniciativa que buscava remodelar a administração com enfoque nas demandas e necessidades dos cidadãos. (Presidência da República. Projeto Cidadão. Brasília, 1984)

rearranjo formal em sua estrutura, um empreendimento que, por se revestir de complexidade técnica, não foi estendido aos atores externos à máquina. Silva e Macedo (1998, pág. 7), ao se referir ao conceito da “ideologia efficientista”, cunhado por Felicíssimo (1994), denunciou a baixa preocupação das reformas administrativas em fazer com que o cidadão protagonizasse a mudança:

Entendemos que o processo de reforma atual é marcado por esse efficientismo, desprezando-se os problemas políticos e culturais da administração pública e não prevendo os mecanismos de controle adequados. A reforma pressupõe uma participação social ativa, por meio do controle social, e uma responsabilização dos gestores públicos (accountability) que precisa ser concebida dentro do contexto de nossa sociedade.

No meio científico, as reformas administrativas empreendidas até o início da reforma militar já gozavam de baixíssima credibilidade dentro do meio científico e acadêmico. Os escritos de Nelson Mello e Souza descrevem esse sentimento (1994, pág. 62):

Depois de muitos anos de falácias, as dúvidas cresciam em toda parte sobre a viabilidade da profissionalização do serviço público no Brasil e, ainda mais, sobre a validade do estabelecimento de algum tipo de sinonímia entre "reforma administrativa" e um "serviço civil profissionalizado". Tínhamos que repensar nossos modelos e que ser mais flexíveis. (...)

Pode-se, dizer, portanto, que se apresenta como característica comum a todas as reformas administrativas já intentadas - paradigmáticas ou não - a falta de consenso reformista. A incapacidade de dialogar com todos os agentes que deveriam estar envolvidos no processo foi um dos fatores mais marcantes para a ocorrência da falha sequencial das reformas. A reforma só pode ser revolucionária se contar com esforço multissetorial, contínuo e direcionado. O que se verificou, no entanto, foi a condução do ímpeto reformista por alguns agentes que não conseguiram - ou não procuraram - contagiar os demais setores da administração e da sociedade com seu projeto, pelo menos não ao nível de torná-lo agenda primordial de gestão.

### **3.2.2. Burocracia patrimonialista**

Martins (1997) evidencia o “*ethos* patrimonialista” como força social dinâmica constitutiva da formação burocrática brasileira. A influência do Estado clientelista, na administração é evidente, tal como sua resistência às reformas administrativas ao longo do tempo.

O que se observa durante esse processo de formação, especialmente no século passado, são ímpetos desburocratizantes facilmente permeáveis a estruturas patrimonialistas e clientelistas - por mais paradoxal que soe. Como exemplo mais evidente, temos o fenômeno das “ilhas de excelência” e do insulamento burocrático, eventos que se verificaram com abundância no nosso histórico de reformas administrativas.

Os reformistas brasileiros buscaram profissionalizar e tornar mais eficiente a administração à revelia das questões políticas e sociais, o que resultou no desenvolvimento de uma burocracia sem racionalidade social<sup>24</sup> (MARTINS, 1995). A reforma gerencialista, pode-se dizer, é um arquétipo dessa tradição. Martins faz duras críticas à incapacidade dos gerencialistas em pautar e combater as raízes de nossas disfunções (MARTINS, 1997, pág. 10):

Se por um lado, os atributos intrínsecos e as técnicas de modelos e estratégias de inovação gerencial no setor público são exaltadas pelos seus segmentos propositores, por outro, algumas questões básicas têm sido relegadas a um segundo plano: em que extensão a busca da excelência burocrática —ou pós-burocrática— na administração pública brasileira está culturalmente associada com a exclusão da política, haja vista sua condição de portadora de influências e anseios patrimonialistas? Em que extensão a busca de modelos não estatais de formulação e implementação de políticas públicas, em especial aqueles que se colocam no âmbito do terceiro setor (público não-estatal) estarão ou deverão estar imunizados contra as influências da política?

Identifica-se, no processo reformista brasileiro, o estabelecimento de um sincretismo que consiste pela conjugação de modelos antagônicos: o sistema clientelista e patrimonial conflui à administração burocrática gerencial. Martins (1997) atribui a esse fenômeno o conceito de “modernização dissociativa”, quando, em uma pretensão de dissociar a reforma administrativa da política e dos elementos sociais que a definem, obtém-se apenas uma modernização incompleta.

Ora, mesmo na vigência dos regimes autoritários, quando o elemento político foi bastante limitado, as gramáticas clientelistas e patrimonialistas prevaleceram, por mais que se tenha verificado importante avanço no ponto de vista do estabelecimento de uma burocracia mais racional. Pode-se dizer, em verdade, que a separação entre política e burocracia favorece

---

<sup>24</sup> Cabível a alusão à Raymundo Faoro, que, ao dissertar a respeito da burocracia patrimonial, enunciou: “No rigorismo da doutrina de Max Weber, haveria, em tais fins, o primado do irracional, mesmo se temperado com técnicas racionais” (FAORO, 1977)

a persistência de uma cultura de modernização nacional patrimonialista (MARTINS, 1995, pág. 129):

A modernização da administração pública brasileira não pode se limitar ao incremento da racionalidade instrumental dos sistemas burocráticos do estado, senão deve abranger sua totalidade político-administrativa. (...) reintroduzir a racionalidade instrumental nos sistemas burocráticos estatais não significa expropriar sua racionalidade política.

Bresser-Pereira, nesse sentido, explicita a forte resistência à desburocratização por parte de burocratas conservadores, servidores corporativistas, políticos com interesses eleitorais e até de particulares que obtinham benefícios do Estado. Essa resistência representaria, na verdade, o mais importante passo de transição entre o Estado Patrimonial e o Estado Gerencial (2000).

Pode-se concluir, portanto, ao avaliar o contexto de formação burocrática no Brasil, que a verdadeira reforma administrativa só impactará relevantemente a administração pública no momento em que as gramáticas políticas e culturais vigentes se modificarem e, para tanto, é necessário reinventar o *establishment* político - consistindo na purgação das práticas fisiologistas e patrimoniais - como elemento primordial das futuras reformas administrativas.

## CONCLUSÃO

Este trabalho se insere em um contexto de incapacidade da burocracia em atender as demandas da sociedade destinatária de suas políticas públicas e usuária de seus serviços. Buscou-se, portanto, avaliar a influência das reformas administrativas na formação da administração pública atual e identificar elementos constitutivos dessas reformas que justifiquem o impacto inexpressivo dessas iniciativas na conjuntura administrativa.

Primeiramente, verifica-se que a burocracia é estrutura imprescindível para que o Estado possa exercer suas funções essenciais, já que o equipa com o aparato racional necessário para o exercício da autoridade (WEBER, 1982). No entanto, a organização burocrática só se legitima ao promover o interesse público como fim primordial e quando não o faz, apresenta uma série de disfunções que precisam ser combatidas (MERTON, 1952)

Restou demonstrado, também, que os esforços desburocratizantes levados a cabo por reformas administrativas não têm relação necessária com doutrinas ideológicas de redução do Estado. Representam, na verdade, mecanismos de aperfeiçoamento burocrático, que valoriza a função do aparato racional estatal. (POLLITT e BOUCKAERT, 2011; HOOD, 1991)

Quanto à formação burocrática no Brasil, entende-se que já a partir do período pré-republicano foram fixadas as bases culturais e políticas que estruturam nossa administração, marcadas pelo forte patrimonialismo e clientelismo que instrumentalizaram a burocracia no Brasil (FAORO, 1991). No governo de Getúlio Vargas, pôde-se identificar o primeiro ímpeto reformista de maior proporção no Brasil, com a criação do DASP. Esse movimento representou o primeiro passo rumo à profissionalização de nossa burocracia ao tempo em que também marcou o fenômeno denominado “insulamento burocrático”, que se verificaria com bastante frequência a partir de então. (ABRUCIO, PEDROTI E PÓ, 2010; NUNES, 1985).

Além do DASP, são registrados também como reformas administrativas de maior envergadura o Decreto-Lei nº 200/67 e a reforma gerencialista de Bresser-Pereira, no final da década de 90. Indiscutível o fato de que ambas apresentaram abordagens diferentes na tentativa de aperfeiçoar a administração. Enquanto o DASP buscava fortalecer o ideal burocrático weberiano - rígido e formal -, a reforma gerencial e o Decreto-Lei objetivavam a desburocratização por meio da flexibilização dos órgãos administrativos. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Passando à abordagem crítica, buscou-se entender o principal legado dessas reformas administrativas para a burocracia atual. São dois os principais avanços obtidos: a

profissionalização do funcionalismo público, com a instituição de mecanismos de admissão, qualificação e treinamento de servidores; e a descentralização administrativa, com a flexibilização do funcionamento dos órgãos da administração. Esses dois temas foram essenciais para amenizar os danos do patrimonialismo e do clientelismo, e possibilitaram uma importante potencialização de performance na administração. (FADUL e SOUZA, 2005)

No entanto, a falha das reformas administrativas em remodelar a burocracia é indiscutível. As reformas empreendidas não foram capazes de fazer com que a administração pública brasileira passasse a ser capaz de apresentar performance satisfatória, tendo em vista a baixíssima qualidade das políticas públicas elaboradas no país, em especial, no campo regulatório.

Foram duas as razões identificadas para justificar a manutenção do mau desempenho da administração pública brasileira. A primeira é referente à incapacidade das reformas administrativas em formar consenso. A resistência de grupos estratégicos da administração foram cruciais para que elas não tivessem continuidade. Da mesma forma, qualquer ímpeto reformista é incapaz de impactar significativamente seu objeto quando se reduz a esforços pontuais e setoriais (REZENDE, 2002).

Não apenas, o fracasso das reformas administrativas em alterar paradigmas na administração também é relacionado à ausência da sociedade civil como agente de mudança. Ora, entendendo que a administração deve se amoldar às demandas do interesse público, impensável considerar uma remodelagem sem a participação desse setor.

O segundo fator que contribuiu para os fracassos das reformas administrativas foi a dissociação entre política e burocracia. Em um contexto no qual nossa formação administrativa é diretamente vinculada à conjuntura política que a permeou, compreende-se que qualquer iniciativa de mudança deve também atuar sobre o âmbito político e social que conformam nosso setor administrativo. A prioridade de uma reforma administrativa deve ser o combate ao Estado cartorial, patrimonialista, clientelista, que constitui a base de todas as nossas disfunções burocráticas.

## **BIBLIOGRAFIA**

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. 2004. In: ROCHA, Arlindo Carvalho da Rocha. Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. XXXIII Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo, 2009.

ALBROW, Martin. Bureaucracy. 7ª ed. Hong Kong, 1994.

ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2002.

AMARAL et al. Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 28 anos da Constituição Federal de 1988. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. Curitiba, 2018.

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

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

\_\_\_\_\_. Revista de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas. Desburocratização, descentralização e liberdade: a aterrissagem no Brasil real. V. 273. Págs. 491-501. Dez. 2016.

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

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

BUTCHER, T., & MASSEY, A. Modernizing Civil Services. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, 2004.

CÂMARA, L. M. Breves notas sobre o modus operandi do modelo de relacionamento entre instâncias de governo institucionalizado pelo Decreto-lei nº 200/67 em face dos novos desafios do federalismo cooperativo. Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Vol. 36. N. 5. Pág. 797-809. Set, 2002

CAPOBIANGO et al. Reformas Administrativas no Brasil: Uma Abordagem Teórica e Crítica. Encontro de Administração Pública e Governança. ANPAD. 2010.

CARVALHO, E. D. P. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. Vol. 5. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2011.

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 33ª edição. Editora Saraiva. 2015.

DUDLEY, S. E.; BRITO, J. Regulation: A Primer. 2 ed. Washington D.C.: George Washington University Studies Center, 2012.

ENDEAVOR. Burocracia nos negócios: os desafios de um empreendedor no brasil. 2018.

FADUL, E., & SOUZA, A. R. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Brasília, 2005.

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

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439. 2011.

GOUVEA, G. P. Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Pauliceia, 1994. HEGEL, George. W. F. Philosophy of right. Oxford University Press. 1952. Traduzido por T. M. Knox.

HOLANDA, S. B. de. Raízes do Brasil. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995  
Hood, Christopher. A New Public Management for All Seasons. Royal Institute of Public Administration. Vol. 69. 1991.

IGLÉSIAS, Francisco. Trajetória Política do Brasil: 1500-1964. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

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

MARTINS, Humberto Falcão. A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira. In: Motta, Fernando C. Prestes & Caldas, Miguel P., Cultura Organizacional e Cultura Brasileira, Atlas, 1997.

\_\_\_\_\_. A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1995.

MARX, Karl. Crítica da Filosofia do Direito. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

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

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Secretaria de Gestão. Cadernos GESPÚBLICA. Nº 3. Maio de 2007.

OLSEN, Johan, P. The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. Annual Review of Political Science. Vol. 11, ed. Margaret Levi. Palo Alto, CA, 2008.

PAL, L. A. The OECD and Global Public Management Reform. In: 21st World Congress of the International Political Science Association. Chile, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: Seminário Sobre Reforma Do Estado Na América Latina, I, 1996, Brasília. Da Administração Pública Burocrática À Gerencial. Brasília: Revista do Serviço Público, 1996. p. 1 - 28.

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

PONTES, P. A. M. M. Revista Enfoques. Accountability e controle do Executivo durante a Ditadura Militar brasileira. Vol. 13. N. 2. Pág. 5-24. Dez, 2014.

RABELO, F. L. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). Vol. 3. N. 6. Pág. 132-143. Dez, 2011.

REZENDE, F. C. Por que falham as reformas administrativas? 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. Revista do Serviço Público. N. 3. Pág. 50-74. Set, 2002.

\_\_\_\_\_. Razões da Crise de Implementação do Estado Gerencial: Desempenho versus ajuste fiscal. Revista de Sociologia e Política. N. 19, p. 111-121. Curitiba. Nov, 2002.

RIBEIRO, S. M. R. Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Uma Comparação Entre As Propostas Dos Anos 60 E 90. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, VII. Lisboa, 2002.

SILVA, F. C. C., MACEDO, C. F. Controle e Reforma Administrativa no Brasil. In: Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro, 1998.

SOUZA, Nelson de Mello e. Reforma Administrativa no Brasil: um debate interminável. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 28, 1994.

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

\_\_\_\_\_. Why Nudge: The Politics of Libertarian Paternalism. Yale University Press. 2014.

WAHRLICH, Beatriz. Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Desburocratização e Desestatização: Novas Considerações sobre as Prioridades Brasileiras de Reforma Administrativa na Década de 80. Vol. 18. Núm. 4. Pág. 72-87. Rio de Janeiro: Dez. 1984.

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

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

