



Burocracia e política no Brasil

Desafios para o
Estado democrático
no século XXI

MARIA RITA LOUREIRO
FERNANDO LUIZ ABRUCIO
REGINA SILVIA PACHECO
(ORGANIZADORES)



FGV
EDITORA

1

A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas

Fernando Luiz Abrucio
Paula Pedroti
Marcos Vinicius Pó

Este capítulo traça a trajetória da burocracia brasileira, a fim de entender sua constituição e o papel ocupado no processo de modernização do Estado. Embora seja apresentado um amplo panorama histórico, o texto se concentra nos momentos em que ocorreram importantes transformações e reformas da administração pública brasileira. Essa concentração em eventos ou momentos estratégicos se deve ao fato de eles representarem paradigmas dos problemas enfrentados pelo reformismo no Brasil.

O capítulo se divide em cinco partes. Na primeira, discute-se a origem da administração pública brasileira, em especial no período imperial, quando a alta burocracia teve uma ambígua atuação de modernização do país, com elementos progressistas e conservadores. Mostra-se ainda a situação na Primeira República, momento em que houve um retrocesso geral na estrutura burocrática, mas também a formação das duas primeiras burocracias modernas no Brasil: as Forças Armadas e a diplomacia.

Na segunda parte é analisada aquela que é considerada a primeira reforma administrativa do país: o modelo daspiano, criado por Vargas. Seus

dilemas e suas ações tiveram um efeito prolongado sobre a administração pública brasileira ao longo do século XX. É possível dizer que a visão daspiana de reforma foi a inspiração e o fantasma das demais.

O Decreto-Lei nº 200 e o projeto de administração pública dos militares são discutidos a seguir. Aqui, algumas características varguistas são levadas ao paroxismo, combinadas com uma tentativa de modernização gerencial de parcela da máquina pública. Como resultado, pode-se dizer que esse modelo levou ao ponto mais alto do Estado nacional desenvolvimentista, mas foi sepultado com a crise do regime autoritário e do próprio tipo de Estado ao qual dava suporte.

A reforma do Estado tornou-se um tema central com a redemocratização do país. Nesse contexto, o debate sobre a gestão pública tornou-se importante, embora, à primeira vista, em menor medida do que outros, como a democratização e a descentralização. No entanto, a discussão acerca da administração pública ganhou um sentido mais amplo, envolvendo mais aspectos do que noutros períodos e se tornando peça-chave para que as políticas públicas deem conta da expansão crescente das demandas sociais.

Tendo a nova realidade democrática como pano de fundo, a quarta seção do capítulo procura analisar a trajetória da reforma da administração pública da Nova República até o governo Lula. O centro da discussão são as relações de complementaridade e confronto entre o modelo propugnado pela Constituição de 1988 e a proposta reformista apresentada pelo ministro Bresser-Pereira, no primeiro mandato de FHC. Apesar de haver outros movimentos paralelos de reformas, o entendimento desse debate é a melhor chave para explicar a situação atual da administração pública.

Na conclusão, são colocados os desafios mais importantes para a gestão pública brasileira no século XXI, tomando como base não só os conteúdos, mas também as estratégias reformistas, pensadas com base em nossa experiência histórica.

A administração pública genuinamente brasileira só pôde nascer com a independência do país. Porém, não é possível entender suas bases iniciais sem analisar os efeitos que o período colonial tinha deixado. Afinal, foram mais de 300 anos de colonização, além de os primeiros governantes do Brasil independente terem forte relação com a metrópole portuguesa.

Do ponto de vista administrativo, é possível distinguir duas grandes formas de comando no período colonial.¹ A primeira tinha um viés centralizado, baseado no controle mais estrito, por parte da metrópole, das atividades administrativas realizadas no Brasil. Seus principais instrumentos, como o Conselho Ultramarino e a Igreja Católica, procuravam garantir uma uniformização do processo colonizador. A figura principal era o governo-geral, instituído como mecanismo contra o fracasso da administração privada das capitanias hereditárias. O modelo administrativo proposto caracterizava-se por um excesso de procedimentos e regulamentos, tendo como fundamento filosófico uma visão de que o Estado vem antes da sociedade, tal qual Faoro (2001) descreveu o paradigma ibérico que perpassou a colonização do Brasil.

A outra forma de comando administrativo advinha de fatores descentralizados de poder. Particularmente, resultavam da estrutura local de governança, marcada pelo poderio patrimonialista presente tanto nas câmaras municipais como nas capitanias hereditárias. Ademais, como o Estado português não alcançava a maior parte do território brasileiro, prevalecia então o que Sérgio Buarque (1997) chamava de personalismo, entendido como privatização do espaço público.

A mistura de centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local resume bem o modelo de administração colonial. Essa situação começou a mudar em meados

¹ Sobre a administração pública no período colonial, ver Garcia (1975), Leal (1986) e Holanda (1997).

do século XVIII, com as reformas pombalinas, em Portugal, que geraram maior intervenção sobre os assuntos da Colônia, particularmente nas áreas de mineração. Novo impulso ao poder público foi dado pela chegada da Família Real portuguesa, em 1808, que colocou o Brasil como centro do Império português, criando instituições, principalmente no Rio (a Corte), que podem ser vistas como a base do Estado nacional que será proclamado em 1822 (Costa, 2008:836).

Na verdade, a inflexão no papel do Estado e da burocracia no Brasil se deveu principalmente às ações do marquês de Pombal, que procurou formar lideranças político-administrativas, particularmente em Coimbra, que pudessem atuar como altos burocratas em todas as colônias. Esse processo gerou uma nova elite de brasileiros, bastante homogênea em seus propósitos. No final do período colonial e início do Império, tal grupo ocupou altos postos governamentais, tendo sido central no processo de Independência e na organização de um projeto de nação (Carvalho, 2003).

Inicia-se aí uma história em que a alta burocracia fará parte de vários momentos estratégicos do país, tendo, no geral, um ambíguo papel modernizador. De um lado, foi esse grupo, centrado no Estado, que pôde planejar a Independência e atuar em prol da unidade nacional. Por outro, contudo, ela não rompeu — ou não teve como romper — com a instituição mais arraigada do Brasil de então: a escravidão. Se no caso do sistema escravocrata pode se dizer que essa elite fez o que era possível, não se pode esquecer que ela inaugurou uma forma “estado cêntrica” e centralizada de fazer reformas, que, mesmo tendo sofrido modificações incrementais ao longo do tempo, foi uma marca de nosso *modus operandi* reformista.

Cabe frisar, no entanto, que os atores burocráticos, inclusive nos momentos de maior autonomia, só podem ser compreendidos em sua intersecção com o sistema político. Uma análise sintética do papel da burocracia no Império exemplifica bem esse argumento.

Após um período de grande turbulência, com a Regência, o Império consolida e estabiliza seu modelo político no Segundo Reinado. E nesse período a burocracia estatal será fundamental para duas funções. Na pri-

meira, mais nobre, participará da definição das principais diretrizes do país, seja por meio do exercício de funções especificamente burocráticas, seja por meio do Conselho de Estado, órgão de assessoria do imperador. O conselho era dominado por funcionários públicos, que lá chegavam geralmente por conta de sua experiência política, mas sua atuação burocrática prévia marcava sua visão de mundo.

Essa alta burocracia era, no geral, selecionada segundo certo tipo de mérito, baseado num saber generalista. Contudo, não era recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público, nem era profissionalizada em termos de carreira.² Na verdade, mesmo na melhor parte da elite burocrática, meritocracia e relacionamentos pessoais de apadrinhamento conviviam na seleção e promoção dos funcionários.

Só que a burocracia também tinha outro papel. Ela servia para a distribuição de empregos públicos para garantir apoio político e social. Trata-se do fenômeno da patronagem, tão bem descrito por Graham (1997). Os beneficiários desse modelo eram cabos eleitorais eficazes na conquista do voto no interior — inclusive familiares da elite agrária decadente que não conseguiam melhores postos —, parcelas pobres não escravizadas e até minorias urbanas educadas que não obtinham acesso a cargos burocráticos mais nobres (Carvalho, 2003:165). No mundo escravocrata, o Estado tinha como uma das tarefas oferecer empregos numa economia pouco dinâmica — o que no dizer de Joaquim Nabuco significava que o “serviço público era a vocação de todos”.

Foram gerados, então, dois mundos burocráticos, um mais vinculado ao mérito e outro à patronagem. Desse tipo de dualidade dos primórdios da burocracia brasileira surgiram duas interpretações clássicas. A primeira teve como grande expoente Oliveira Vianna (1987), analista conservador

2 Uma lei de 1831 instituiu, pela primeira vez no Brasil, o mecanismo do concurso público, no caso para o ingresso de funcionários no Ministério da Fazenda. Porém, como mostra Carvalho (2003:168), essa legislação foi diversas vezes modificada, um provável indício da dificuldade de cumpri-la.

e um dos inspiradores do Estado varguista (particularmente do modelo corporativo). Ele chamava o topo da burocracia imperial de “homens de mil” — afinal, cada qual valia, segundo o autor, por no mínimo mil homens. Essa visão positiva estava muito marcada pela fragilização pela qual passou a administração pública na Primeira República. Em linha oposta, está Faoro (2001). Para ele, tratava-se de um estamento burocrático, isto é, de um grupo que usava de forma patrimonialista o seu poder, de modo a enfraquecer a autonomia da sociedade perante o Estado.

O fato é que a burocracia imperial tinha essas duas características. Ela foi essencial para construir a nação brasileira, evitando o fracionamento que marcou o restante da América Latina e mitigando o localismo oligárquico presente no país. Mas o fez também reduzindo a esfera pública ao comando patrimonial dos agentes estatais. Em outras palavras, havia uma alta burocracia selecionada pelo mérito, mas que não era pública e tampouco controlada publicamente, nem no sentido liberal nem em termos democráticos. A alta burocracia respondia, basicamente, ao imperador, o mesmo que concentrava em si todos os quatro poderes definidos pela Constituição de 1824.

Os “homens de mil” de Oliveira Vianna, na verdade, estavam bem longe do sentido moderno da burocracia, segundo a caracterização weberiana. A seleção meritocrática estava vinculada à formação intelectual dos escolhidos e aos laços sociais que tinham entre si, e não a um modelo institucional de burocracia, tornando os altos funcionários públicos do Império diferentes dos *daspianos* criados por Vargas, como veremos depois. Além disso, por vezes esses burocratas defendiam posições modernizadoras, como a abolição, porém, eles não propunham um novo tipo de Estado e de administração pública para transformar a realidade social da qual advinham: uma sociedade extremamente desigual. Havia na verdade um conflito entre algumas de suas ideias e suas posições sociais prévias.

Também é preciso relativizar o poder dessa burocracia imperial. Boa parte das funções ditas estatais eram realizadas por entes privados, como a Guarda Nacional, principal instrumento de garantia da ordem pública,

que congregava mais de 600 mil homens na década de 1870, ao passo que todo o funcionalismo, nessa mesma época, estava em torno de 80 mil pessoas (Carvalho, 2003:158). Em poucas palavras, o modelo centralizador, com uma pequena elite de mérito, não chegava aos recônditos do país.

Vale ressaltar que naquele momento as administrações públicas pelo mundo afora ainda eram igualmente marcadas por fortes traços patrimonialistas. As primeiras reformas de sentido burocrático-weberiano começaram na segunda metade ou no final do século XIX. O Brasil começou de fato a perder o bonde da história com a Primeira República, quando houve um enfraquecimento do Estado brasileiro, inclusive no plano central, nível de governo onde existiam as maiores capacidades estatais. O sistema estadualista e oligárquico que prevaleceu na República Velha, ademais, tornou ainda mais importante o modelo de patronagem no plano subnacional, pela via da política do coronelismo (Leal, 1986), uma vez que era necessário arrebatar mais eleitores para legitimar o processo político — embora as eleições fossem marcadas pelas fraudes.

Interessante notar que os governos estaduais, em comparação às províncias do Império, ganharam muito mais autonomia político-administrativa; todavia, este poder no geral não foi usado para modernizar a estrutura administrativa estadual (Abrucio, 1998), salvo raras exceções, como em algumas polícias e nos sistemas de ensino do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

No entanto, houve duas exceções importantes na Primeira República no plano da administração pública nacional: as Forças Armadas e o Itamaraty. No caso do Exército, o processo se desenrola da seguinte forma, conforme relata Bresser-Pereira (2008:42):

A luta pela extinção da Guarda Nacional e pelo recrutamento obrigatório como uma prerrogativa do Exército será a luta política e institucional principal que os militares brasileiros desenvolveram nos primeiros 30 anos da República Velha, até serem vitoriosos. Para essa vitória, são importantes as reformas que já começam

em 1907-08, com Hermes da Fonseca como ministro da Guerra, e que ganham intensidade com a vinda da Missão Francesa, em 1915. Essas reformas dão finalmente ao Exército um caráter de organização burocrática moderna, profissional.

Cabe reforçar que este processo de modernização esteve vinculado à construção de um projeto de nação, pois as lideranças militares queriam constituir não só uma instituição meritocrática e profissional. Elas procuraram montar uma estrutura institucional que lhes permitisse interferir na ordem política. Foi isso que possibilitou às Forças Armadas terem um papel importante nos primórdios e ao longo do Estado nacional-desenvolvimentista.

No caso do Itamaraty, a escolha por uma seleção meritocrática se deveu à necessidade dos governantes da República Velha e à liderança de seus fundadores. Os presidentes da Primeira República precisavam de um corpo diplomático forte para lidar com as graves questões fronteiriças da época. Para tanto, buscaram inicialmente os membros da elite imperial que faziam a política externa, autênticos "homens de mil". Entre estes, papel destacado foi dado ao barão de Rio Branco. E aqui entra o fator estratégico: Rio Branco sabia que sua posição e de seus comandados era frágil, num país dominado por instituições oligárquicas, e barganhou um *status* diferenciado à diplomacia, como estrutura permanente de Estado. Esse processo continuou após sua morte e, na década de 1920, Maurício Nabuco, membro de carreira, liderou a consolidação das características de burocracia weberiana do Itamaraty.³

A Primeira República foi marcada por um paradoxo no que se refere à modernização do aparato burocrático: ao mesmo tempo que ela enfraqueceu o Estado e reforçou o modelo patrimonial, também foi nesse período que se formaram as duas burocracias profissionais cujas caracte-

3 Sobre a formação da burocracia do Itamaraty, ver Cheibub (1985).

rísticas mais se aproximavam do projeto de modernização administrativa preconizado pelo Estado varguista. Em particular, os diplomatas, com seu modelo de meritocracia para o serviço civil, paradigma que serviu de inspiração para a criação do Dasp, como veremos adiante. Mas não se pode esquecer que as Forças Armadas tiveram um papel essencial na pressão política por um Estado nacional mais forte e centralizador, e foi por esse prisma que se erigiu a administração pública moderna dos anos 1930.

O modelo daspiano: criação, características, resultados e dilemas

O modelo de administração pública criado por Vargas inaugura uma nova era por três razões. A primeira é que a sua construção obedecerá ao objetivo de expandir, num movimento sem precedentes, o papel do Estado, que aumentará sua intervenção nos domínios econômico e social em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista (Martins, 1976; Bresser-Pereira, 2008). Tratava-se de completar o processo de construção nacional por intermédio de um novo tipo estatal voltado para a industrialização, a urbanização e o desenvolvimento econômico do país.

Para levar adiante este projeto de *state-building*, seria fundamental constituir uma administração pública competente, capaz de implementar e conduzir as diretrizes de modernização econômica e desenvolvimento almejados. Como bem percebeu Rezende (2004:48),

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

Só que essa nova burocracia não seria constituída apenas pela seleção de bons quadros. A segunda especificidade do modelo varguista foi criar,

pelo menos numa parte do aparelho estatal, uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia. Em outras palavras, na comparação com o modelo dos "homens de mil" do Império, na proposta de administração pública de Vargas valiam mais a instituição e os objetivos do Estado, do que os burocratas e seus laços sociais. Daí ser o primeiro momento institucionalizado de reforma administrativa da história brasileira.

Como mostrado na seção anterior, as Forças Armadas e a diplomacia já tinham se transformado, antes de 1930, em burocracias profissionais com características tanto meritocráticas como universalistas. Além disso, elas se assemelhavam mais ao tipo ideal weberiano de burocracia, hegemônico à época, pela forma como organizavam a carreira e pelo modelo de racionalização por procedimentos que vigorava nas duas instituições. Se isso é verdadeiro, o que seria distintivo da reforma varguista, uma vez que um dos ramos do funcionalismo civil — os diplomatas — existia previamente?

Aqui, a especificidade do modelo varguista estava não apenas em ter ido além dos militares e dos diplomatas, tendo uma amplitude maior. A terceira singularidade estará vinculada à criação de uma burocracia, meritocrática, profissional e universalista, que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então **a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala.**

Em resumo, criou-se uma burocracia, a um só tempo, voltada ao desenvolvimento, institucionalmente ligada ao mérito e ao universalismo, sendo a primeira capaz de produzir políticas públicas em maior escala. Foram essas três especificidades que marcaram o modelo varguista, que tem na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, sua principal marca.⁴ Contudo, antes da constituição desse órgão, foram implementadas medidas visando à racionalização do aparato estatal e à adoção de princípios da meritocracia, mediante a cria-

⁴ O trabalho mais completo de reconstrução do processo de criação do Dasp, e de toda a reforma administrativa varguista, é o de Wahrlich (1983).

ção de diferentes comissões e leis. Tais resoluções foram essenciais para dar início à montagem de um corpo burocrático profissional.

Antes de descrever as medidas tomadas, cabe lembrar que, além da inspiração advinda do Itamaraty, três outras fontes foram importantes para a construção do modelo daspiano. Em primeiro lugar, foi muito importante o trabalho de prospecção que gerou o Dasp, com o estudo da burocracia de outros países, inclusive com viagem aos Estados Unidos para acompanhar a situação do seu serviço público e trazer de lá também as principais inovações em teoria da administração da época.

Outra fonte importante foi a própria experiência político-administrativa de Getúlio Vargas. Em seu estado de origem, o Rio Grande do Sul, havia uma experiência importante de reforma na área educacional e uma visão mais meritocrática do funcionalismo. Afora isso, o fato de Vargas ter sido ministro da Fazenda, em meados da década de 1920, permitiu não só que ele percebesse que o papel do Estado deveria mudar, como principalmente que isso só poderia ser feito por uma burocracia profissional forte.

Por fim, destaca-se o trabalho dos dois principais reformadores, Maurício Nabuco, vindo dos quadros diplomáticos, e Luiz Simões Lopes, braço direito do presidente e que foi, como bem percebeu Gaetani (2005), o principal empreendedor da política da reforma daspiana.

Para entender a reforma Dasp, é preciso ressaltar sua dupla face. Por um lado, ela buscava modernizar a gestão pública, conforme os princípios burocráticos weberianos prevaletentes na época no plano internacional, com o intuito de criar um Estado eficaz nas suas novas tarefas desenvolvimentistas. Em linhas gerais, esse objetivo modernizador foi alcançado. Mas, por outro lado, sua matriz política era bastante problemática: tratava-se de um modelo autoritário e centralizador, principalmente na versão consagrada pelo Estado Novo, cuja proposta modernizadora não alterou profundamente o *status quo* representado pelos interesses agrários, nem com a necessidade de ter uma parcela do Estado voltada à patronagem, com o propósito de manter o apoio de parcela da elite ao varguismo.

Com relação à face modernizadora, a primeira grande medida adotada por Vargas em prol da organização administrativa ocorreu em 1931, quando foi criada a Comissão Permanente de Compras, com o objetivo de centralizar o processo de aquisição de materiais para o governo. Eis o primeiro passo adotado para incorporar à administração pública o controle e a padronização nos procedimentos. Na Constituição de 1934, outro avanço em prol de uma meritocracia profissionalizada: pela primeira vez em nossa história constitucional, o concurso público foi proposto como regra geral de acesso aos cargos públicos (art. 169, *caput*).

Em 1935, por meio da criação da Comissão Especial do Legislativo e do Executivo para Reforma Econômico-Financeira (Lei nº 51, de 1935), presidida pelo embaixador Maurício Nabuco, foram propostas medidas para reorganizar a administração pública e também para padronizar os vencimentos, de modo que houvesse igualdade de remuneração para os cargos com responsabilidades e funções semelhantes, e definição de normas para ascensão entre cargos (Lima Júnior, 1998:6).

Após o relatório da comissão, Luiz Simões Lopes deu continuidade a tais propostas. Como resultado, em 1936 é constituído o Conselho Federal do Serviço Público Civil e é promulgada a Lei do Reajustamento (Lei nº 284, de 1936), definindo as normas básicas e os sistemas de classificação de cargos. O conselho, que respondia diretamente ao presidente da República e era composto por comissões de eficiência em cada ministério, tinha como principal atribuição conduzir a reforma, introduzindo princípios de aprimoramento na administração pública (Siegel, 1966:47; Lambert, 1969:173).

A obrigatoriedade da realização de concurso público para os funcionários públicos permaneceu na Carta Constitucional de 1937, que também incluiu em seu texto o dispositivo que cria um departamento administrativo vinculado à Presidência da República (art. 67). É por meio da efetivação desse dispositivo que em 1938 cria-se o Dasp.

Com o objetivo de introduzir maior controle dos gastos, em 1940 é promulgado o Decreto-Lei nº 2.026, que criou a Comissão de Orçamento do

Ministério da Fazenda, atuando como o primeiro órgão central orçamentário e responsável por estabelecer as normas orçamentárias. A comissão era subordinada administrativamente ao Ministério da Fazenda e tecnicamente ao Dasp (Lima Júnior, 1998:6; Ministério do Planejamento, 2009).

O Dasp, portanto, seria o órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional institucionalizada, aos moldes weberianos. Guiado por esse objetivo, o órgão assumiu a responsabilidade pela realização dos concursos públicos e a supervisão dos processos de gestão de pessoal, tais como promoções, transferências e medidas disciplinares (Geddes, 1990:222; Siegel, 1966:48).

Geddes (1990) aponta a importância assumida pelo Dasp no processo de treinamento de sua equipe e enfatiza o esforço assumido pelo órgão em atrair profissionais com boa qualificação, a fim de criar um ambiente onde seus funcionários se mantivessem motivados e alinhados com os princípios daspianos.

Se o Dasp fora muito bem-sucedido em sua tarefa de promover a qualificação de parcela do corpo burocrático brasileiro, o mesmo não se pode afirmar do processo de centralização de compras governamentais, que apresentava limitações. Com efeito, cabia ao órgão coordenar e centralizar o processo de compras de todo o governo federal, tarefa que se mostrara, evidentemente, bastante complexa (Siegel, 1966:48). Contudo, considerando o cenário anterior de total ausência de controle, o esforço em criar normas e procedimentos para o processo de compras pode ser considerado um legado positivo do órgão.

A reforma administrativa conduzida pelo Dasp também foi responsável pela criação de unidades administrativas descentralizadas da burocracia federal, as chamadas autarquias. Discorrendo sobre o aumento da descentralização administrativa no governo Vargas, Lima Júnior (1998:8) relata que seu primeiro governo foi responsável por uma significativa expansão da administração pública brasileira: “até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências

englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações”. Essa expansão estava inserida dentro do projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas, uma vez que os novos órgãos criados tinham a função, principalmente, de controlar e intervir nas atividades econômicas.

É importante frisar que, além de exercer primordial papel no processo de controle e organização administrativa do Estado, o Dasp teve a importante função do controle político, sendo um instrumento fundamental nos propósitos autoritários e centralizadores do Estado Novo. Sobre esse aspecto, Graham (1968, apud Campello de Souza, 1976:96) escreveu:

Em teoria, o Dasp foi concebido como uma organização técnica, o que significava que os órgãos ministeriais se sujeitariam a ele em relação a assuntos técnicos, mantendo-se sujeitos a hierarquia usual para os assuntos de administração geral. Na prática, contudo, o Dasp funcionava de modo diferente. Tendo surgido no contexto de uma ditadura comprometida com a modernização, sem um partido de massas, o Dasp criou meios convenientes para o controle central do sistema administrativo. Como agência do Executivo federal, exercia responsabilidades que iam além das preocupações técnicas. Na realidade, o Dasp tornou-se uma espécie de superministério.

Assim, além de assumir o papel central de formulação e implementação das políticas administrativas, o Dasp trazia para si também a responsabilidade do controle político exercido pelo Executivo federal perante os estados, por meio da atuação dos departamentos administrativos estaduais, os chamados “daspinhos”, peças fundamentais na engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo. Eles eram subordinados ao Ministério da Justiça, e seus presidentes regionais nomeados pelo Executivo federal. Tais departamentos estaduais, para além de assumirem a função do controle administrativo dos estados, exerciam três importantes funções políticas: a de estrutura supervisora das atividades do interventor, a de

corpo legislativo e a de integrar novas elites regionais no modelo varguista (Campello de Souza, 1976; Codato, 2008).

Precisamente por exercer funções de controle essenciais para a modernização autoritária varguista, o Dasp tornou-se peça-chave não só como forma de racionalização da gestão, mas também, e de forma estratégica, como instrumento político. A arquitetura do governo Vargas comportava as duas características.

E aqui aparecem, então, os limites e ambiguidades do reformismo daspiano. O primeiro problema aparece na moldura política do reformismo: as mudanças principais foram efetuadas sob o signo do autoritarismo e de uma forte centralização no plano federal.

Do viés autoritário derivam tanto o Dasp como mecanismo de controle político, buscando a “uniformização” dos aliados e a perseguição dos adversários, quanto também uma forma burocrática que não é integralmente pública — isto é, responde mais aos desígnios do governo de plano do que da sociedade. Essas características ficaram impregnadas em parte da burocracia meritocrática brasileira. Além disso, o autoritarismo afetou, dali para diante, o modelo reformista hegemônico. A primeira grande reforma do país não envolveu negociação com a classe política e os setores sociais, de modo que o paradigma reformista vencedor foi totalizante e autoritário. Essa visão foi defendida outras vezes no século XX, sob o argumento de evitar a contaminação da administração pública pela política clientelista.

A centralização política e administrativa foi outra característica do modelo daspiano. O problema não estava só no modelo centralizador — até porque o processo de *state-building* em todo o mundo, pelo menos até a década de 1970, teve viés centralista. Em comparação à outra reforma considerada centralizadora, a realizada pelos Estados Unidos naquele mesmo momento histórico, a forma e os resultados foram bem diferentes. Enquanto o reformismo de Franklin Roosevelt foi baseado na nacionalização do princípio do mérito contra as oligarquias locais, o paradigma varguista era o do controle das elites locais e não o da transformação po-

lítica e gerencial dos governos subnacionais. Em outras palavras, o Dasp ampliou a diferença entre a qualidade da burocracia federal e a precariedade administrativa da maioria dos estados e municípios.

A manutenção das formas clientelistas é outro nó do modelo modernizador de Vargas. Nem toda a máquina pública federal foi dominada por um princípio universalista de mérito, o que na verdade significou que o presidente da República fez um pacto com as antigas oligarquias para montar seu projeto de modernização. Paralelamente à estrutura de patronagem, foi construída a moldura institucional do Dasp, meritocrática e universalista em seus domínios. Obviamente que essa convivência gerou confrontos. A solução foi aquilo que Edson Nunes (1997) chamou de insulamento burocrático. Ou seja, o poder político blindou as agências daspianas, instrumento modernizador do Estado, do clientelismo, criando uma situação onde havia “ilhas de excelência” — daí a palavra insulamento — protegidas do jogo político estabelecido com os setores mais atrasados.

Ao insular o Dasp e as novas agências voltadas ao desenvolvimento econômico, o presidente Vargas pôde conduzir seu projeto de modernização administrativa sem mexer com toda a estrutura política e social do país. Apesar de ter sido bem-sucedido na realização de boa parte de seus objetivos, este modelo trazia em si o seu limite: a tática do insulamento burocrático que permitiu ao modelo daspiano sobreviver foi a mesma que impediu a expansão da lógica meritocrática e universalista para o restante da administração pública.

O resultado do modelo daspiano, desse modo, foi a consagração da modernização administrativa por um tipo de administração paralela. Assim, enquanto uma parte da administração pública brasileira era regida pelos princípios da meritocracia e profissionalismo, insulada das influências do clientelismo e da troca de cargos por favores políticos, outra parcela fora mantida sob a égide do patrimonialismo, sendo cooptada pelos diferentes grupos de interesse e atores que sustentariam politicamente Getúlio Vargas. O resumo desse processo foi bem captado por Campello de Souza (1976:85), “o desmantelamento da velha

ordem não ultrapassou os limites de uma ‘modernização conservadora’: sem qualquer reformulação radical da estrutura socioeconômica existente, encaixavam-se no sistema político novos grupos e interesses, devidamente cooptados e burocratizados”.

Interessante notar que na reforma daspiana o modelo burocrático relacionado à ênfase em normas e procedimentos espalhou-se mais pela administração pública do que os princípios do mérito e do universalismo. Sua valorização nesse contexto de ambígua modernização do Dasp levou à maior valorização dos meios em si do que dos fins relacionados à burocracia weberiana. Cabe frisar que esse resultado vincula-se a uma lógica mais profunda do Estado brasileiro, desde o período colonial: o formalismo, isto é, a maior força da formalidade *vis-à-vis* à prática efetiva, conceito originalmente formulado por Guerreiro Ramos (1966). O formalismo não só atrapalha a eficiência do Estado como também permite que formas patrimoniais sejam travestidas de burocracia impessoal, por meio da utilização das normas e procedimentos com camuflagem universal, mas cuja implantação é efetivamente particularista.

A queda do Estado Novo enfraqueceu o Dasp. O órgão deixa de exercer o controle dos ministérios e a gestão de pessoal assim que Vargas deixa o poder e José Linhares assume provisoriamente a Presidência da República. Os concursos públicos foram cancelados e os controles administrativos perante as atividades dos ministérios, suspensos. Uma parcela enorme de cargos públicos foi ocupada de forma patrimonialista, particularmente por meio da efetivação dos funcionários interinos e extranumerários, admitidos sem concurso público (Guerzoni Filho, 1996:42). Definitivamente, o fim do primeiro governo Vargas representa uma inflexão no *status* do Dasp (Rezende, 2004:49; Geddes, 1990:223). Dali para diante, até sua extinção, na década de 1980, o órgão foi se tornando um grande cartório da administração civil, embora ainda tivesse pessoal bastante qualificado (mesmo que decrescente ao longo do tempo), o que o levou por vezes a alimentar outras partes do Estado com funcionários selecionados pelo mérito.

A despeito de suas ambiguidades e do seu posterior enfraquecimento, é inegável que o modelo daspiano trouxe aspectos positivos para a criação dos primeiros pilares institucionais da burocracia brasileira. Pela primeira vez na história a administração pública federal passou por um processo sistemático de organização dos seus principais componentes: orçamento, compras, gestão de pessoal, além de procedimentos gerais. Ademais, o Dasp foi bem-sucedido em seu intento desenvolvimentista, sendo o propulsor de grande parte da administração indireta que iniciou o processo de intervenção estatal na área econômica.

Como fruto mais profundo, o Dasp deixou dois legados ao Estado desenvolvimentista. De um lado, vários de seus membros lideraram ou fizeram parte da alta burocracia que comandou, geralmente com sucesso, a gestão em órgãos do governo federal durante o nacional-desenvolvimentismo. Por outro lado, o Dasp foi essencial na instalação, em alguns pontos da burocracia civil, de uma cultura de mérito que, mesmo quando colocada mais adiante em perigo, ficou impregnada em parte dos daspianos e repassada a outros líderes e grupos burocráticos. Neste sentido, a modernização deixou de ser resultado das ações do órgão e passa a ser um *ethos*, presente basicamente na administração indireta, que se expandiu e continuou na linha do insulamento burocrático — casos da Petrobras e do BNDES, criados nos anos 1950.

Mas o que estava em jogo no período posterior ao Estado Novo era o processo de institucionalização das conquistas do Dasp. Entre 1946 e 1964, onde foi possível insular áreas governamentais e recrutar funcionários com o espírito daspiano, mantinha-se um quadro meritocrático. No entanto, nem mesmo a administração indireta voltada ao desenvolvimento livrou-se por completo da patronagem — embora o clientelismo fosse bem maior na administração direta. Vargas tinha consciência disso e quando voltou ao poder, em 1951, voltou ao tema da reforma administrativa. Tentou realizá-la, com a criação de um grupo de trabalho, em 1952. Só que fracassaram todas as tentativas de reformas administrativas nesse período democrático. Como contrapeso poder-se-ia citar a aprovação do

Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, em 1952, que reforçou o princípio do concurso público como norma geral para admissão. Porém, esse dispositivo foi sistematicamente burlado, sendo o caso mais grave a Lei nº 4.069, de 1962, apelidada de Lei do Favor, que permitiu um verdadeiro “trem da alegria” (Guerzoni Filho, 1996:43).

O caso do governo do presidente Juscelino Kubitschek é paradigmático para entender os rumos da administração pública daquela época. Para o desenvolvimento do Plano de Metas, seu principal projeto, JK adotou uma estratégia dual: tentou realizar uma reforma ampla do serviço público ao mesmo tempo que criou instituições paralelas e insuladas para desenvolver e coordenar as atividades do Plano de Metas. A primeira acabou abandonada devido às resistências enfrentadas no Congresso Nacional, enquanto a segunda se mostrou mais eficiente aos objetivos governamentais. Foi a vitória da estratégia chamada de administração paralela.

Kubitschek valeu-se de sua experiência anterior no governo de Minas Gerais para conjugar as gramáticas do clientelismo e do insulamento burocrático, utilizando o primeiro para a manutenção de sua base de apoio político e o segundo para o desenvolvimento de seus projetos desenvolvimentistas. Dessa forma, o presidente mitigava os entraves da burocracia tradicional sem confrontá-la diretamente, conseguia atrair pessoal qualificado para os projetos e mantinha os espaços para o clientelismo.

Para as iniciativas setoriais foram criados grupos de trabalho e grupos executivos, os quais, além dos especialistas, contavam com a presença de membros das instituições que poderiam ser afetadas pela implementação das ações. Para a coordenação mais ampla criou-se o Conselho de Desenvolvimento, que visava integrar as iniciativas setoriais e abrigava membros destas e da Presidência, além de dar espaço para a articulação de interesses. Esse sistema de vasos comunicantes era coordenado por profissionais experimentados e de competência reconhecida no serviço público, o que garantia um gerenciamento eficaz dos recursos e ações. O resultado positivo desse modelo foi a ampliação de focos desenvolvimentistas pelo país.

Mas nem tudo deu certo na estratégia administrativa do Plano de Metas. Segundo Lafer (2002), Kubitschek teve que enfrentar um “congestionamento da Presidência da República”, pois a criação de instituições paralelas para tratar de questões setoriais específicas acabou por gerar uma grande quantidade e diversidade de órgãos ligados diretamente ao Poder Executivo, os quais diluíam as competências do governo. Além disso, muitas instituições trabalhavam em defesa dos interesses de sua clientela, como o Departamento Nacional de Obras contra a Seca (Dnocs), com pouca interligação com o planejamento mais geral (Lafer, 2002:80). Tal situação mostrava as dificuldades da estratégia da administração paralela.

O sistema de administração paralela com insulamento de certas agências governamentais, na verdade, nasceu com a reforma varguista. Todavia, algumas diferenças entre os dois períodos devem ser ressaltadas. Vargas buscou por meio do Dasp reforçar uma burocracia civil profissional e aumentar o controle sobre a máquina governamental, já que a administração pública era pouco institucionalizada. JK, por sua vez, já recebeu um país com alguns mecanismos de controle do serviço público razoavelmente instalados e privilegiou aproveitar os bons funcionários públicos existentes — vindos do Dasp ou da administração indireta —, para por meio deles criar mecanismos de coordenação e execução dos projetos previstos no Plano de Metas. Nesse sentido, o projeto de Vargas visava mais à profissionalização da máquina pública do que o de Juscelino, que pôde utilizar o legado meritocrático advindo dos daspianos e afins.

No balanço final, se o modelo de administração paralela de JK mostrou ser eficaz para a implantação de projetos desenvolvimentistas, acabou por gerar fragmentação das estruturas governamentais em instituições setoriais especializadas que conflitavam com os respectivos ministérios. As instituições criadas, com poucas exceções, tiveram menor grau de institucionalização do que o Dasp e não conseguiram consolidar uma cultura meritocrática, gerando descontrole no recrutamento e depois na estabili-

dade de suas equipes. Além disso, a fragmentação ia de encontro à criação de mecanismos de *accountability* no serviço público.

O final do período 1946-64 mostrava não só o enfraquecimento do Dasp, como também revelava os limites das estratégias de insulamento e de administração paralela. A próxima reforma, a do Decreto-Lei nº 200, procurou aproveitar todos os pontos positivos do modelo daspiano, radicalizando ainda mais sua estrutura descentralizada e flexível. Mas, ao final, trará os fantasmas do reformismo varguista-daspiano de volta.

O modelo administrativo do regime militar: o Decreto-Lei nº 200

Os problemas decorrentes da administração paralela se acentuaram após o encerramento do mandato de Juscelino Kubitschek e as turbulências políticas do período 1961-64 não permitiram direcionar recursos para a sua resolução. Algumas iniciativas reformistas foram tentadas no período de governo de João Goulart, como a Comissão Amaral Peixoto, mas, ao fim e ao cabo, não houve alterações na administração pública brasileira.

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

A administração pública foi aperfeiçoada em determinados aspectos. O regime militar fortaleceu ou criou algumas carreiras de Estado com base em princípios meritocráticos. Isso ocorreu particularmente na área econômica, como demonstram os exemplos da burocracia da Receita e