

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**CONTINUIDADE E/OU RUPTURA: A REFORMA  
GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
BRASILEIRA NA “ERA LULA”**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Giorgio Forgiarini**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2013**



**CONTINUIDADE E/OU RUPTURA: A REFORMA  
GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA  
NA “ERA LULA”**

**Giorgio Forgiarini**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração em Instituições, Cultura e Globalização, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de  
**Mestre em Ciências Sociais**

**Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Teixeira Perez**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2013**

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Forgiarini, Giorgio

Continuidade e/ou ruptura: a reforma gerencial da administração pública brasileira na "era Lula" / Giorgio Forgiarini.-2013.

158 p.; 30cm

Orientador: Reginaldo Teixeira Perez

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, RS, 2013

1. Burocracia 2. Administração Pública 3. Reforma Gerencial 4. Governo Lula I. Perez, Reginaldo Teixeira II. Título.

---

© 2013

Todos os direitos autorais reservados a Giorgio Forgiarini. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita mediante a citação da fonte.

---

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais E Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Dissertação de Mestrado**

**CONTINUIDADE E/OU RUPTURA: A REFORMA GERENCIAL DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA “ERA LULA”**

elaborada por  
**Giorgio Forgiarini**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Mestre em Ciências Sociais**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Prof. Dr. Reginaldo Teixeira Perez**  
Universidade Federal de Santa Maria – Departamento de Ciências Sociais  
(Presidente/Orientador)

**Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Departamento de Ciências  
Econômicas

**Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo**  
Universidade Federal de Santa Maria – Departamento de Direito

Santa Maria, abril de 2013.



**Ao meu amado pai, que Deus o  
tenha em Sua bondade eterna!**





## AGRADECIMENTOS

É bem verdade que neste trabalho estão muito mais do que dois anos de leitura, reflexão e redação incansável. Aqui estão também muitas ansiedades, ideias, teorizações, debates, discursos, dedos em riste, noites insones, dentre outras tantas coisas que me conduziram ao crescimento, não apenas curricular, mas também intelectual, espiritual e humano.

Inevitável, então, agradecer às pessoas responsáveis por que isso acontecesse. Ponho-me, então, ao hercúleo esforço de fazê-lo, mesmo correndo o risco de cometer injustiças.

Agradeço primeira, absoluta e inapelavelmente à minha mãe, pessoa que em momento algum deixou de estar ao meu lado, fisicamente, em pensamento ou em oração, jamais tendo negado sua ajuda, sempre do seu jeito e muitas vezes sem minha devida e tempestiva compreensão;

Aos meus irmãos, Giovani e Giuliano Forgiarini, por me alcançarem e ensinarem tudo o que de melhor possuem;

Às minhas tias Ieda e Suzana, por todo o carinho que lhes é peculiar, e ao meu tio Breno, pelos profundos e frutíferos diálogos nas noites de domingo;

À querida Caroline Vizzotto Steinke, literalmente a responsável por que essa jornada se iniciasse;

Ao professor, amigo e orientador Reginaldo Teixeira Perez, pessoa cuja fidalguia, paciência, disposição e, sobretudo, capacidade intelectual me serviram de inspiração e incentivo para levar este projeto à frente;

Aos colegas e professores do mestrado em Ciências Sociais da UFSM, antropólogos, sociólogos e cientistas políticos, comunistas ou liberais, ativistas ou teóricos, ideólogos de todas as bandeiras, por me ensinarem tanto em troca de tão pouco;

Por fim, aos amigos e companheiros de sempre, do colégio, da faculdade, dos churrascos, dos carnavais e do futebol, pela companhia inarredável.

Saibam todos que estão em meu coração, que têm em mim uma pessoa grata e disposta a retribuir a todos os gestos de desprendimento e carinho, sempre que se fizer necessário.



Ao dedicar-me à política, portanto, não me propus nada de novo e de impensado, mas apenas demonstrar com argumentos certos e irrefutáveis, ou deduzir da própria condição da natureza humana, aqueles princípios que concordam perfeitamente com a prática; e, para proceder nessa investigação científica com a mesma liberdade de espírito com que costumamos nos aplicar à matemática, fiz um estudo sobre as ações humanas sem rir nem chorar.

(Benedito Espinoza. 1632 – 1677)



## RESUMO

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
Universidade Federal de Santa Maria

### **CONTINUIDADE E/OU RUPTURA: A REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA “ERA LULA”**

AUTOR: GIORGIO FORGIARINI

ORIENTADOR: REGINALDO TEIXEIRA PEREZ

Data e Local de Defesa: Santa Maria, 08 de abril de 2013.

Pretende-se com o presente trabalho tratar sobre o padrão de racionalidade incorporado à Administração Pública brasileira pela reforma gerencial, iniciada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e, principalmente, sobre a sua continuidade ou não durante os mandatos de seu opositor e sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2005 e 2006-2009). Para a elaboração do trabalho, traçou-se, num primeiro momento, a partir do método da revisão bibliográfica, um esboço histórico acerca dos diferentes padrões de racionalidade preponderantes em diferentes períodos da República Brasileira, desde o modelo patrimonialista característico dos tempos de Império e da Primeira República (oligárquica), passando pelo padrão burocrático, inaugurado no Brasil na década de 1930 nos governos de Getúlio Vargas, até os primeiros movimentos rumo à reforma gerencial da Administração Pública brasileira. Posteriormente a isso, foram analisados, a partir de viés mais teórico e doutrinário, os conceitos de racionalidade, tomando-se por base aqueles estabelecidos por Max Weber, diferenciando-se a racionalidade quanto a fins (*zweckrational*), da racionalidade quanto a valores (*wertrational*). De mesma forma, foram teoricamente analisados os padrões de racionalidade aplicados aos modelos burocrático e gerencial de administração pública para, a partir de então, definir objetivamente premissas e pressupostos que os orientam e definem. Na sequência, foram abordados os movimentos iniciados durante o governo FHC no sentido de introduzir novos paradigmas à Administração Pública brasileira e, por fim, foram analisadas as medidas e posturas assumidas pelo Presidente Lula no que tange à Administração Pública brasileira após sua ascensão ao poder, para, à luz dos dados objetivos e conceitos teóricos lançados na dissertação, concluir pela continuidade relativa e, até certo ponto receosa, da reforma gerencial durante os mandatos do Presidente Lula.

**Palavras-chave:** Burocracia. Administração Pública. Reforma Gerencial. Governo Lula.



## **ABSTRACT**

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
Universidade Federal de Santa Maria

### **CONTINUITY AND / OR RUPTURE: THE MANAGEMENT REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION AT BRAZILIAN "LULA'S AGE"**

AUTHOR: GIORGIO FORGIARINI

ADVISER: REGINALDO TEIXEIRA PEREZ

Date and Place of Presentation: Santa Maria, March.... , 2013.

It is intended with this paper to treat about the standard of rationality embedded to the Brazilian Public Administration by the management reform, started by the President Fernando Henrique Cardoso, and especially to treat about its continuation whether or not during the mandates of his opponent and successor, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2005 and 2006-2009). For drawing up the study, firstly, it was outlined, from the method of literature review, a foreshortened history about the different standards of rationality prevailing in different periods of the Brazilian Republic, from the patrimonial model characteristic of the Empire and first Republic (oligarchy) times, through the bureaucratic pattern opened in Brazil in the 1930s at the government of Getúlio Vargas, until the first movements towards reform of the Brazilian Public Administration management. Subsequent to this, it was analyzed the concepts of rationality starting from the theoretical and doctrinarian bias, by taking up base those ones established by Max Weber, differentiating the rationality concerning the ends (zweckrational), regarding the values of rationality (wertrational). In the same way, standards of rationality applied to management and bureaucratic models of public administration were analyzed theoretically, to from then, objectively define premises and assumptions that guide and define them. Further, the movements were addressed during the FHC government beginning to introduce new paradigms for Brazilian Public Administration and, finally, it was analyzed the measures and postures adopted by President Lula regarding the Brazilian Public Administration after his rise to power, for, in the light of objective data and theoretical concepts launched in the dissertation, completed by relative continuity and to some extent, afraid about the management reform during the mandates of President Lula.

**Key words:** Bureaucracy. Public Administration. Management reform. Lula government





## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Quantitativo de servidores públicos ativos do Poder Executivo Federal .....	104
Gráfico 2 -	Percentual da arrecadação federal destinado ao pagamento de pessoal do Poder Executivo (Administração direta e indireta).....	106
Gráfico 3 -	Distribuição dos servidores públicos quanto ao nível de escolaridade do cargo .....	107
Gráfico 4 -	Quantitativo de servidores públicos ativos do Poder Executivo .....	136
Gráfico 5 -	Distribuição dos cargos por nível de instrução dos ocupantes.....	139
Gráfico 6 -	Percentual da arrecadação federal destinado ao pagamento de pessoal do Poder Executivo (Administração direta e indireta).....	140



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>21</b>
<b>DO PATRIMONIALISMO AO GERENCIALISMO: UM ESCORÇO HISTÓRICO</b> .....	<b>21</b>
<b>1.1 Do Império brasileiro – As contradições de um liberalismo conservador</b>	<b>21</b>
<b>1.2 Da República Velha – Liberalismo, descentralização e abstencionismo estatal</b> .....	<b>26</b>
<b>1.3 O Brasil Pós 1930 – State Building, centralização e construção burocrática</b> .....	<b>31</b>
1.3.1 O Primeiro Governo Vargas (1930 a 1945) .....	31
1.3.2 Governos José Linhares e Eurico Gaspar Dutra (1945 a 1950) .....	36
1.3.3 O Segundo Governo Vargas (1950 a 1954) .....	38
1.3.4 O governo Juscelino Kubitschek (1956 a 1961) .....	41
1.3.5 Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964).....	43
1.3.6 O Regime Militar .....	45
<b>1.4 Movimentos pré-reformistas e distensão burocrática</b> .....	<b>48</b>
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>55</b>
<b>RACIONALIDADE, RACIONALIDADE DE ESTADO E RACIONALIDADE APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – OS PADRÕES BUROCRÁTICO E GERENCIAL DE RACIONALIDADE</b> .....	<b>55</b>
2.1 Conceitos e definições .....	56
2.2 O Estado moderno e a racionalidade estatal.....	62
2.3 O Padrão Burocrático de Racionalidade.....	65
2.4 O Padrão Gerencial de Racionalidade .....	72
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>79</b>
<b>FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E O REFORMISMO INSTITUCIONAL – A REFORMA GERENCIAL DA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 1990</b> .....	<b>79</b>
3.1 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE.....	81
3.2 O arrimo constitucional da reforma gerencial – A Emenda Constitucional n. 19, de 1998.....	88
3.3 A Delegação dos Serviços Públicos a Empresas privadas – Lei n. 8.987, de 1995.....	91
3.4 Privatização e quebra de monopólios estatais - As Emendas Constitucionais n. 05, 08 e 09 de 1995.....	94
3.5 O Novo Plano Nacional de Desestatização – O advento da Lei n. 9.491/97, de setembro de 1997.....	98
3.6 As Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) – publicização ou privatização de serviços públicos.....	100
3.7 A Política de Pessoal Durante os Governos de FHC .....	103
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>109</b>

**DA RACIONALIDADE EMPREGADA À ADMINISTRAÇÃO NOS GOVERNOS  
LULA: RETORNO À BUROCRACIA OU CONTINUIDADE AO GERENCIALISMO?**

.....	109
4.1 A reforma gerencial, Lula e a retórica presidencial – Discursos de Lula após a posse como Presidente da República.....	110
4.2. As Parcerias Público-Privadas e o aprofundamento do processo de privatização de serviços públicos .....	117
4.3. O “Projeto Fundação Estatal” e a tentativa de consolidação das fundações estatais como pessoas jurídicas de direito privado.....	121
4.4. Consolidação das Mudanças de Fernando Henrique Cardoso – O Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal .....	125
4.5. Lula e a privatização do serviço de educação – a experiência do Programa Universidade para Todos (ProUni).....	129
4.6. A Medida Provisória n. 520, de 2010 – A derradeira tentativa de submeter o serviço de saúde a regime jurídico de direito privado.....	133
4.7. Política de Pessoal durante os Governos Lula.....	135
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>141</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>143</b>

## INTRODUÇÃO

Fernando Henrique Cardoso, ao eleger-se Presidente da República no não tão longo ano de 1994, assumiu para si a tarefa de dar início a profundas reformas na máquina administrativa federal, a fim de lhe conferir a agilidade, a versatilidade, e a economicidade necessárias para o pleno atendimento das novas demandas sociais. Tendo “eficiência” como palavra de ordem, “desburocratização” como pressuposto e estando sob forte influência de preceitos característicos da “*New Public Management – NPM*”, introduzida na Inglaterra e nos Estados Unidos por Margareth Thatcher e Ronald Reagan, iniciou-se no ano de 1995 a reforma gerencial da Administração Pública brasileira, cujo objetivo principal era a substituição do modelo burocrático, então predominante, pelo novo modelo gerencial.

No ano de 2002, ao assumir a Presidência da República e suceder FHC, Lula teve a oportunidade de estancar e até mesmo reverter a tão criticada reforma gerencial iniciada por seu antecessor. Todavia, pergunta-se: Será que efetivamente o fez? Ao assumir a Presidência da República, representou o Presidente Lula estancamento, continuidade ou regresso no que diz respeito às reformas iniciadas por seu antecessor Fernando Henrique Cardoso?

Uma análise do tema se mostra pertinente em função de duas razões precípuas. Em primeiro lugar, a fala geral surgida no fim da década de 1980 quanto à incapacidade de o Estado brasileiro defrontar os novos desafios surgidos, principalmente, após a abertura política ocorrida em meados da década. Em segundo lugar, as críticas contundentes da esquerda oposicionista, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores – PT, às propostas reformadoras lançadas e implementadas durante o governo tucano de FHC.

Eis, então, que o presente trabalho vem justamente para responder a estas perguntas. Para a sua elaboração, traçou-se, num primeiro momento, a partir da revisão bibliográfica, um esboço histórico acerca dos diferentes padrões de racionalidade preponderantes em diferentes períodos da República brasileira, desde o padrão patrimonialista característico dos tempos de Império e da Primeira República (oligárquica), passando pelo padrão burocrático, inaugurado no Brasil na década de 1930, nos governos de Getúlio Vargas, até os primeiros movimentos de

distensão burocrática, quando se inicia um processo de arrefecimento e relativa reversão dos movimentos de burocratização.

No segundo capítulo, de teor muito menos histórico e mais teórico, foram analisados os conceitos de racionalidade, tomando-se por base os conceitos estabelecidos por Max Weber, de racionalidade quanto a fins (zweckrational) e de racionalidade quanto a valores (wertrational). De mesma forma, foram analisados teoricamente os modelos burocrático e gerencial de administração da coisa pública para, a partir de então, definir as premissas e pressupostos que compõe os diferentes padrões de racionalidade representado pelos referidos modelos de administração. No terceiro capítulo foram abordados os movimentos iniciados durante o governo FHC, no sentido de introduzir à Administração Pública brasileira novos paradigmas administrativos. Por fim, no quarto e último capítulo, foram analisadas as medidas e posturas assumidas pelo Presidente Lula, no que tange à Administração Pública brasileira após sua ascensão ao poder, até o fim de seu segundo mandato para, à luz dos conceitos teóricos traçados no capítulo II, concluir com alguma objetividade quanto a qual padrão de racionalidade foi adotado pelo Presidente petista enquanto no poder, se o burocrático, que significaria estancamento ou regresso ao modelo burocrático, ou gerencial, que levaria à conclusão de manutenção dos movimentos reformistas iniciados por FHC.

Percebe-se, então, que após a posse, Lula deu claros sinais de que não interromperia o movimento reformista iniciado por Fernando Henrique Cardoso. Primeiro, através das reiteradas falas e discursos do Presidente, afinados com vários dos pressupostos da reforma gerencial, erigidos pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento editado no início do Governo Fernando Henrique e que estabeleceu as bases e fundamentos da reforma gerencial da Administração Pública federal. Segundo, por meio das inúmeras propostas legislativas apresentadas pelo Governo Lula, aprovadas ou não pelo Congresso Nacional, destinadas a dar continuidade a tendências instituídas quando do início da reforma gerencial.

# CAPÍTULO 1

## DO PATRIMONIALISMO AO GERENCIALISMO: UM ESCORÇO HISTÓRICO

Entender o interesse, nas últimas décadas, por se incorporar a racionalidade gerencial à Administração Pública<sup>1</sup> brasileira torna necessário conhecer o processo histórico que conduziu o Estado a essa visão. Assim, empreende-se, neste capítulo, um panorama sumário que abrange não só o modelo de Estado burocrático, cujos preceitos predominam no modo como exercida a atividade administrativa do Estado brasileiro desde que introduzidos por Getúlio Vargas na década de 1930, mas também as posturas assumidas antes da construção do modelo burocrático, que caracterizavam tanto o Império quanto a República pela fragmentação, pelo policentrismo político, patrimonialismo e clientelismo regionalizados.

### 1.1 Do Império brasileiro – As contradições de um liberalismo conservador

O encontro da nação com o príncipe importou, desde logo na continuidade da burocracia de dom João, a burocracia transplantada e fiel ao molde do Almanaque de Lisboa, atrelada ao cortejo do futuro imperador. Sobre ela, nacionalizada nos propósitos, mas não nos sentimentos, irá repousar a estrutura política do país. (FAORO, 2001, p. 319)

O comentário de Faoro (2001), que abre a seção, mostra o modo pelo qual nasce o Império brasileiro: um império marcado por contradições diversas, em que os progressistas liberais, embriagados pelos ares da Independência, encontram-se com os conservadores, prepostos do estamento tradicional, ainda banhados pelo ranço do absolutismo. Estabelece-se um cenário de desordem interna evidente, protagonizado por forças conservadoras de um lado, apoiando-se na Igreja e na organização tradicional legada por Portugal, e por forças revolucionárias por outro, orientadas para a república, para o laicismo e para o federalismo liberal. O novel Estado brasileiro, ainda disperso, desarticulado e de interação pueril, nasce

---

<sup>1</sup> Utilizaremos a expressão “Administração Pública” com letras maiúsculas nas iniciais por estarmos nos referindo à instituição Administração Pública, e não ao ato de administrar. Ou seja, valemo-nos da expressão em seu sentido formal, subjetivo, ou orgânico, segundo o qual Administração Pública “é o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado” (DI PIETRO, 2008, p. 56).

impregnado de inspirações, símbolos e modismos franceses, mas sob a batuta de um rígido sistema português, não disposto a abandonar a vigilância autoritária.

Dessa convivência paradoxal surge um equilíbrio inusitado: os sopros liberais ventilados em 07 de setembro de 1822 não permitiram o recrudescimento do absolutismo no Brasil, enquanto que a burocracia Imperial conservadora sufocou os intentos progressistas mais radicais em prol de uma precoce proclamação de república<sup>2</sup>. O convívio entre ambas as tendências forjou um regime dual: uma monarquia constitucional que contrapôs ao estamento imperial, erigido pela tradição, órgãos representativos, erigidos pelo voto.

Os anseios liberais da recém-criada nação transparecem no corpo da Constituição Política do Império de 1824, que, muito embora tivesse mantido o sistema monárquico, estabeleceu direitos e garantias extensíveis a todos os brasileiros, tais como o direito a socorros públicos e à instrução primária (art. 179, incisos XXXI e XXXII<sup>3</sup>). No entanto, ainda que os direitos estivessem expressamente positivados na Constituição, o dever de o Estado fornecê-los direta e universalmente não estava, e, considerando-se que o aparato burocrático brasileiro pouco mudara em relação aos tempos de Dom João VI, surge como conclusão óbvia que se eximiria o Império brasileiro de tais incumbências. Assim o fez.

As iniciativas imperiais no sentido da prestação direta de serviços à coletividade e de atendimento às necessidades públicas eram acanhadas, pontuais e descompromissadas com a eficácia, quanto mais com a eficiência. A opção feita pelo Império, então, consistia na aliança com atores particulares para a prestação de serviços de natureza pública, bem como para a edificação de obras de interesse coletivo, podendo ser citados alguns poucos empreendimentos genuinamente oficiais voltados a esses objetivos, a imensa maioria deles realizados somente na segunda metade do século XIX. A prioridade era a manutenção da unidade nacional e

---

<sup>2</sup> Pedro Calmon (2002, p. 37-38) é da opinião de que “se em 1822, tivéssemos um governo de fundo eletivo e democrático, como o da Regência, que se seguiu à abdicação, facilmente o Brasil se desmembraria, presa das mesmas explosões de anarquia social, de caudilhismo enraizado nas forças coloniais, do ‘coronelismo’ e ‘municipalismo’, que muito mais atenuadas, já impotentes nas manifestações dispersivas, abalaram o decênio de 30 a 40”.

<sup>3</sup> Estabelece o art. 179 que: “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte”. Por sua vez, os incisos XXXI e XXXII respectivamente referem que: “XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos. XXXII. A Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos [sic.]”. Seguiremos, daqui em diante, a grafia dos originais citados.



a afirmação de sua soberania, tarefa sabidamente onerosa e que lhe impunha o comprometimento da pouca energia governamental disponível.

Hostilidades externas e internas eram receio plenamente justificável. As repúblicas vizinhas temiam o Império brasileiro e a recíproca era verdadeira. Simon Bolívar chegou a pensar em meter-se na luta entre as Províncias Unidas do Rio da Prata e o Brasil, a fim de destruir o Império brasileiro (CALMON, 2002). O pulso forte português era tolerado mesmo pelos liberais como forma de manter a unidade nacional, diante de riscos internos e das constantes ameaças de fragmentação e desmembramento, a exemplo do que ocorrera com a América espanhola. A prestação de serviços à coletividade e a edificação de obras públicas eram, então, temas não prioritários na Corte brasileira. Prova disso é que, no ano 1872, contava o Estado brasileiro com cerca de 10.710 funcionários públicos civis e 27.716 militares, totalizando 38.426 funcionários públicos, ou seja, aproximadamente 0,37% da população total do país (INSTITUTO..., 2010, p. 337).

Para Wanderley Guilherme dos Santos (2006), restam poucas dúvidas de que o centro imperial brasileiro tinha consciência de que as tarefas básicas dos governantes, no século XIX, consistiam na redução das tendências centrífugas, autonomistas e na promoção compulsória da integração, para obter, por fim, o indispensável precipitado da identidade nacional. O serviço de telégrafo elétrico, por exemplo, foi inaugurado em 11 de maio de 1854 com o objetivo precípuo de proporcionar comunicação entre o paço de São Cristóvão, o Ministério da Guerra e povoações marítimas vizinhas, a fim de melhor policiar o litoral brasileiro (CALMON, 2003, p. 143).

O pouco empenho em prestar à população serviços diretos, não ligados propriamente à defesa ou à segurança institucional, transparece, de modo ilustrativo, na forma pela qual eram pensados os serviços cartoriais. Até as vésperas da proclamação da República, a prestação de tais serviços era terceirizada à Igreja Católica, quando, então foram devidamente avocados para o Estado, por meio dos decretos n. 5.604, de 25 de abril de 1874 e 9.886, de 07 de março de 1888. Na atenção médico-hospitalar, o Império igualmente não se envolvia diretamente. Predominavam as santas casas e os hospitais de caridade, entidades privadas, de natureza filantrópica, administradas por ordens religiosas com a aquiescência imperial.

Algumas ações governamentais absolutamente pontuais, esporádicas e paliativas eram, vez por outra, implementadas. Citemos o Decreto n. 598, de 14 de setembro de 1859, que abriu crédito para custear atividades de saneamento, tais como drenagem de locais alagadiços, construção de valas e melhoramentos nas condições de asseio da população. O referido Decreto criou também a Junta Central de Higiene Pública, cujas atribuições tocavam tão somente a orientar, fiscalizar e exercer o poder de polícia sanitária, não a prestação direta de serviços de atendimento à saúde. Mesma tendência se verifica com a criação do Conselho Superior de Saúde, da Inspeção Geral de Saúde e da Inspeção Geral de Saúde dos Portos<sup>4</sup>, todos órgãos dotados de funções típicas de planejamento e polícia sanitária, sem se voltarem ao atendimento direto da saúde populacional.

Nem mesmo a criação da **Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas**<sup>5</sup> foi capaz de mudar em muito o panorama existente. As demonstrações da opção imperial por terceirizar serviços de natureza pública se espalham por outros setores, sendo ainda mais evidentes no que diz respeito à edificação de obras públicas de grande vulto e à prestação de serviços de considerável complexidade. A construção da malha ferroviária no Brasil serve de emblema, já que, pelo vulto dos empreendimentos, dependia da iniciativa do Governo para concretizar-se e, justamente por falta dessa iniciativa, avançou mais lentamente do que se esperava. O custo de construção de uma ferrovia era gigantesco, ainda mais em relação às possibilidades econômicas do Império. Exigia pessoal técnico qualificado e mão de obra estrangeira, o que não se coadunava com o regime de trabalho escravo aqui ainda predominante. Alternativa para tais obstáculos foi a delegação desse tipo de empreendimento à iniciativa privada. Surgem aí as políticas de incentivo e subvenção a investimentos privados em obras e serviços de interesse da nação.

Algumas medidas de estímulo ao empreendimento privado em áreas de interesse público foram marcantes durante o período de Império. A Carta de 29 de agosto de 1828 estabeleceu regras de incentivo à construção por particulares de obras que atendessem ao interesse coletivo, em especial as que tivessem por objeto a navegação de rios, abertura de canais, edificação de estradas, pontes, calçadas

---

<sup>4</sup> Decreto n. 9.554, de 03 de fevereiro de 1886.

<sup>5</sup> Decreto n. 1.067, de 28 de julho, de 1860.

ou aquedutos<sup>6</sup>. Ainda, o Decreto Imperial n. 101 de 31 de outubro de 1835, autorizou o governo a conceder a exclusividade na exploração pelo período de 40 anos a quaisquer companhias responsáveis por construir estradas de ferro que ligassem a Capital do Império aos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia. Apesar dos incentivos previstos pelo Decreto n. 101, nenhum investidor se habilitou a qualquer dos empreendimentos, sendo nulo o resultado obtido. Diante da ineficácia das medidas anteriores, foi editado, em 1852, novo decreto (Decreto n. 641, de 26 de junho), ampliando a política de concessão de privilégios e subsídios a quaisquer companhias que viessem a empreender a construção total ou parcial de estradas de ferro que partissem do Município da Corte (Rio de Janeiro) até as províncias de Minas Gerais ou São Paulo<sup>7</sup>.

A ansiedade em delegar a construção de grandes obras a empresas privadas teve alguns efeitos nefastos. Para acelerar o processo de concessão da construção de estradas de ferro, foi editado em 1873 o Decreto n. 2.450 de 24 de setembro, prevendo a concessão de subvenção quilométrica ou garantia de juros proporcionais à extensão da via às companhias que empreendessem estradas de ferro em território nacional. O que se viu a partir de então foi a construção de ferrovias sinuosas, cheias de curvas e voltas desnecessárias, que, ao invés de aproximar localidades, distanciavam-nas uma das outras.

Poucas estradas de ferro no Brasil foram produto de recursos expendidos pelo próprio Império. Uma delas foi a Estrada de Ferro Dom Pedro II, construída por companhia criada pela própria Corte, a qual, no entanto, contava também com recursos privados. Outra foi empreendida no Rio Grande do Sul, ligando Porto

---

<sup>6</sup> De acordo com a referida Carta, aprovado o plano da respectiva obra, imediatamente seria a sua construção oferecida a empresários nacionais ou estrangeiros por meio de editais públicos, dando-se preferência, no caso de haver concorrência, àqueles que proporcionassem maiores vantagens.

<sup>7</sup> Além dessas medidas genéricas de estímulo ao investimento privado, algumas outras concessões pontuais foram outorgadas. Em 1835, o Decreto n. 24 de 17 de setembro autorizou o Governo a conceder à Companhia do Rio Doce o direito exclusivo de explorar o serviço de navegação no rio de mesmo nome. Em 1853 a *The Recife and São Francisco Railway Company* foi autorizada a construir e operar linha férrea ligando a capital pernambucana ao rio São Francisco (Decreto n. 1.246, de 13 de outubro). Em 1856, foi autorizada a constituição da *The São Paulo Railway Company Limited* e a construção de estrada de ferro ligando a Cidade de Santos à Villa de Jundiahy, pelo que teriam direito à exploração exclusiva durante o período de 90 anos (Decreto n. 1.759, de 26 de abril). Em 1871, autorizou-se à Companhia Sorocabana construir e operar linha férrea entre São Paulo e a fábrica de Ferro Ypanema (Decreto n. 4.729, de 24 de maio). No ano seguinte, concedeu-se à Companhia Estrada de Ferro da Leopoldina autorização para construir ferrovia entre Porto Novo da Cunha e Santa Rita da Meia Pataca, em Minas Gerais (Decreto n. 4.976, 05 de junho de 1872). No mesmo ano, o Decreto n. 5137, de 13 de novembro, concedeu autorização à Companhia Mogyana de Estradas de Ferro e Navegação para construir, usar e gozar de uma estrada de ferro ligando as cidades de Campinas a Mogyimirim.

Alegre a Uruguaiana, na fronteira com a Argentina e assim foi feito, não por questões econômicas ou de conveniência administrativa, mas por necessidade militar<sup>8</sup>, o que evidencia a prioridade conferida à manutenção da unidade nacional como principal objetivo do Estado<sup>9</sup>.

A segunda metade do século XIX viu também o início de um processo de concessão do direito de exploração de serviços de utilidade pública a companhias particulares. Em 1872 foi concedida à inglesa San Paulo Gas Company autorização para distribuir gás e instalar lâmpadas para a iluminação pública no Município de São Paulo<sup>10</sup>, o que já havia ocorrido no Rio de Janeiro em relação à Companhia de Iluminação a Gás, de propriedade do Barão de Mauá. No ano de 1879, foi permitido a Charles Paul Mac Kie implantar e explorar linhas telefônicas na Capital e seus subúrbios, bem como na cidade de “Nichteroy”<sup>11</sup>. Anos mais tarde, permitiu-se a Antonio Pinto da Silva fazer o mesmo nas cidades de São Paulo e Campinas<sup>12</sup>.

O resultado dessa política é previsível. O capital estrangeiro ocorre para as aplicações rendosas, na indústria nascente, nos serviços públicos, nas grandes empresas. Em 1882, emigravam anualmente do Brasil, como remuneração desse capital, 59 mil contos (CALMON, 2002, p. 146).

## **1.2 Da República Velha – Liberalismo, descentralização e abstencionismo estatal**

Nas palavras de Francisco Weffort (2006, p. 223), a Primeira República foi vista por muitos analistas como uma mera continuação do período de Império<sup>13</sup>. De maneira pouco diversa, refere Paulo Gilberto Fagundes Vizontini (1985) que o sistema político vigente durante a Primeira República apresenta algumas características que lhe são peculiares, pouco diferentes em relação ao período predecessor. São elas: o federalismo, significativo de ampla autonomia concedida a

---

<sup>8</sup> Respectivamente Decretos 1.598, de 09 de maio de 1855 e n. 2.397, de 10 de Setembro, de 1873.

<sup>9</sup> A referida linha férrea, no entanto, foi privatizada, juntamente com seus ramais, à Compagnie Auxiliaire des Chemins de Fer au Brésil (Decreto n. 2.884, de 25 de abril de 1898).

<sup>10</sup> Decreto n. 5.071, de 28 de agosto, de 1872.

<sup>11</sup> Decreto n. 7.539, de 15 de novembro de 1879

<sup>12</sup> Decreto n. 9.115, de 05 de janeiro de 1884

<sup>13</sup> Para Vizontini (1985, p. 20), “a passagem da monarquia à República não representou uma mudança significativa nos grupos locais detentores do poder político e econômico”. Segundo Francisco Weffort (2006, p. 224), “Assim como na monarquia, na qual o poder pessoal do Imperador era quase tudo, inauguramos na República um presidencialismo do tipo caudilhesco. Ou, nos seus momentos de maior elegância, um presidencialismo de tipo imperial”.

estados e municípios, o presidencialismo (em oposição ao parlamentarismo adotado nos tempos de Império) e a ampliação do regime representativo, com a inclusão de novos grupos antes excluídos do cenário político. Apesar dessas peculiaridades, o panorama político pouco mudou em relação ao que se observava anteriormente.

Muito embora a República viabilizada em 1889 tenha dado origem a um por aqui inédito sistema federativo, caracterizado pela grande autonomia estadual e regional, típico do pensamento liberal, apresentará essa República um sistema político e uma estrutura de dominação tipicamente oligárquicos, muito semelhante ao que já se observava durante os tempos de império, repetindo, inclusive, inúmeros vícios condenados pelos primeiros críticos republicanos ao sistema imperial (VIZENTINI, 1985). Da mesma forma como acontecia durante o Império, também durante a Primeira República a figura e o poder das unidades políticas se confundiam com a figura e o poder das próprias autoridades oligárquicas, característica do modelo administrativo patrimonialista, em que os agentes públicos têm para si a propriedade dos próprios instrumentos de administração e o fazem sem quaisquer controles objetivos. Nem a promulgação da primeira constituição republicana em 1891, tampouco a ascensão do primeiro Presidente civil – Prudente de Moraes, em 1894 – foram suficientes para pôr fim ao panorama vislumbrado nos tempos de império, os quais insistiam em se fazer presentes na ainda incipiente República brasileira.

Corroborando o panorama, a edição da Constituição de 1891, que se inspirou fortemente na visão liberal e cuja característica mais perspicua era a descentralização de poderes e competências e a autonomização de estados e municípios, acabou por retirar poderes do Ente Central, o que conduziu a um significativo esvaziamento do Estado<sup>14</sup>. O poder político que antes já se encontrava distribuído entre inúmeros atores adquire ainda mais capilaridade. A instituição da República e o advento da primeira Constituição republicana culminaram, pois, no aprofundamento do regionalismo, no crescimento do protagonismo de Estados e Municípios e no aumento do poder das elites oligárquicas. Daí a alcunha “República

---

<sup>14</sup> Nos termos de Wanderley Guilherme dos Santos (1998, p. 32), “após cinco anos de governo militar, de 1889 a 1894, o primeiro presidente civil assumiu o poder, sob a Constituição de 1891, que era completamente liberal, tanto em espírito quanto em conteúdo explícito. O poder passou para os estados e, nos estados, para os municípios. Os estados eram suficientemente autônomos para contrair dívidas no exterior e cobrar impostos, mesmo aqueles relativos a trocas com outros estados da federação”.

Oligárquica”, representativa da época em que o Estado brasileiro se constituía de um amontoado de entidades federativas autônomas e distantes entre si.

De acordo com Wanderlei Guilherme dos Santos (2006, p. 14), representava a República Oligárquica “pouco mais do que uma ficção jurídica a acobertar ilhas de relativa civilidade”. Para José Antônio Giusti Tavares (1992, p. 105), “sob a Primeira República, fundada na extrema fragmentação oligárquica, regionalista e localista, da economia e da sociedade, o Estado era a expressão de coalizões fluidas e movediças que frouxamente associavam entre si aquelas forças”. Tais afirmações encontravam respaldo, em primeiro lugar, no perfil reduzido assumido pela máquina estatal, o que remonta aos tempos de Império, e, em segundo lugar, no fortalecimento de oligarquias regionais a ocupar os enormes vazios proporcionados por esse Estado diminuto.

Se, conforme já mencionado antes, no ano de 1872 contava o Estado brasileiro com um número aproximado de 38.426 funcionários públicos, em 1900 a quantidade subiria para 77.655 e o número de civis quadruplicaria, chegando a 45.710. O número de militares permanecia praticamente estável, subindo pouco para 31.945. Em 1920, a quantidade de funcionários civis subiria ainda mais para 97.712 e a de militares para 88.363, perfazendo um total de 186.075 funcionários públicos. No entanto, em que pese a impressão inicial de inchamento da máquina pública, continuou ínfimo o número de empregados públicos em relação à totalidade da população brasileira. Se em 1872 a proporção empregados públicos/população era de 0,37%, em 1900 essa proporção seria de 0,47% e em 1920 ela assumiria 0,60% (INSTITUTO..., 2010, p. 337).

De fato, a prestação de serviços à coletividade não estava dentre as prioridades do Estado brasileiro também durante a Primeira República. Se durante os anos de Império o intento único era a manutenção da unidade nacional, no decurso da Primeira República o apoio às atividades exportadoras e a arrecadação de tributos também entram na agenda de prioridades nacionais (INSTITUTO..., 2010). De acordo com Vizentini (1985), as funções e os limites de atuação do Estado eram limitados, uma vez que predominavam as práticas do liberalismo econômico e os estados gozavam de significativa autonomia econômica, administrativa e política. O aparelho estatal apresentará algum crescimento quando a cafeicultura necessitar de maior proteção, por conta de mudanças estruturais do modelo agroexportador.

No limiar dos anos 1930, quando entrava em nova rota de desenvolvimento, o Estado brasileiro dispunha de apenas dois instrumentos de âmbito nacional: as Forças Armadas e os Correios e Telégrafos (INSTITUTO..., 2010, p. 338). A ínfima participação do Estado brasileiro na área da educação é fato representativo dessa escolha abstencionista, a exemplo do que já foi visto com relação à saúde nos tempos de Império. Em 1929, das 1.130 escolas de ensino secundário existentes, 1.090 eram particulares e apenas 40 públicas, sendo seis federais, 24 estaduais e 10 municipais. No ensino especializado superior, das 278 unidades de ensino, 238 eram particulares, 20 eram federais, 13 eram estaduais e sete municipais. A primeira universidade oficial foi criada apenas em 1920, no Rio de Janeiro, sendo a segunda criada em 1927, no estado de Minas Gerais. Os órgãos de âmbito nacional criados na área de educação têm um caráter meramente consultivo e administrativo, sendo de sua responsabilidade prover cargos, fiscalizar escolas, etc. (INSTITUTO..., 2010, p. 335).

Uma observação, todavia, faz-se necessária: a Primeira República teve vez num período em que o Poder Público tinha objetivos bem menos ambiciosos e incumbências muito menos complexas em relação às que vislumbramos hoje<sup>15</sup>. Desde então, a sociedade, o Estado, o mercado, as relações entre as pessoas e entre os países e, principalmente, as ciências e tecnologias experimentaram incontestáveis transformações. Tais transformações se refletiram nos mecanismos de atuação, nas esferas de responsabilidade do Estado e no seu leque de incumbências. Nesse sentido, Bresser Pereira (2009, p. 209) argumenta que:

A rigor, no Estado liberal só eram necessários quatro ministérios executivos: um Ministério da Justiça, encarregado da polícia ou da ordem interna; um Ministério da Defesa, incluindo o Exército e a Marinha; um Ministério da Fazenda ou Tesouro; e um Ministério das Relações Internacionais. O problema da eficiência não era, na verdade, central.

A política de delegar a edificação de obras de interesse coletivo a particulares também foi mantida no tocante ao que acontecia nos tempos de Império e, mais do que isso, foi ampliada durante a República Velha: Em 1890, concedeu-se à

---

<sup>15</sup>De acordo com David Osborne e Ted Gaebler (1995, p. 15), “o modelo burocrático se desenvolveu em condições diferentes das de hoje; numa sociedade de ritmo mais lento, quando as mudanças ocorriam com menor rapidez. Desenvolveu-se numa era hierárquica, quando só os que ocupavam o topo da pirâmide social dispunham de informações suficientes para decidir adequadamente, numa sociedade cujos membros trabalhavam com as mãos e não com a cabeça”.

Companhia Estrada de Ferro de Victoria a Minas a construção e exploração de linha férrea (Decreto n. 1.082, de 28 de novembro), o que foi confirmado, posteriormente, pelo Decreto n. 4.337, de 1º de fevereiro de 1902. Em 1912, recebeu a The Ceará Tramway Light and Power Company Limited autorização para funcionar no país (Decreto n. 9.440, de 13 de março).

Apesar desse contexto atomizante e não agregador, começavam a florescer algumas cidades brasileiras e a tornar-se cada vez mais urbanizadas. A crescente urbanização propiciava, então, um incipiente processo de interação entre diferentes grupos sociais, bem como de acumulação de capitais pela classe comerciante. Aliado a isso, estava o campo progressivamente repleto de negros, desde 1888 livres, e imigrantes europeus. Eis senão quando, dessa urbanização e do surgimento de novos atores políticos, surge no país uma nova elite intelectual e econômica, cujo objetivo precípuo era substituir a já combatida elite rural até então dominante<sup>16</sup>. Para tanto, necessário seria incentivar a industrialização do país a partir do robustecimento do aparelho estatal e da adoção de medidas de cunho notadamente desenvolvimentista, o que só seria possível se reorganizado o Poder Público em todos os seus níveis. Tinham consciência essas novas elites de que o crescimento de uma indústria sólida no Brasil só se daria mediante o combate às práticas oligárquicas, mais conservadoras e policentristas, ainda comuns na neófito República. Aliás, como refere Nunes (2003), a industrialização, no caso do Brasil, teria lugar num contexto em que os grupos oligárquicos já estavam enfraquecidos por confrontos políticos, pela depressão mundial no final da década de 1920, pela presença de uma elite estatal crescentemente forte e pela existência de grupos competitivos.

A obsessão das novas elites revolucionárias era a industrialização e o caminho para tal feito, segundo elas próprias, passava pelo fortalecimento da máquina estatal, que lhes permitisse protagonizar tanto a regulação das relações entre particulares (notadamente as relações trabalhistas) quanto a prestação de serviços públicos à coletividade. A partir da década de 1930, começa a se estruturar no Brasil o modelo administrativo burocrático. Em contraste com as décadas anteriores, passa o Estado a atuar como protagonista. Criam-se ministérios e outros

---

<sup>16</sup> Segundo Nunes (2003, p. 26), “no caso do Brasil, a industrialização teve lugar num contexto em que os grupos oligárquicos já estavam enfraquecidos por confrontos políticos, pela depressão mundial no final da década de [19]20, pela presença de uma elite estatal crescentemente forte e pela existência de grupos competitivos”.



músculos governamentais, ganha impulso a interferência do governo nas relações sociais entre particulares, o apetite regulatório se manifesta e começa a corporificação de um sistema que viria a ser alvo de contestações só no último quartel do século XX. Aliás, desde o fim da década de 1970, é bastante comum observar o uso da expressão “burocracia” acompanhada de sinal negativo. Todavia, são significativos os argumentos encontrados na literatura científica no sentido de que a implantação do padrão burocrático de racionalidade trouxe avanços significativos no modo como gerida a coisa pública e influenciou decisivamente a industrialização nacional observada a partir dos anos 1930.

### **1.3 O Brasil Pós 1930 – State Building, centralização e construção burocrática**

#### **1.3.1 O Primeiro Governo Vargas (1930 a 1945)**

Assim, o desenvolvimento assume a configuração de uma utopia, um estágio superior a ser conquistado, com patamar mais elevado de felicidade. Sem ele a nação permanecerá no atraso, com péssima distribuição de renda, periférica ou subordinada no contexto internacional, com indicadores sociais degradantes. Mas a reversão deste quadro não vem espontaneamente, deve ser construída, exige ação, determinação, vontade e – em suas versões mais maduras - planejamento. Só através do Estado, como instituição que se materializa por excelência a racionalidade burocrática e política, isto pode ser conseguido. Como toda boa ideologia, constrói-se um projeto de sonho que se propõe factível e realizável – e que, portanto, incita a um programa de ação. (FONSECA, 2004, p. 3)

O pensamento acima resumido por Pedro Cezar Dutra Fonseca no excerto que abre a seção serviu de motor para o advento de 1930 e, com ele, para o início da “Era Vargas”, essa que, segundo Wanderlei Guilherme dos Santos (2006), constituiu inquestionável ruptura em relação ao panorama vivido nas décadas antecessoras. Conforme Santos, o rompimento com a prática política oligárquica em 1930 assinala o início da trajetória da política modernizante no Brasil, introduzida por uma parcela da elite que recém tomava o poder, empenhada em reorganizar de alto a baixo o Estado e deixar definitivamente para trás as competições políticas cujos vencedores eram antecipadamente conhecidos.

A ruptura representada pela adoção do modelo administrativo burocrático se evidencia com a incorporação, ao tratamento dado à coisa pública, de um diferente padrão de racionalidade, pautado em premissas como a concentração dos meios de administração, a primazia à utilização de critérios técnicos para o governo e a

adoção da meritocracia para fins de admissão e promoção de pessoal no serviço público. O processo de burocratização do serviço público trouxe duas novas gramáticas políticas<sup>17</sup> até aquele momento desconhecidas no cenário político-administrativo brasileiro: o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos (NUNES, 2003).

Por insulamento burocrático compreende-se a criação de órgãos administrativos técnicos, isolados de disputas políticas, cujo objetivo é garantir o planejamento e a execução de políticas livres de direcionamentos, cerceamentos ou coações por parte da patronagem política. De acordo com Nunes (2003, p. 34), “insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias”. Consiste no isolamento dos executores de políticas públicas em relação às influências políticas. O universalismo de procedimentos, por sua vez, calcado nos valores de impessoalidade, isonomia e igualdade, consiste na instituição de regramentos e critérios objetivos e formalizados, destinados a orientar todos os procedimentos e atividades administrativas, com especial relevo no que diz respeito à seleção de pessoal para o provimento de cargos públicos e à contratação de produtos e serviços pela Administração Pública.

No Brasil, desde o início da Década de 1930, com Getúlio Vargas, cresce o protagonismo estatal no processo de construção de uma sociedade urbano-industrial, a partir de quando se pode observar um crescente esforço no sentido de o governo se fazer cada vez mais presente perante a sociedade civil, seja para a prestação direta de serviços de utilidade pública, seja para intervir no domínio econômico. Abra-se um parêntese para mencionar que não se tratou esse de um fenômeno exclusivamente brasileiro. No mundo todo, por questões ideológicas ou estratégicas, organismos e empresas estatais surgiram, inclusive mediante a estatização de empreendimentos privados. A Inglaterra é exemplo disso<sup>18</sup>. Pugnam, então, as novas elites exurgentes pela quebra do policentrismo político e pela sua substituição por uma máquina burocrática centralizada, robusta, de ação

---

<sup>17</sup> Em prefácio elaborado por Luiz Carlos Bresser Pereira à obra “A Gramática Política do Brasil – Clientelismo e Insulamento Burocrático”, de Edson Nunes (2003), são definidas as gramáticas políticas como sendo padrões institucionalizados de relações que estruturam os laços entre Sociedade e Estado.

<sup>18</sup> Naquele país, os governos trabalhistas estatizaram no ano de 1946 o Banco da Inglaterra. Também o fizeram quanto a empresas de telecomunicações, de geração de energia elétrica, do setor petrolífero, de construção naval e de produção de carvão. Também foi alvo de estatização o sistema ferroviário, parte da indústria automobilística e de siderurgia, além de parte das companhias aéreas.

padronizada, cujos controles sejam fundados em mecanismos puramente impessoais, racionais e objetivamente normatizados. Nas palavras de Edson Nunes (2003, p. 19), o caminho para a industrialização seria

a criação de uma burocracia insulada, a fim de perseguir a realização de políticas desenvolvimentistas que não fossem limitadas pela patronagem política. As agências protegidas pelo insulamento burocrático mostraram-se dispostas a manter procedimentos técnicos e uma certa dose de universalismo de procedimentos no recrutamento de seus funcionários.

Com a Era Vargas, inicia-se um extenso processo *de state building*. O ponto de partida foi a criação, já no ano de 1930, de dois novos ministérios: o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública<sup>19</sup> e o do Trabalho, Indústria e Comércio<sup>20</sup>. A partir daí, foram sendo criados inúmeros órgãos e entidades destinados a compor uma máquina pública efetiva, destinada a alavancar o processo de industrialização nacional e a robustecer a presença do Estado perante a sociedade, tanto para a prestação direta de serviços quanto para a regulação e o estímulo de atividades privadas<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Decreto n. 19.402, de 14 de novembro.

<sup>20</sup> Decreto n. 19.433, de 26 de novembro.

<sup>21</sup> Alguns órgãos e entidades criados durante o primeiro governo Vargas: para a regulação de mercados e estímulos à produção e comércio, foram criados o Conselho Nacional do Café (CNC) (Decreto n. 20.003, de 16 de maio de 1931), o Departamento Nacional do Café (DNC) (Decreto n. 22.452, de 10 de fevereiro 1933), o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE) (Decreto n. 24.429, de 20 de junho de 1934), o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) (Decreto n. 22.789, de 1º de junho de 1933), o Instituto Nacional do Mate (INM) (Decreto-Lei n. 375, dia 13 de abril de 1938), o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) (Decreto-Lei n. 395, de 29 de abril de 1938), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (Decreto-lei n. 5.982, de 10 de novembro). Para a integração nacional, foram criados o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT) (Decreto n. 20.859 de 26 de dezembro de 1931) e o Instituto Nacional de Estatística (INE) (Decreto n. 24.609, de 06 de julho). Posteriormente, foi o INE fundido ao Conselho Brasileiro de Geografia (CBG), dando origem ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Decreto-Lei n. 218, de 26 de janeiro de 1938). Para estimular o mercado financeiro, foram criadas a Caixa de Mobilização Bancária – Camob (Decreto n. 21.499, de 10 de junho de 1932) e a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, embrião do Banco Central (Decreto-Lei n. 7.293, de 02 de fevereiro). Na área dos transportes, foi encampada a The Amazon River Steam Navigation Company Limited, transformada em Empresa de Navegação da Amazônia (Enasa) (Decreto-Lei n. 2.147, de 25 de abril de 1940), sendo também criados o Serviço de Navegação da Bacia do Prata (SNBP), sob a forma de autarquia (Decreto-Lei n. 5.252, de 16 de fevereiro de 1943), o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) (Decreto-Lei n. 8.463, de 27 de dezembro), e o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) (Decreto-lei n. 8.486, de 28 de dezembro). Na área de siderurgia, mineração, eletricidade e bens duráveis, foram criadas empresas estatais de grande porte, principalmente no início da década de 1940. Foram criadas ainda a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (Decreto-Lei n. 3.002, de 30 de janeiro de 1941), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) (Decreto n. 4.352, de 1º de junho de 1942), essa última pelo mesmo decreto que encampou a Companhias Brasileiras de Mineração e Siderurgia S.A. e a Companhia Itabira de Mineração S.A. Criaram-se também a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) (Decreto-Lei n. 8.031, de 03 de outubro de 1944), a Companhia Nacional de Alcalis (CNA) para a produção de barrilha (Decreto-Lei n. 5.684, de 20 de julho) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM), (Decreto-Lei n. 5.215, de 21 de janeiro).

Com o advento da Constituição de 1934, pela primeira vez a premissa da realização de concurso para a seleção de funcionários públicos no Brasil foi alçada ao patamar de norma constitucional<sup>22</sup>. A universalidade de procedimentos, a rigidez e a publicidade dos critérios e normas a serem obedecidos nos concursos propiciou objetividade no processo seletivo de pessoas, razão pela qual constituiu, juntamente com o insulamento burocrático, instrumento de combate ao clientelismo e ao personalismo no Poder Público. Foi a primeira representação do que se conhece hoje por “princípio da impessoalidade<sup>23</sup>”, atualmente erigido pelo caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988<sup>24</sup>.

Em 28 de outubro de 1936 foi promulgada a Lei n. 284 que, além de estabelecer regras relativas ao funcionalismo público, instituiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), destinado a atuar na organização e controle da Administração Pública. Foram criadas, também, Comissões de Eficiência, ao número de uma para cada ministério. Assim, por ter fixado as primeiras regras relativas ao funcionalismo público no Brasil, credita-se à Lei n. 284/36, o status de “embrião” do que viria a ser o estatuto dos servidores públicos civis<sup>25</sup>. A referida norma definiu, ainda, duas categorias diferentes de agentes públicos: os funcionários e os extranumerários. A primeira categoria, cujo ingresso no serviço público dependeria de aprovação em concurso público, constituiria o núcleo destinado a assegurar a continuidade e estabilidade às ações administrativas, mesmo quando houvesse alternância no poder. A segunda, de livre nomeação, em número variável e caráter transitório, encarregar-se-ia de determinadas funções relacionadas à expansão, nem sempre permanente, de serviços públicos.

Em 30 de julho de 1938, foi extinto o CFSPC<sup>26</sup> e criado em sua substituição o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão cuja criação já

---

<sup>22</sup> Arts. 95, § 3º; 104, “a”; 158; 158, § 2º; 169 e 169, § 2º.

<sup>23</sup> Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 114), Princípio da Impessoalidade traduz-se “na ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações benéficas, nem detrimetosas. Nem favoritismos, nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários de grupos, facções de qualquer espécie”.

<sup>24</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

<sup>25</sup> A data da promulgação da Lei n. 285/1936 (28 de outubro) é até hoje celebrada como dia do servidor público.

<sup>26</sup> Decreto-Lei n. 579/38.

estava prevista no art. 67<sup>27</sup> da Constituição de 1937 e que representaria um marco no processo de construção da burocracia brasileira. O DASP, segundo Nunes (2003), era um órgão que combinava insulamento burocrático, por tratar-se de órgão técnico resguardado em relação ao poder político, com universalismo de procedimentos. Criado para racionalizar a administração pública e o serviço público, o departamento preocupava-se em padronizar os procedimentos relacionados à contratação e promoção de funcionários públicos. Para Santos (2006), o DASP lançará as bases de um sistema de mérito, reivindicando a atenção da classe política para a relevância dos operadores da máquina estatal, em especial de um Estado que se tornava mais complexo a cada ano. As comissões de eficiência, no entanto, foram mantidas.

Poucos anos depois, o ano de 1939 marca a edição do que efetivamente ficou conhecido como primeiro estatuto dos funcionários públicos civis da União Federal propriamente dito: o Decreto-Lei n. 1.713, de 28 de outubro. O documento serviu para consolidar o fenômeno da universalização de procedimentos no que diz respeito ao modo de seleção e tratamento dos agentes públicos, não o fazendo, porém, de maneira genérica.

Como refere Nunes (2003, p. 57), ao final do governo Vargas, em 1945, o Brasil era um país bastante diferente, comparado ao momento anterior. Um aparelho de Estado complexo e centralizado foi desenvolvido para substituir o velho sistema federativo e liberal. Meios tecnocráticos de controle foram criados e concentrados nas mãos do Estado e regulamentos corporativos foram estabelecidos para indexar a noção de cidadania à atividade profissional. Ao ser mudado o perfil do Estado brasileiro, muda-se também o perfil de sua economia. De acordo com Celso Furtado (1983), a partir dos anos 1930, o setor industrial assumiu o centro dinâmico da economia brasileira, desbancando o setor agroexportador. Durante essa década, a produção industrial cresceu a uma taxa anual média de 5,2 por cento, o que permitiu

---

<sup>27</sup> Assim dispõe mencionado artigo: “Art. 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária”.

ao PIB subir a um índice médio anual de 4,6%, apesar do declínio considerável no valor do comércio exterior.

### 1.3.2 Governos José Linhares e Eurico Gaspar Dutra (1945 a 1950)

Pouco mencionado pela literatura histórica vulgar devido ao curto período no exercício do Governo, José Linhares teve seu poder marcado pela oposição à obra centralizadora de Vargas, no que foi acompanhado por seu sucessor, Eurico Gaspar Dutra, especialmente no que diz respeito à atuação do DASP. De acordo com Nunes (2003), Linhares encarava o DASP e seus funcionários como um legado do regime autoritário anterior e, em função de tanto, muito embora não o tenha desconstituído, despojou o órgão de seu papel central de planejamento<sup>28</sup>, solapando o sistema burocrático e centralizador e, inclusive, a premissa de universalização de procedimentos, cristalizada com sua criação<sup>29</sup>. A partir de então, perde o DASP muitas de suas funções de coordenação administrativa e de elaboração do planejamento econômico, inclusive o condão de estabelecer o orçamento federal. Passou o DASP de superintendente da administração federal a mero órgão consultivo, encarregado de estudo e orientação administrativa (INSTITUTO..., 2010). Ainda nos primeiros dias de seu Governo, Linhares revogou dispositivo promulgado por Vargas que previa a instalação do Conselho de Economia Nacional e extinguiu a Coordenação de Mobilização Econômica<sup>30</sup>.

Movimento semelhante se observou durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, que, a exemplo de José Linhares, laborou no sentido de eliminar pontualmente alguns órgãos criados por Vargas e minimizar a autonomia de outros tantos, muito embora não tenha se empenhado em extingui-los maciçamente. Segundo Draibe (2004), é opinião corrente que a desmobilização de vários órgãos do aparelho do Estado, após a queda de Vargas, teve como objetivo central suprimir aquelas instituições corporativas cuja natureza expressava o caráter ditatorial do antigo regime. Aliás, prossegue Draibe, ao se analisar a reestruturação do modelo econômico levada a efeito tanto por Linhares quanto por Dutra, é possível que se

---

<sup>28</sup> Decreto n. 8.323, de 07 de dezembro de 1945

<sup>29</sup> Segundo Nunes (2003, p. 67), Linhares “aumentou os níveis salariais dos funcionários subalternos do Ministério da Educação e nomeou amigos e parentes para o serviço público”. Surgiu, inclusive, o seguinte jargão popular: “Os Linhares são milhares”.

<sup>30</sup> O Decreto n. 8.400, de 19 de dezembro de 1945 revogou o art. 179 da Lei Constitucional n. 09, de 28 de fevereiro de 1845.

constate essa peculiaridade: foram objeto de extinção ou neutralização justamente os órgãos potencialmente capazes de cumprir funções centralizadoras de coordenação e planejamento.

Assim, segundo Draibe (2004), o organismo econômico e os instrumentos de intervenção estatal permaneceram praticamente os mesmos, mantendo-se, portanto, o padrão intervencionista estabelecido desde os anos de 1930. Porém, sua dinâmica de funcionamento fora profundamente alterada. Se, por um lado, alguns órgãos foram extintos ou esvaziados, por outro, muitos outros foram criados<sup>31</sup>. Dutra também lançou mão da prática de encampar empreendimentos e serviços antes concedidos a empresas privadas, o que fez, no entanto, mais em função do fim dos prazos de concessão previstos nos contratos do que por decisão política ou estratégica. Exemplifica isso o caso da “The São Paulo Railways Company Limited”<sup>32</sup>, do setor ferroviário, e da “Ceará Tramway, Light and Power Company Limited”<sup>33</sup>, de distribuição de energia elétrica<sup>34</sup>.

Fato de absoluta importância ocorrido durante o Governo Dutra foi a implementação do Plano Salte<sup>35</sup>, o qual, sem dúvida, é digno de análise detida. O plano foi elaborado pelos técnicos do DASP no ano de 1948, para ser implantado num prazo de cinco anos, e estabelecia em pormenores os projetos de investimento estatal nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, contando com uma dotação variável, fixada em 3% da renda nacional estimada para todo o quinquênio. Quanto à distribuição, 57% do total destinado ao plano foram para a área de

---

<sup>31</sup> Em 1946 foram extintos o Departamento Nacional do Café (Decreto-Lei n. 9.068, de 15 de março) e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (Decreto-lei n. 9.083, de 22 de março). No entanto, no mesmo ano de 1946, foram criadas a Comissão Central de Preços – CCP (Decreto-Lei n° 9.125, de 04 de abril) e a Divisão de Economia Cafeeira – DEC (Decreto-Lei n. 9.784, de 06 de setembro). Em 1947, foi criada a Comissão Executiva de Defesa da Borracha - CEDB (Lei n. 86, de 08 de setembro). Os anos seguintes viram o nascimento da Comissão Consultiva de Intercâmbio Comercial com o Exterior - CCICE (Decreto n. 24.697 “A”, de 23 de março de 1948) e a substituição do Conselho Federal do Comércio Exterior – CFCE pelo Conselho Nacional de Economia – CNE (Lei n. 970, de 16 de dezembro de 1949). Nos últimos dias de governo, nasceu o Conselho Nacional de Pesquisa – CNPQ (Lei n. 1.310, de 15 de janeiro de 1951), cuja origem, em verdade, remonta ao tempo de Getúlio Vargas.

<sup>32</sup> Decreto-Lei n. 9.869 de 13 de setembro de 1948.

<sup>33</sup> Decreto n. 25.232, de 15 de julho, de 1948.

<sup>34</sup> Também em 1948 foram encampadas a estrada de ferro explorada pela “The State Bahia South Western Railway Company Limited” (Lei n. 314, de 31 de julho de 1948) e a Companhia Indústria e Viação de Pirapora encampada no fim do ano (Lei 595, de 24 de dezembro de 1948).

<sup>35</sup> Salte corresponde às iniciais de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. Segundo Sônia Draibe (2004, p. 133) “esse plano tem sido insistentemente considerado como o primeiro grande esforço de racionalização e planejamento do desenvolvimento econômico no Brasil. Na verdade, constituiu a terceira tentativa de estabelecer, de forma coordenada e sistematizada, programas parciais de empreendimentos e obras públicas, tendo sido antecedido pelo Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939) e pelo Plano de Obras e Equipamentos (1943)”.

transportes; 16%, para energia; 14%, para alimentação; e 13%, para saúde (ALVES, 2004). Todavia, malogrou-se o plano, sendo, em função de tanto, abandonado logo no ano seguinte<sup>36</sup>.

Outro ponto de relevo no governo Dutra refere-se à existência da Missão Abbink, constituída também em 1948 com o nome de Comissão Técnica Mista Brasileiro-Americana e chefiada por Otávio Gouvêa e John Abbink. Segundo Alves (2004), o estudo empreendido por tal missão é considerado como o mais completo diagnóstico dos problemas estruturais que abrangiam o desenvolvimento brasileiro. De acordo com Draibe (2004, p. 140),

Os obstáculos ao desenvolvimento identificados pela missão foram: a inexistência de um mercado nacional unificado; a dependência do setor externo; a elevada taxa de crescimento populacional; a carência energética; o sistema de transporte deficiente; a baixa produtividade geral da economia; os desequilíbrios setoriais e regionais; as dificuldades para combater os surtos inflacionários; a inexistência de um mercado organizado de capitais e a fragilidade e desarticulação do mercado financeiro.

### 1.3.3 O Segundo Governo Vargas (1950 a 1954)

Em 1951 Vargas, retorna ao poder pela via democrática e reinicia o processo de expansão da máquina pública, muito embora em ritmo mais moderado em relação ao que imprimira no primeiro governo. Se, no primeiro período, Vargas criou ou constituiu 50 empresas estatais diversas, no segundo, constituiria apenas 10 (SANTOS, 2006). A referida diminuição do número de estatais criadas durante o segundo mandato de Vargas, no entanto, não foi calculada, mas resultou do novo modelo democrático que exigia, então, para a constituição das empresas, aprovação por parte do Congresso Nacional, ao contrário do tempo pretérito, onde se poderia fazê-lo por decreto unilateral.

---

<sup>36</sup> Alves (2004) explica que o programa não foi exitoso em razão de falhas em seu planejamento. Segundo o autor, “o investimento foi feito de forma um tanto quanto desconexa, sendo a área de transportes priorizada mais por se encontrar em situação calamitosa do que por se pensar num projeto de integração nacional e de facilidade de escoamento de safras. Provas cabais disto estão no fato de que não foi pensada a unificação das bitolas dos trens e, na área de energia, apenas 2% dos recursos acabaram destinados ao carvão e à lenha, principais combustíveis de locomotivas à época. Ainda no setor de transportes, o desenvolvimento de indústrias de cimento e asfalto, essenciais para qualquer projeto de expansão rodoviária, recebeu poucos recursos. E grande parte dos investimentos em energia (48%) foi pra área de combustíveis e empregada na importação de refinarias e petroleiros, sem dotar o país de uma matriz energética alternativa ao petróleo, como álcool, anidro ou gasôênio, nem avançar significativamente a pesquisa e a prospecção do óleo em território nacional. Na área da saúde, avançou-se do simples controle de endemias, como malária, febre amarela e cólera, para doenças mais complexas, como tracoma e câncer” (ALVES, 2004, p. 64-65).



Com base no diagnóstico realizado nos anos anteriores, traçou-se pela primeira vez, no início dos anos 1950, de forma abrangente e incisiva, uma alternativa global de desenvolvimento da indústria, e conseqüentemente do capitalismo no Brasil, integrando seus aspectos mais substanciais num grau de harmonia e compatibilidade até então inédito. Foram definidos diversos projetos integrados, de forma simultânea: um programa de desenvolvimento da agricultura, um bloco integrado visando à industrialização pesada, um projeto de desenvolvimento urbano e de vinculações orgânicas entre o campo e as cidades e, por fim, uma concepção de “integração” das massas trabalhadoras urbanas no processo de desenvolvimento, através de políticas específicas de bem estar social (DRAIBE, 2004).

Os termos do projeto de desenvolvimento do segundo governo Vargas estavam contidos em sua primeira mensagem ao Congresso Nacional, chamada de “Mensagem Programática”. Nessa mensagem, foram indicados os principais setores a serem desenvolvidos e os ramos novos a serem estimulados por decidida intervenção do Estado: ferro e aço; indústria química pesada, indústria de equipamento e material ferroviário; indústria elétrica pesada; equipamentos e material para serviços de comunicações; indústria automobilística e indústria de construção naval<sup>37</sup>.

Em 1952 foi estabelecido um novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União Federal (Lei n. 1.711, de 28 de outubro<sup>38</sup>), o qual impôs pela primeira vez,

---

<sup>37</sup> Com intuito de retomar o processo expansionista iniciado em seu primeiro governo, Vargas envia ao Congresso Nacional, no ano de 1951, projeto de lei propondo o Programa do Petróleo Nacional, o qual redundaria na Lei 2.004, de 03 de outubro 1953. Além de instituir a política nacional do petróleo, o Programa definiu as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e oficializou a criação da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás. Nos meses de junho e julho do ano de 1952, foram criados dois novos bancos estatais: o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE, (Lei n. 1.628, de 20 de junho) e o Banco do Nordeste do Brasil – BNB (Lei n. 1.649, de 19 de julho). Ainda em 1952, foi enviado pela Presidência ao Congresso projeto de lei para a criação da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA. A tramitação desse PL foi longa e apenas no ano de 1957, já com Juscelino Kubitschek no poder, foi aprovada e convertida na Lei n. 3.115, de 16 de março, agrupando todas as empresas ferroviárias da União, na Rede Ferroviária Federal S.A – RFFSA. Logo de início, a RFFSA englobava 19 estradas de ferro, que somavam um total de 37 mil quilômetros de linhas. Em 1953, foi criada a Superintendência para o Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPEVEA (Lei n. 1.806, de 6 de janeiro). Em 1954, Getúlio Vargas envia ao Congresso Nacional projeto de lei para a criação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás. O referido projeto só foi transformado em Lei em 1961 (Lei n. 3.890 de 25 de abril).

<sup>38</sup> Observe-se que a Lei n. 284/36, o Decreto-Lei 1.713/39 e a Lei 1.711/52 foram editadas todas no dia 28 de outubro, consagrando-o como dia do servidor público no Brasil.

legal e objetivamente, a obrigatoriedade de concurso público como regra geral para a investidura em cargos de carreira no serviço público federal<sup>39</sup>.

Ainda no ano de 1952, Vargas anuncia uma reforma administrativa radical, cujo objetivo seria a atualização e modernização dos métodos de coordenação e articulação das políticas públicas. Para tanto, uma comissão de especialistas foi formada, incumbida de elaborar um anteprojeto que assegurasse uma distribuição mais equânime das atividades do Estado, agrupando-as de acordo com sua natureza. Buscava-se com a reforma, sobretudo, a redução da quantidade de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República e a simplificação do campo de atuação de cada ministério.

É possível indicar os elementos basilares do anteprojeto apresentado. A reforma consistiria, num primeiro momento, na criação de um sistema duplo de coordenação administrativa: um direto, realizado por comissões interministeriais de maneira descentralizada, e outro indireto, com a coordenação de todos os projetos e atividades por meio de um órgão central a ser criado, subordinado à própria Presidência da República - o Conselho de Planejamento e Coordenação. Os princípios a serem seguidos, conforme previsto no próprio anteprojeto, seriam a descentralização da Administração Pública e a maior autonomização dos órgãos técnicos, desafogando a Presidência da República, mas preservando alguns mecanismos centralizados de coordenação e controle. O Conselho de Planejamento e Coordenação cumpriria esse papel controlador, formulando os objetivos gerais e específicos de cada órgão e atuando como órgão supremo de planejamento e programação das atividades governamentais.

Em segundo lugar, o anteprojeto previa uma transformação do sistema de distribuição e redistribuição dos fundos públicos, ainda atrelado ao então vigente Código de Contabilidade de 1922<sup>40</sup>. Por fim, propunha uma profunda reorganização de alguns órgãos e entidades públicos, bem como o desmembramento de alguns outros, conforme a natureza de suas atividades. Para isso, o anteprojeto estabelecia que os onze ministérios fossem transformados em dezesseis, desdobrados alguns e criados outros.

---

<sup>39</sup> Assim dispôs o art. 18, da Lei n. 1.711/52: "Art. 18. A primeira investidura em cargo de carreira e noutros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso".

<sup>40</sup> Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro, de 1922.

Apesar de um aparente apoio consensual prévio dos partidos representados no Congresso Nacional, o projeto de reforma administrativa enviado ao Congresso Nacional em agosto de 1953 não conseguiu aprovação, nem na gestão Vargas, nem nas subsequentes. Segundo Draibe (2004), era politicamente impossível levar a cabo uma reforma administrativa; não havia, segundo ela, um órgão geral de planejamento e controle. Foi frustrada a maior parte das metas de desenvolvimento e transformação estrutural propostas.

#### 1.3.4 O governo Juscelino Kubitschek (1956 a 1961)

Após 25 anos de transformações na estrutura do Estado, após 25 anos de desenvolvimento da indústria e da construção dos pré-requisitos de infraestrutura, sob a direção do estado, apresentou-se um modo de articular a entrada da empresa estrangeira (num momento favorável da competição capitalista internacional) a uma dinâmica industrial de perfil avançado (DRAIBE, 2004, p. 225-226).

Em fins da década de 1950, Juscelino Kubitschek introduz o Brasil em uma avançada fase da economia industrial e no momento final de seu processo de industrialização. Não raras são as análises no sentido de que os anos 50 são a fase decisiva da industrialização brasileira. Nesse período, o Estado se empenha a fundo em ampliar a base do sistema industrial que surgira da crise da economia primário-exportadora.

É estabelecido, para isso, um sistema político-administrativo de natureza simbiótica, que mesclava estrutura administrativa centralizada com um modelo de gestão descentralizado e autonomista, flertando, inclusive, com a informalidade e o paralelismo. Para articular de forma rápida e concentrada uma estrutura monopolista de perfil avançado, sem esbarrar em resistências e interesses políticos e econômicos, a administração Kubitschek lançou mão de instrumentos herdados dos governos Vargas. Porém, mais do que isso, Kubitschek criou novos instrumentos e maneiras de articular políticas dentro daquilo que se convencionou chamar de “administração paralela” ou “estrutura informal”.

O centralismo administrativo de Kubitschek aparece com a criação, logo no primeiro dia de governo, do Conselho de Desenvolvimento (decreto n. 38.744, de 1º

de fevereiro de 1956<sup>41</sup>), órgão de coordenação e planejamento diretamente subordinado à Presidência da República e composto por ministros de Estado, chefes dos Gabinetes Civil e Militar e representantes do Banco do Brasil e do BNDE. A descentralização, por outro lado, aparece nos instrumentos pelos quais atuava esse Conselho de Desenvolvimento, quais sejam: os Grupos de Trabalho e os Grupos Executivos. Tais grupos tinham atribuições específicas a setores restritos da economia e eram compostos por agentes públicos civis, militares, técnicos das autarquias e empresas estatais e representantes da iniciativa privada<sup>42</sup>.

Criou-se, então, uma estrutura que, embora centralizada e diretamente vinculada à Presidência da República, atuava de maneira articulada, descentralizada, informal, democrática e dinâmica. Um sistema que, segundo Draibe (2004), foi conscientemente orientado para minimizar fricções e resistências. De acordo com Celso Furtado (1983), a ação dos chamados Grupos Executivos tornou-se exemplar no que tange à promoção da integração entre o sistema industrial e o mercado interno, uma vez que canalizou investimentos para as atividades produtoras de bens intermédios cuja demanda crescia com rapidez no país – química, celulose e papel, metais não ferrosos, cimentos, etc. A ausência de vínculos para com a administração direta ou com o Congresso Nacional tornava os membros dos Grupos Executivos e de Trabalho mais autônomos e diretamente responsáveis pelas decisões tomadas em seu campo de atuação, o que evitava sofrerem os constrangimentos burocráticos a que se submetiam os decisores dos órgãos tradicionais.

Dessa forma, o governo Kubitschek conseguiu alcançar um grau muito elevado de coordenação e planejamento, ao mesmo tempo centralizador e abrangente, incorporando níveis bastante avançados de planejamento setorial, para a montagem dos novos ramos industriais e para a estruturação integrada dos setores básicos e de infraestrutura. (DRAIBE, 2004, p. 227-228).

---

<sup>41</sup> Assim estabelece o decreto n. 38.744/1956, em seu art. 2º: “Art. 2º. Compete ao Conselho estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do País, particularmente no tocante ao seu desenvolvimento econômico elaborar planos e programas visando a aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada; analisar relatórios e estatísticas sôbre evolução dos vários setores da economia; estudar e preparar projetos de leis, decretos e atos administrativos, bem como manter-se informado da implementação das medidas aprovadas”.

<sup>42</sup> São exemplos de Grupos Executivos criados por Kubitschek o Grupo Executivo da Indústria Automobilística Brasileira – GEIA (Decreto n. 39.412, de 16 de junho de 1956), e o Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval – GEICON (Decreto n. 43.899, de 1958). Segundo Corrêa (2007, apud LOPES, 1991, p. 172), somente entre março de 1956 e agosto de 1957 foram constituídos 32 grupos executivos e de trabalho ligados ao Conselho de Desenvolvimento.

Com base nesse modelo híbrido, foi concebido e implementado o Plano de Metas, um programa de industrialização e crescimento erigido sob significativa influência do "Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira no período de 1955 a 1960", estudo elaborado por Celso Furtado com a colaboração da CEPAL e do BNDE. Os setores cujo desenvolvimento era almejado pelo Plano de Metas correspondiam, principalmente, aos de energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação<sup>43</sup>.

O resultado disso foi que, no ano de 1959, a estrutura do sistema industrial havia evoluído consideravelmente em relação à década anterior. O setor metal-mecânico passou a ser o mais importante da indústria brasileira, contribuindo com 27% para a produção industrial no país. Os setores alimentar, têxtil e conexos representavam em conjunto 36%. Entre 1949 e 1959, a produção metal-mecânica crescera a uma taxa média anual de 15,2%, quase dobrando a intensidade do crescimento da produção manufatureira, que fora de 8,5%. O avanço na capacidade industrial brasileira e sua harmonia em relação ao mercado interno ficava evidente pelo fato de que, em 1959, as importações não representavam mais de 1,1% da oferta total de bens de consumo não duráveis e 6,3% dos duráveis (FURTADO, 1983).

### 1.3.5 Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)

Escassa é a literatura acerca do mandato de Jânio Quadros como Presidente da República, sendo praticamente ignorado o período por grande parte das obras ligadas à economia ou ciência política. Tal lacuna historiográfica se deve fundamentalmente a duas razões precípuas: (a) o curto período na Presidência da República – apenas sete meses – e (b) as poucas medidas governamentais efetivas ou mesmo administrativas tomadas em seu mandato, caracterizado muito mais por atos de natureza simbólica, que objetivavam o “saneamento moral” dos hábitos e costumes brasileiros.

---

<sup>43</sup> Na esteira do estabelecido pelo Plano de metas, foram criadas, durante o governo Kubitschek, a Companhia Centrais Elétricas de Furnas, (Decreto n. 41.066, de 28 de fevereiro de 1957), o Conselho de Política Aduaneira – CPA (Lei n. 3.244, de 14 de agosto, de 1957), e o Ministério de Minas e Energia (Lei n. 3.782, de julho de 1960). Em 25 de abril de 1961, ao fim do governo Kubitschek, fundou-se a Companhia Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. – USIMINAS, como empresa de capital misto, mesclando recursos brasileiros e japoneses.

O mesmo não se pode dizer quanto ao período de João Goulart, que efetivamente imprimiu um perfil identificável ao seu período como Presidente. Se durante os governos Vargas e Juscelino o processo expansionista se dá, principalmente, a partir da criação de órgãos, autarquias e empresas independentes, autônomas umas em relação às outras, movimento diverso ocorre durante o período de João Goulart. Como ressalta Santos (2006), durante o governo João Goulart tem início um segundo processo expansionista, caracterizado não pela criação de novas pessoas jurídicas, mas pela consolidação daquelas já constituídas ou encampadas pelo Estado através de sua aglomeração em holdings, como a Eletrobrás e a Embratel. Outra das características identificáveis durante o governo Jango foi a ativação do que vulgarmente se chamou de “hospital de empresas do BNDE” (CARVALHO, 2009), quando o banco estatal passou a encampar empresas em situação de dificuldades financeiras, com o objetivo de protegê-las da falência.

A inauguração de dito “hospital de empresas” se deu no ano de 1964, quando, reconhecendo a situação de insolvência da Material Ferroviário S.A. – MAFERSA, bem como a suposta utilidade pública de sua manutenção, João Goulart assina a encampação da empresa<sup>44</sup>, sendo atribuídas suas ações, bem como seu controle administrativo, ao BNDE.

A política interventora e nacionalista de Jango, então, se evidencia e se consolida a partir da instituição da Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos (CONESP)<sup>45</sup>, que viria a contribuir significativamente para o robustecimento da burocracia brasileira. Nessa mesma época, vivia o Brasil um período de tabelamento arbitrário de preços, medida adotada para combater a inflação, mas que fazia com que produtos de toda sorte, principalmente os alimentícios, simplesmente deixassem de ser produzidos e/ou comercializados. Tal contexto conduziu o Poder Público à criação de uma autarquia, a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) e duas empresas estatais, a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM)<sup>46</sup>, as quais se encarregavam de garantir a distribuição de produtos necessários para o consumo do povo.

---

<sup>44</sup> Decreto n. 53.576, de 21 de fevereiro de 1964.

<sup>45</sup> A CONESP foi criada pelo Decreto do Conselho de Ministros n. 1.106, de 30 de maio, justamente em resposta a protestos do governo americano em face da encampação da Companhia Telefônica Rio-Grandense pelo Governador Leonel Brizola (CORRÊA, 2007),

<sup>46</sup> Entidades criadas pelas Leis Delegadas n. 05, 06 e 07, de 26 de setembro de 1962.

No dia 13 de março do mesmo ano, 18 dias antes do golpe militar, em célebre comício realizado na Central do Brasil para milhares de pessoas, João Goulart firmou os Decretos n. 53.700, 53.701 e 53.702. O segundo decreto expropriava todas as ações da Refinaria e Exploração de Petróleo União S.A., da Refinaria de Petróleos de Manguinhos S.A., da Companhia de Petróleo da Amazônia S.A., das Indústrias Matarazzo de Energia S.A., da Refinaria de Petróleo Ypiranga S.A. e da Destilaria Rio Grandense de Petróleo S.A., as quais foram repassadas à Petrobrás. O referido decreto foi revogado no ano seguinte, pelo Presidente Castello Branco (Decreto n. 53.883, de 09 de julho de 1965).

### 1.3.6 O Regime Militar

Em 1964, veio a revolução militar e, com ela, a assunção ao poder de um regime político diametralmente oposto em relação ao anterior, o que, no entanto, não implicou em mudanças significativas do ponto de vista da construção da máquina pública. Em que pese a ruptura institucional, tendo se deslocado bruscamente da esquerda para a direita, caracterizou-se o regime militar por uma significativa continuidade em relação às políticas de expansão do Estado iniciadas por Getúlio Vargas e, inclusive, de intervenção sobre o plano privado<sup>47</sup>. Logo após a ocorrência do advento militar, o que se viu foi uma reestruturação do setor produtivo da Administração Pública, acompanhada de crescente autonomização da máquina burocrática, em níveis nunca antes verificados.

Tratava-se de consolidar a administração indireta, atribuindo às estatais relativa autonomia e *modus operandi* de pessoa jurídica de direito privado. Tais medidas permitiam simplificação e agilidade de procedimentos na gestão de recursos humanos e de materiais, o que era impossível no âmbito da pessoa jurídica de direito público. (INSTITUTO..., 2010, p. 353).

---

<sup>47</sup> Durante o regime militar, foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) (Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964), o qual se encarregaria de gerir um dos mais importantes mecanismos de geração de poupança compulsória; o FGTS, criado em 1966 (Lei n. 5.107 de 13 de setembro de 1966); o Serviço de Processamento de Dados (SERPRO) (Lei n. 4.516, de 1º de dezembro de 1964); a Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A. (Eletrosul) (Decreto n. 64.395, de 23 de abril de 1969); a Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear (CBTN) (Lei n. 5.740, de 1º de dezembro de 1971), mais tarde transformada em Empresas Nucleares Brasileiras S.A. (Nuclebrás) (Lei n. 6.189, de 16 de dezembro de 1974); a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) (Lei n. 5.792, de 11 de julho de 1972) a Siderurgia Brasileira S.A. (Siderbrás) (Lei n. 5.919, de 17 de setembro de 1973); a Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás) (Lei n. 6.222, de 10 de julho de 1975); e a Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás) (Lei n. 6.301, de 15 de dezembro, de 1975).

No caso das empresas estatais, desde o início do regime militar o intento foi o de garantir sua autonomia, de modo a auferir-lhes independência financeira, para não mais dependerem do orçamento da União. O modelo autonomista levado a cabo durante o regime militar se notabiliza, no entanto, por fugir ao controle do próprio poder central. De acordo com Alves (2004), uma das características mais marcantes do expansionismo verificado durante o regime militar, no que diz respeito ao perfil conferido ao Estado brasileiro, é o fato de que ele adentrará, consciente ou inconscientemente, o mercado competitivo capitalista e, não satisfeito em ocupar setores específicos, considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional, imiscuir-se-á também em setores até então dominados pela iniciativa privada, fazendo, inclusive, concorrência às empresas privadas já estabelecidas. Isto, segundo o autor, trará mudanças profundas na maneira como diversos organismos estatais irão atuar. A partir do ano de 1965, a tecnoburocracia brasileira, especificamente aquela relacionada às empresas estatais, chega ao auge de sua importância socioeconômica e assume um relevo até então inimaginável, tão grande que o estamento burocrático chega a ser apontado como classe social dominante, sobrepondo-se, inclusive, à burguesia industrial e às elites rurais (ALVES, 2004).

Segundo Alves (2004), a grande expansão do setor produtivo estatal não veio acompanhada de expansão ou aprimoramento do Governo enquanto ente regulador. A proliferação indiscriminada de empresas estatais, sem maiores estrangimentos ou amarras, conduziu a um processo de insulamento burocrático exacerbadamente independente. O isolamento da burocracia em relação ao poder político é tão profundo e seus agentes são tão livres para agir, que as unidades insuladas passam a ter vida própria, tomando suas decisões por sua conta e segundo entendimentos (e às vezes interesses) exclusivos de seus próprios diretores.

Nesse contexto, empresas estatais se expandem, adquirem empresas privadas e criam inúmeras subsidiárias independentemente de aquiescência do Poder Central. O BNDE deixa de atuar como gestor de fundos públicos para atuar como administrador de empresas, fazendo com que a máquina burocrática detivesse poder político e econômico muitas vezes superior ao próprio corpo político brasileiro, agindo como verdadeiro demiurgo do empresariado nacional. A Eletrobrás, por sua vez, se consolida como gigante da geração e distribuição de energia elétrica, principalmente a partir da aquisição de todas as empresas do Grupo Amforp, que, ao lado da canadense Light, dominavam a distribuição de energia elétrica no Brasil. Ao



total foram adquiridas dez distribuidoras subsidiárias antes pertencentes à Amforp. Inúmeras outras empresas estatais da área de energia elétrica foram transformadas em subsidiárias da Eletrobrás, tais como a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e a Furnas centrais Elétricas S.A.

Calcula-se que 126 estatais foram criadas ou incorporadas ao patrimônio público após 1967, correspondendo a 81% das empresas estatais existentes em fins dos anos 1970 (INSTITUTO..., 2010, p. 353)<sup>48</sup>. Em 1973, as empresas estatais contavam com aproximadamente 483 mil empregados celetistas, enquanto a administração federal direta detinha 410 mil servidores, e as autarquias e fundações, 310 mil. Em 1978, o cadastro da Administração Federal listava a existência de aproximadamente 212 empresas estatais, incluindo holdings e suas subsidiárias. Destas, 100 se encontravam sob supervisão do Ministério de Minas e Energia, 33 eram supervisionadas pelo Ministério das Comunicações, 31 pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e 21 estavam sob a batuta do Ministério dos Transportes (INSTITUTO..., 2010, p. 355).

Wanderley Guilherme dos Santos (2006) explica o fenômeno da autonomização das empresas estatais em relação ao poder central, bem como sua forte expansão. Segundo o autor, uma vez criada a empresa pública para a satisfação de uma determinada carência da sociedade, particularmente quando disser respeito a bens e serviços, esmaecem as razões estratégicas que levaram à sua criação, na medida em que tais carências vão sendo satisfeitas pela própria empresa. A empresa, então, que perde sua importância estratégica, passa a agir em nome da eficiência econômica, a fim de justificar sua manutenção.

Daí a conclusão de que o sucesso de empresas estatais cuja criação ou incorporação se deu por razões conjunturais traz consigo, à medida que o contexto em que surgiram é modificado, fortes cobranças por eficiência e produtividade

---

<sup>48</sup> Administrativamente, sem a necessidade de qualquer comando governamental, o BNDE assumiu em 1974 o controle acionário da Caraíba Metais e da Companhia Brasileira de Cobre (CBC), ambas de propriedade do empresário Baby Pignatari. Em 1978, adquiriu a Companhia de Celulose da Bahia (CCB). Em 1981, adquiriu o controle da Companhia Guataparã de Papel e Celulose (Celpag) e, no ano seguinte, a Companhia Siderúrgica do Nordeste (Cosinor), a Eletro Siderúrgica Brasileira S.A. (Sibra), a Máquinas Piratininga S.A. e a Máquinas Piratininga do Nordeste S.A. No ano de 1985, o BNDES (agora com nova sigla, incorporando um último "S", de "Social", à sua razão), adquiriu a Companhia Nacional de Tecidos Nova América, do Rio de Janeiro. Além dessas, o sistema BNDES adquiriu controle parcial de outras empresas tais como Aracruz Celulose, a Cimetal Siderurgia, a Companhia Riograndense de Nitrogenados, a Siderúrgica Nossa Senhora Aparecida, a Usimec e a Computadores Brasileiros (Cobra) S.A.. A Siderbrás também aderiu ao movimento auto expansionista, ao adquirir o controle da Companhia Aço Minas Gerais S.A. (Açominas).

financeira que possam justificar sua manutenção. Deflagra-se aí uma pressão por desempenho, de acordo com o critério maior e mais decisivo do sistema econômico capitalista, qual seja, a maximização do lucro. A busca por sucesso microeconômico impulsiona as empresas estatais a expandirem-se e a proliferarem, como forma de garantir seu relevo no contexto político-econômico e, com isso, sua sobrevivência.

Ademais, a autonomia administrativa e financeira das empresas estatais brasileiras impedia uma redistribuição racional dos lucros e recursos disponíveis, fazendo com que as empresas, ao invés de repassar seus lucros a um caixa único, vinculado ao Poder Central, canalizassem-nos de maneira discricionária, ou mesmo arbitrária para a satisfação de interesses e necessidades próprios. A pouca ingerência de órgãos centrais, no entanto, não é decorrente de irracionalidade ou ingenuidade dos decisores políticos, mas de cálculo bem arranjado. As agências insuladas, notadamente as empresas estatais, por sua grande liberdade de atuação, acabam por operar como mecanismos de gerenciamento e satisfação de demandas clientelísticas diversas.

O desenho que se observa é o de um Estado crescendo à semelhança de uma árvore, em que o núcleo constituído pelo tronco permanece rígido, porém estável e inflexível, ao passo que a periferia, representada pelos galhos e folhas, expande-se de maneira dinâmica e flexível para onde o sol aponta. Enquanto o núcleo é forte o suficiente para sustentar e coordenar os elementos periféricos, o modelo se mostra de sucesso. Em 1976, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* brasileiro correspondia a US\$ 694, quase quatro vezes mais do que em se via 1940. A contribuição percentual brasileira para o PIB dos países da América Latina subiu de 20,8% em 1940 para 32% em 1976. Entre 1965 e 1980, o PIB brasileiro apresentou uma taxa de crescimento médio anual de 9% ao ano (SANTOS, 1998), o que, no entanto, representou um alto custo. Como relata Furtado (1983), a dívida externa, que em 1964 era de cerca de US\$ 3 bilhões, em 1973 se aproximaria de US\$ 13 bilhões.

#### **1.4 Movimentos pré-reformistas e distensão burocrática**

O robustecimento da máquina pública, a intervenção do Estado na economia e a regulação das relações entre particulares foram premissas constantemente perseguidas durante o período compreendido entre 1930 e o fim dos anos 1980, tal

era a influencia da doutrina desenvolvimentista então em voga. Forte era a crença de que, para a indústria nacional se tornar bem sucedida, fazia-se necessária uma vigorosa presença material do Estado, não apenas como abstração jurídica.

No entanto, a verificação de prejuízo em muitos dos empreendimentos estatais, o *deficit* fiscal crescente e a incapacidade de o Estado controlar suas próprias empresas estatais despertaram em alguns setores a preocupação no tocante ao tamanho e à eficiência do corpo burocrático. Surgiram, então, desde a década de 1960, alguns movimentos no sentido de arrefecer o crescimento da máquina estatal e o insulamento de agências burocráticas. Em 1965, foi editada a Lei n. 4.728, de 14 de julho (Lei dos Mercados de Capitais), que, em sua Seção XII, previu a possibilidade de alienação das ações que excedessem o necessário para que a União Federal mantivesse o controle sobre as sociedades de economia mista<sup>49</sup> e suas subsidiárias. Das empresas onde não se fizesse necessário o controle estatal, seria facultado alienar todas as ações, podendo ocorrer uma privatização integral. Dessa possibilidade de alienação das ações, no entanto, foram expressamente excluídas as ações da Petrobrás e de todas suas subsidiárias.

No ano 1967, deu-se início a um processo reformista cujo objetivo seria, nas palavras de Dias (1968, p. 40), “obter a conciliação do legal com o real”. A dita reforma se baseava num tripé normativo formado pela Constituição Federal de 1967, pelo Decreto-Lei n. 199 e pelo Decreto-Lei n. 200, ambos de 25 de fevereiro de 1967, sendo este último para tratar acerca da reforma administrativa. Dentre tantas disposições, o referido Decreto-lei oficializou o princípio da descentralização<sup>50</sup> como norteador da atividade administrativa e, em seu art. 10, § 7º<sup>51</sup>, recomendou que o Estado se desobrigasse da realização material de tarefas executivas para melhor se dedicar ao planejamento e coordenação, recorrendo sempre que possível à

---

<sup>49</sup> “Art. 60. O Poder Executivo poderá promover a alienação de ações de propriedade da União, representativas do capital de sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, mantendo 51% (cinquenta e um por cento), no mínimo, das ações das empresas nas quais (vetado) deva assegurar o controle estatal. Parágrafo único. É excluída das disposições deste artigo a Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS”.

<sup>50</sup> “Descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa jurídica”. (DI PIETRO, 2007, p. 389)

<sup>51</sup> Art. 10, § 7º “Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução”.

execução indireta, mediante contrato, com o objetivo de “impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa”.

Por outro lado, para evitar que as empresas estatais fossem privilegiadas em relação às suas concorrentes privadas e que isso representasse concorrência desleal e estímulo à ineficiência, o DL 200/67, em seu art. 27, parágrafo único, assegurou às empresas públicas e sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado. No art. 99, foi previsto que o Poder Executivo tomaria providências para permanentemente verificar a existência de pessoal ocioso na Administração Federal, diligenciando para sua eliminação ou redistribuição imediata.

O DL 200/67 ainda trouxe as primeiras regras gerais e amplas relativas a procedimentos licitatórios para a contratação de compras, obras, serviços e alienações e apresentou ainda, em seu bojo, normas programáticas referentes a uma “reforma de profundidade” na Administração Pública, a ser realizada por etapas, à medida que se forem ultimando as providências necessárias à sua execução. Também, em seu art. 178<sup>52</sup>, o DL n. 200/67 previu a possibilidade de liquidação ou incorporação de autarquias e empresas estatais que acusassem prejuízo continuado.

No ano de 1971, foi editada a Lei n. 5.710, de 07 de outubro que, dentre tantas alterações, estendeu à Petrobrás e às suas subsidiárias a possibilidade de vir a ter suas ações alienadas, desde que mantidas ações ordinárias em número suficiente para que a União preservasse seu controle acionário<sup>53</sup>.

Entretanto, a primeira manifestação explícita e oficial do Governo Federal no sentido de conter o crescimento da máquina pública ocorreu apenas na gestão do general João Figueiredo, quando da instituição do Programa Nacional de

---

<sup>52</sup> A redação original do art. 178, do Decreto-Lei n. 200/67, estabelecia que “as autarquias, empresas ou sociedades em que a União detenha a maioria ou a totalidade do capital votante e que acusem a ocorrência de prejuízo continuado, poderão ser liquidadas ou incorporadas a outras entidades por ato do Poder Executivo, respeitados os direitos assegurados aos eventuais acionistas minoritários, se houver, nas leis e atos constitutivos de cada entidade”. Posteriormente, o referido dispositivo foi alterado por força do Decreto-Lei n. 2.299/86, restando assim redigido: “As autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da Administração Federal Indireta, bem assim as fundações criadas pela União ou mantidas com recursos federais, sob supervisão ministerial, e as demais sociedades sob o controle direto ou indireto da União, que acusem a ocorrência de prejuízos, estejam inativas, desenvolvam atividades já atendidas satisfatoriamente pela iniciativa privada ou não previstas no objeto social, poderão ser dissolvidas ou incorporadas a outras entidades, a critério e por ato do Poder Executivo, resguardados os direitos assegurados, aos eventuais acionistas minoritários, nas leis e atos constitutivos de cada entidade”.

<sup>53</sup> Alterou a redação do art. 60, da Lei n. 4.728/65 (Lei de Mercado de Capitais).

Desburocratização (PND) e da criação o Ministério Extraordinário da Desburocratização<sup>54</sup>. O PND, conforme apresentado, possuía uma série de objetivos políticos e administrativos, dentre eles: reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência for necessária; agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo; substituir, sempre que possível, o controle prévio pelo acompanhamento da execução; intensificar a implementação da Reforma Administrativa do Decreto-lei n. 200/67; fortalecer o sistema de livre empresa; impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal; e velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas.

Em 1981, Figueiredo criou a Comissão Especial de Desestatização (Decreto n. 86.215, de 25 de julho de 1981), que fixou normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, uniformizando os procedimentos para a privatização de empresas estatais. Todavia, o saldo não foi satisfatório.

No total, 20 foram vendidas para investidores privados, uma foi arrendada e oito foram incorporadas a outras instituições públicas. No mesmo período, no entanto, seis empresas em situação falimentar foram incorporadas pelo BNDES através do que foi então chamado de “operações hospitalares”. Em geral, as empresas vendidas eram casos de reprivatização, e a lista não incluía nenhuma das grandes estatais. As 20 empresas privatizadas no período 1981/1984 totalizavam ativos de apenas US\$ 274 milhões, empregavam um total de menos de cinco mil trabalhadores e tinham uma receita de vendas de apenas US\$ 190 milhões. A maior receita (US\$ 77,5 milhões) resultou da venda de um grupo de empresas ligadas à Riocell (polpa de madeira) enquanto a mais baixa foi a resultante da venda da Fiação e Tecelagem Lutfala (apenas US\$ 2 mil). (PINHEIRO, 2000, p. 14-15).

Já durante o governo de José Sarney, foi criado o Conselho Interministerial de Privatização<sup>55</sup>, cujo objetivo seria dar fôlego aos esforços privatizadores. No entanto, o mencionado decreto não trazia muitas novidades em relação ao programa de privatizações de Figueiredo, sendo mantidas fortes restrições, inclusive a obrigatoriedade de nacionalidade brasileira para os adquirentes de empresas estatais. Em resumo, foram alienadas, durante o governo Sarney, apenas 18 empresas, avaliadas em US\$ 533 milhões. Número semelhante foi repassado para

---

<sup>54</sup> Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979.

<sup>55</sup> Decreto n. 91.991, de 28 de novembro de 1985.

governos estaduais: duas empresas foram incorporadas por outras entidades federais e quatro foram fechadas. A maioria das empresas vendidas ou fechadas era de pequeno e médio portes, atuantes em setores da economia em que o setor privado preponderava, o que evidencia que as privatizações do período Sarney se deram muito mais por pragmatismo econômico do que por decisão ideológica (PINHEIRO, 2000, p. 15).

Digna de registro é a atuação do BNDESPar, subsidiária integral do BNDES, que, à margem das decisões políticas do Poder Central, empreendeu, de 1987 a 1989, gigantesco trabalho no sentido de devolver à iniciativa privada empresas que se encontravam transitoriamente sob o controle acionário do Sistema BNDES<sup>56</sup>. Entre 1982 e 1987, a BNDESPar, como proprietária e controladora de grande parte das empresas encampadas pela União, havia apresentado prejuízos que totalizaram US\$ 1,2 bilhão (CARVALHO, 2009, p. 53). No entanto, ao mesmo tempo em que o BNDESPar se desfazia de empresas suas, assumia outras tantas em situação pré-falimentar. Ademais, a pouca importância financeira, estratégica e até simbólica das privatizações realizadas, aliada à contradição da reativação do “hospital de empresas”, confirmam a falta de real interesse político para implementar um efetivo processo de desestatização da economia brasileira.

Em 26 de janeiro de 1989, o Presidente José Sarney edita a Medida Provisória n. 26, revogando os artigos 60 e 61 da Lei n. 4.728/65 (Lei do Mercado de Capitais) e trazendo novas disposições acerca das privatizações, abrindo, inclusive,

---

<sup>56</sup> As privatizações efetivadas por iniciativa do BNDES tiveram início em junho de 1987 e representaram mais uma tentativa desesperada de reverter a sangria financeira do que uma opção política do governo. A inauguração do processo de privatizações pela BNDESPar se deu com a venda da Companhia Nacional de Tecidos Nova América, que havia sido encampada dois anos antes. Entre julho e setembro, a BNDESPar se desfez do controle das duas Máquinas Piratininga, de São Paulo e do Nordeste. O ano se encerrou com a venda em dezembro da Siderúrgica Nossa Senhora Aparecida, uma empresa que, apesar da participação minoritária, era de fato controlada pelo BNDES. Durante o ano de 1988, em três operações de venda de ações, foi transferida à iniciativa privada a Eletro Siderúrgica Brasileira (Sibra), à época, a maior produtora de ferro-ligas do país. Naquele mesmo ano, a BNDESPar se desfez de sua participação na Aracruz Celulose. A Companhia Guataparã de Celulose e Papel (Celpag) foi vendida em maio para o Grupo Votorantim e a Caraíba Metais leiloadas em agosto. A partir de novembro daquele ano, os ativos da Cimetal Siderurgia foram vendidos em retalhos. O mais importante deles era uma usina de aço em Barão de Cocais, na região ferrífera mineira. O preço alcançado foi de US\$ 37,5 milhões e o arrematante foi o Grupo Gerdau, que dava seus primeiros passos no campo das privatizações, acrescentando mais 10% à sua produção de dois milhões de toneladas anuais. Em março de 1989, a Companhia Brasileira de Cobre (CBC) foi privatizada e adquirida pelos empregados da própria empresa. Em julho, a Companhia de Celulose da Bahia passou ao controle do Grupo Klabin. Além disso, duas subsidiárias da Siderbrás, foram transferidas para mãos privadas e as Usinas Siderúrgicas da Bahia – USIBA, transferida em outubro de 1989 para o Grupo Gerdau. Três meses antes, a Cia Ferro e Aço de Vitória, conhecida pela sigla COFAVI, havia sido alienada à trading de aço Duferco (CARVALHO, 2009).

seu leque de possibilidades. A Medida Provisória, no entanto, foi rechaçada pelo congresso por 350 votos contra 77 a favor e nenhuma abstenção.

É possível dizer que as primeiras medidas efetivamente tendentes a modificar o perfil da máquina pública foram tomadas a partir da posse do Presidente Fernando Collor de Mello, quando um verdadeiro processo de privatização foi levado a efeito. Menos de dois anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, lançou Fernando Collor o Programa Nacional de Desestatização (PND)<sup>57</sup>, ampliando significativamente o escopo das privatizações e dando impulso ao processo de minoração da máquina pública. “Ao final do governo Collor, 16 processos de desestatização haviam sido concluídos, a um valor total aproximado de US\$ 3,9 bilhões” (VELASCO Jr., 2010, p. 342), números que talvez não sejam tão altos, porém, considerados o pouco tempo de permanência de Collor no poder e os números verificados nos governos anteriores, deixam transparente a mudança ocorrida na política de desestatização, se comparada a períodos pretéritos.

Collor operou não apenas no sentido de diminuir o tamanho da máquina pública, mas também de relativizar procedimentos e conceder maior autonomia a entidades descentralizadas. No ano de 1991, Collor introduziu ao regramento aplicável à Administração Pública, por meio de Decreto<sup>58</sup>, a figura do “contrato de gestão”, um instrumento por meio do qual o Poder Central garante a órgãos e entidades da administração direta e indireta autonomia e recursos necessários para o pleno exercício de atividades, impondo, em contrapartida, o atingimento de metas predeterminadas e a demonstração de resultados. Ocorre, todavia, que na ânsia de incorporar ao sistema brasileiro figuras e institutos do direito estrangeiro, foram criadas situações que extrapolaram o limite da legalidade. Isto porque a essência dos contratos de gestão se consubstancia justamente na imposição de um compromisso de eficiência para as empresas estatais, em troca do afrouxamento dos rigorismos formais estabelecidos em lei, desconstituindo-se, portanto, por meio

---

<sup>57</sup> O Plano Nacional de Privatizações (PND) foi criado por meio da Medida Provisória n. 155 e posteriormente convertida na Lei n. 8.031, de 12 de abril 1990.

<sup>58</sup> Com base no Decreto n. 137, de 27 de maio de 1991, Fernando Collor de Mello instituiu o Programa de Gestão de Empresas Estatais e estabeleceu a possibilidade de as empresas estatais submeterem propostas de contratos individuais de gestão, ao Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE). A partir daí, foram celebrados contratos de gestão junto à Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás).

de ato administrativo, controles e amarras expressamente previstos pela legislação<sup>59</sup>.

Desde a posse do Presidente Collor até o final do governo Itamar Franco (1990/94), 33 empresas foram privatizadas, gerando receitas na ordem de US\$ 8,6 bilhões, bem como a transferência de US\$ 3,3 bilhões em dívidas para o setor privado (PINHEIRO, 2000, p. 20). Segundo Pinheiro (2000, p. 20),

Quase todas as empresas eram do setor de manufaturados, com receitas concentradas em aço, petroquímica e fertilizantes. As empresas escolhidas para serem vendidas pertenciam a setores relativamente competitivos ou nos quais a liberalização do comércio criaria um ambiente competitivo. Incluídas nesse perfil estavam: a) as pequenas empresas absorvidas pelo Estado; b) as subsidiárias estabelecidas após a reforma de 1967, com a verticalização e diversificação das principais estatais; e c) as empresas siderúrgicas estatais, em relação às quais havia um consenso razoável de que a presença do Estado não era mais necessária. A privatização dos monopólios estatais nem chegou a ser considerada nessa época.

---

<sup>59</sup> Justamente em função dessa inadequação legal, o Tribunal de Contas da União, analisando o contrato de gestão celebrado com a Companhia Vale do Rio Doce, considerou que as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista, mesmo aquelas quando tiverem por objeto social a exploração de atividades estritamente econômicas e, ainda que sob regime do Contrato de Gestão, estão sujeitas a todas as exigências e rigores constitucionais e legais, da mesma forma que as demais entidades integrantes da Administração Pública Federal (DI PIETRO, 2002, p. 207) . Celso Antônio Bandeira de Mello (2007) é muito menos polido ao tecer críticas aos chamados contratos de gestão. Para ele, tais contratos são “arremedos de contratos, encenação sem nenhum valor jurídico, pelos quais se documenta que a Administração Central ‘concede’ à autarquia ou fundação maior liberdade de ação, isto é, mais autonomia, com a dispensa de determinados controles, e assume o ‘compromisso’ de repasse regular de recursos em contrapartida do cumprimento por estas de determinados programa de atuação , com metas definidas e critérios precisos de avaliá-las, pena de sanções serem aplicadas ao dirigente da autarquia ou fundação que firmou o ‘pseudocontrato’, se injustificadamente, o descumpriu” (MELLO, 2007, p. 225).



## CAPÍTULO 2

### **RACIONALIDADE, RACIONALIDADE DE ESTADO E RACIONALIDADE APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – OS PADRÕES BUROCRÁTICO E GERENCIAL DE RACIONALIDADE**

Difundido é o jargão segundo o qual “nada se dá por acaso”. Tal brocardo, apesar de breve e aparentemente simplório, não é absolutamente desprovido de conteúdo e se aplica com alguma pertinência ao Estado, à máquina pública e aos mecanismos de administração. Todas as instituições públicas, sejam elas políticas ou meramente administrativas; todos os adventos políticos, golpistas ou revolucionários; todos os instrumentos criados para gerir a coisa pública, em verdade, carregam consigo uma densa carga simbólica a expressar uma ideologia temporal, uma forma de pensar e definir o Estado, seus desafios e seus meios de atuação.

No Brasil, o “liberalismo autoritário” dos tempos de Império, a profunda descentralização político-administrativa da Primeira República e a ruptura verificada durante a década de 1930, com o evidente crescimento da máquina burocrática, são fatos que denunciam um Estado caracterizado pela alternância de diferentes linhagens ideológicas no Poder. Tal alternância se dá, não por acaso, por coincidências ou por simples exercício de imaginação, mas por complexas questões conjunturais, fáticas e materiais. Não nos é legítimo fazer juízo de mérito quanto a cada uma das linhagens ideológicas. Não nos cabe julgar quanto à validade das instituições políticas desenvolvidas no Brasil, tampouco apontar suas virtudes e defeitos.

Aceitemos por um momento, para efeito de argumentação, as premissas skinnerianas segundo as quais o historiador intelectual não deve preocupar-se com a validade ou o significado presente das ideias passadas, pois ao lidar com respostas particulares a problemas epocais particulares, a história das ideias e das teorias políticas o faria de tal modo que o significado dos conceitos formulados no passado não teria vida independente fora do contexto em que foi produzido, não poderia ser transportado para o presente senão ilegitimamente (BRANDÃO, 2007, p. 31).

As diferentes linhagens ideológicas pousam seus argumentos em diferentes padrões de racionalidade, os quais só se explicam pelo contexto no qual estão inseridos. Racionalidade, como veremos, é conceito intrinsecamente ligado à consciência. Assim, agir de maneira racional significa agir com consciência. Consciência em relação aos recursos de que se dispõe para agir, aos limites de atuação e aos fins a que se pretende atingir. Os diferentes períodos históricos, conquanto diferentes quanto a essas variáveis, sofrem a influência de diferentes padrões de racionalidade, ora mais intervencionista, ora mais abstencionista, condizentes, no entanto, com o contexto histórico, político e econômico respectivo.

## 2.1 Conceitos e definições

De maneira enganosamente simples, podemos sintetizar, pelo menos para início de explanação, o conceito de escolha racional como sendo a opção feita por um determinado agente pela alternativa, dentre outras que lhe são oferecidas, que julga ser capaz de lhe proporcionar o melhor resultado global. O cerne do conceito de escolha racional diz respeito, então, aos meios ou instrumentos de que se vale o agente para atingir da maneira mais eficiente possível os objetivos de sua pretensão. A teoria da escolha racional a que nos referimos e nos dispomos a discorrer num primeiro momento é, pois, instrumental, visto que a ação é praticada consciente e especificamente em função de um resultado pretendido, não por causa dela mesma, como ocorre com uma ação praticada por instinto, por emoção ou com fundamento em normas sociais, preestabelecidas.

Nos âmbitos da sociologia e da política, a teoria da escolha racional recebeu denominações diferentes, conforme trabalhado por diferentes autores, muito embora o núcleo ontológico seja o mesmo. Para evitar digressões desnecessárias, mencionemos apenas as definições trazidas por Weber (1994) e Pareto (1984). Segundo o primeiro, a escolha racional se traduz no conceito de racionalidade instrumental, comumente descrito pela literatura brasileira a partir da própria expressão germânica *zweckrational* (intencional), usada por Weber (1994) para definir a ação praticada com o objetivo de atingir um determinado fim. Na lição de Vilfredo Pareto (1984), por sua vez, a ideia de ação racional corresponde ao seu conceito de ação lógica, de modo que, para o autor franco-italiano, só é lógica a ação que tenha por objetivo atender a um fim específico.

Porém, o estabelecimento de uma simples relação de causalidade entre uma determinada ação e um eventual objetivo preestabelecido é argumento superficial demais para definir com fidedignidade o que, afinal, seja uma escolha racional. A noção de racionalidade, por certo, apresenta numerosos problemas de definição e uma infinidade de variantes. De maneira geral, se existe uma quantidade “n” de alternativas para se chegar a um fim e se tais alternativas podem ser totalmente ordenadas em relação a diferentes critérios objetivamente postos, tais como custo financeiro, custo político, tempo de implementação, taxa de retorno ou riscos, a ação racional é aquela conscientemente escolhida por ser a melhor alternativa em relação às demais em qualquer um desses critérios, para atender especificamente ao que se pretende. Ou seja, a escolha racional depende das prioridades do agente.

Todavia, não se pode entender a escolha racional como um mecanismo infalível, uma vez que, num processo racional, o agente pode escolher não necessariamente aquilo que realmente seja a melhor alternativa para atingir seu objetivo, mas o que ele acredita ser a melhor alternativa. Isso porque o processo de tomada de decisão pode ser racional, mas, mesmo assim, deixar de alcançar o objetivo almejado. Uma escolha racional é caracterizada por se destinar conscientemente ao atingimento de objetivos predefinidos, mesmo que tais objetivos não venham a ser posteriormente alcançados. Como diz o brocardo popular, “o que vale é a intenção” e eventual equívoco não retira da ação seu caráter racional.

De mesma forma, como leciona Pareto (1984), as ações não lógicas não estão necessariamente fadadas ao fracasso absoluto, visto não serem sinônimo de ações ilógicas. Ações não lógicas são aquelas que não contaram com um raciocínio lógico para sua implementação, mas que foram praticadas com base no instinto, na paixão ou em fatores outros que podem, mesmo que não conscientemente, levar ao sucesso. Ações ilógicas, por sua vez são aquelas contrárias à lógica, deliberadamente contrárias a qualquer raciocínio consciente.

Aliás, é possível dizer, como faz Elster (1994, p. 41) que não apenas errar é humano, como pode até mesmo ser racional fazê-lo. É o que ocorre quando todos os indícios de que dispõe o agente para tomar sua decisão apontam para a direção errada. Se todas as previsões meteorológicas indicam um índice de chuvas propício para o plantio, é racional ao agricultor investir no aumento da lavoura, mesmo que as previsões não se concretizem e venha ele a sofrer prejuízo. A racionalidade, como a própria expressão sinaliza, está no raciocínio consciente realizado pelo

agente para antever as consequências de suas ações e planejá-las de maneira a melhor atingir objetivos predeterminados. Por isso, quanto maior a quantidade de indícios de que dispõe o agente para decidir e quanto mais tempo dispor para deliberar, não necessariamente mais racional será sua ação, mas certamente mais eficiente será o raciocínio e maior será a precisão de sua decisão.

A escolha racional vai depender, também, da situação fática em que se encontra o agente. Num determinado momento, por exemplo, é racional tentar diminuir as possibilidades de arrependimentos, como quando o agricultor diminui os investimentos em sua cultura por acreditar que se avizinha um período de estiagem. Noutra dada circunstância, é racional a busca por maximizar os ganhos possíveis, como quando, ao contrário, o agricultor expande sua área cultivada por crer num clima futuro favorável. Nessas duas situações, a racionalidade decorre da estrutura da situação de incerteza. Em outras palavras, na primeira situação se verifica grande probabilidade de um prejuízo considerável, sendo racional minimizá-lo, ao passo que na segunda hipótese há real possibilidade de ganhos substanciais, sendo racional maximizá-los. A noção de racionalidade deve, portanto, ser concebida como subjetiva, isto é, como dependente de muitas variáveis presentes na própria estrutura das situações.

Em certas situações, a clareza das variáveis impõe um critério de racionalidade específico, quaisquer que sejam as características psicológicas do agente, suas crenças, ou o montante de recursos de que disponha. No entanto, é absolutamente corriqueiro nos depararmos com ocasiões em que as variáveis não são tão claras e a estrutura da situação de incerteza não impõe nem uma, nem outra opção - como quando a ambiguidade ou a vagueza das previsões meteorológicas não forem suficientes para recomendar um comportamento ou outro. Nesses casos, a escolha a ser racionalmente feita dependerá, em essência, de outras variáveis, ínsitas ao agente e não à situação propriamente dita, tais como sua psicologia, sua perspicácia, suas crenças e os recursos de que dispõe para agir. São essas variáveis que dizem respeito mais ao agente do que à situação de incerteza em si, ou seja, são estranhas à própria estrutura da situação da incerteza e não definem probabilidades, mas formas de pensar.

A título de exemplo, considerem-se as seguintes hipóteses: para um grande agricultor, dono de posses e investimentos variados que lhe permitam suportar prejuízos substanciais, pode ser racional investir "x" em suas plantações, mesmo

que os riscos sejam consideráveis, enquanto que para outro agricultor menos abastado, pode ser racional poupar seus recursos, abrir mão de eventuais lucros e evitar prejuízos que o levariam à falência. Ou ainda, para um jovem recém-egresso de uma faculdade e sem o peso do sustento de uma família, pode ser racional investir suas economias e energia num empreendimento próprio, mesmo correndo o risco de não ter lucros durante algum tempo. Por outro lado, para um profissional com família já constituída, pode ser racional atuar como empregado de outra empresa, ter rendimentos limitados, mas a garantia de um salário ao fim do mês. Tais exemplos nos conduzem à conclusão da impertinência de um observador projetar seus próprios dados característicos ou os dados de sua situação sobre outro agente observado ou sobre a situação desse outro agente observado para determinar a racionalidade ou não de seus atos. Ou seja, é perfeitamente aceitável que diferentes agentes em situações semelhantes façam opções diferenciadas, conforme suas características psicológicas, suas crenças e seus recursos, sem que isso retire de qualquer das escolhas feitas seu caráter racional.

Por sua vez, a crença, exatamente por ser uma variável de caráter bastante subjetivo, requer uma discussão muito cuidadosa na teoria da escolha racional. Primeiro porque atos racionais maximizam preferências ou desejos, dadas determinadas crenças. Colocada dessa forma, a racionalidade pressupõe a existência de desejos e crenças, afinal serão tais desejos e crenças que estabelecerão os objetivos a serem perseguidos. A interpretação psicológica tradicional dessa definição é de que os agentes têm estados mentais – crenças e desejos – e escolhem as melhores ações que estejam de acordo com eles. Os desejos são considerados de alguma forma como dados ou definidos previamente às ações. São objetivamente colocados. Segundo porque as crenças, ao contrário dos desejos, não são absolutas ou objetivamente colocadas, como se fossem simplesmente uma questão de sim ou não, preto ou branco, tudo ou nada, subir ou descer. Como regra, as crenças são questão de probabilidades. O agente, na maior parte das vezes, acredita que isto é mais provável que aquilo, que o modelo “x” dá mais certo que o modelo “y”, ou que o Luis é mais confiável que o José.

Referimo-nos até aqui à dimensão instrumental (*zweckrational*) do que seja racionalidade: convencionalmente um ato racional é um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, adequadas às suas crenças e os seus desejos. No entanto, não se trata da única forma de racionalidade, sendo

também pertinente fazer alusão à racionalidade quanto aos valores, ou, como definido pelo próprio Max Weber (1984)<sup>60</sup>, *wertrational* (valor-racional). No que toca à racionalidade quanto a valores, as ações são praticadas e as escolhas são feitas não com atenção aos fins ou objetivos almejados, mas com olhos nos princípios e valores que conduzem o agente a praticá-lo, independentemente do resultado. Não os confundamos, no entanto, com aqueles comportamentos estritamente tradicionais, que não passam de uma reação a estímulos habituais tendentes a repetir uma atitude arraigada, ou com as ações afetivas, movidas pelos sentimentos de raiva, piedade, vaidade, paixão, etc. O que caracteriza a racionalidade, portanto, seja ela instrumental ou quanto a valores, é o fator "consciência". Um ato racional será sempre um ato consciente.

As duas formas de racionalidade – *zweckrational*, quanto aos fins, ou *wertrational*, quanto aos valores –, são incompatíveis entre si. Isso não significa que uma determinada ação só possa ser praticada com base numa ou noutra forma de racionalidade. Aliás, é muito raro acontecer de uma ação ser pautada exclusivamente por uma ou outra forma de racionalidade, como refere o próprio Weber (1994, pág. 16). Porém, é possível afirmar que, quanto mais impregnada uma ação de uma das formas de racionalidade, mais desprovida da outra forma de racionalidade estará. Conforme sentencia Weber (1994, p. 17):

Do ponto de vista da racionalidade referente a fins, entretanto, a racionalidade referente a valores terá sempre caráter irracional, e tanto mais quanto mais eleve o valor pelo qual se orienta a um valor absoluto; pois quanto mais considere o valor próprio da ação (atitude moral pura, beleza, bondade absoluta, cumprimento absoluto dos deveres) tanto menos refletirá as consequências dessa ação.

Afinal, como vimos anteriormente, age de maneira racional quanto aos fins aquele que orienta sua ação em função dos objetivos, ponderando conscientemente os meios em relação às consequências. Por outro lado, age de maneira puramente racional quanto a valores quem, sem considerar as consequências possíveis, age a

---

<sup>60</sup> De acordo com Max Weber (1984, p. 15), "A ação social, como toda ação, pode ser determinada: 1) de modo racional referente a fins: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como 'condições' ou 'meios' para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) de modo racional referente a valores: pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto, inerente a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado; 3) de modo afetivo, especialmente emocional: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) de modo tradicional: por costume arraigado".

serviço de sua convicção sobre o que parecem ordenar-lhe o dever, os regramentos, ou as convicções religiosas éticas ou religiosas. A ação racional quanto a valores é uma ação segundo “mandamentos” ou de acordo com “exigências” que o agente crê dirigidos a ele.

Para fins ilustrativos, imaginemos a situação do prefeito de um hipotético pequeno município que pretenda preencher um importante cargo de planejamento dentro da administração municipal, supondo que seu intento seja realmente de qualificar a gestão pública. Para tanto, recomenda-se-lhe o uso de uma de duas racionalidades: a *zweckrational* e a *wertrational*. Pela primeira, nosso prefeito imaginário deverá imediata e livremente proceder à contratação do profissional considerado competente para o cargo, que notoriamente possua conhecimentos técnicos e científicos necessários para o exercício de suas atribuições e que sabidamente esteja apto a atingir com eficiência os objetivos de sua nomeação. Por outro lado, pela *wertrational*, deverá o prefeito abrir rígido procedimento de concurso público, conduzido com base em critérios objetivos, que garantam impessoalidade e isenção na escolha do cidadão a ocupar o cargo público, mesmo que isso faça surgir o risco de ter de nomear não necessariamente aquele considerado mais competente, mas aquele que, por razões aleatórias, possa ter sido mais feliz na prova de seleção.

Assim, o estrito cumprimento de uma norma, enquanto princípio preestabelecido, mesmo que em detrimento do interesse imediato da Administração, é racional quanto a valores, não quanto a fins. Tal ação – de tão somente cumprir o que veio a ser previamente definido como princípio legal – atende à racionalidade no que diz respeito aos valores cristalizados pela lei, não aos seus objetivos propriamente ditos. Aqui a ação é praticada não de acordo com os resultados, mas apesar dos resultados, os quais podem, inclusive, ser opostos aos objetivos do agente.

Pode-se fazer uso do argumento de que existe um fim, um objetivo posterior e maior ao se editar uma regra que obrigue a realização de concurso público para selecionar servidores da Administração Pública. Em verdade, toda regra, lei, princípio ou norma possui seus objetivos (coordenar, moralizar, orientar, uniformizar, etc.). A ação praticada no sentido de obedecê-la assume como objetivos seus aqueles previstos pela própria regra, não lhe cabendo falar em atendimento a objetivos individualizados.

Sendo assim, imperioso é que se distinga a ação correspondente à fixação de um princípio, de um valor ou de uma regra, da ação correspondente à sua obediência. A fixação de uma regra de conduta pode ser um meio apto a atingir a um fim ou a um objetivo. Porém, sua obediência estrita visa tão somente cumprir com o que foi previamente instituído, independentemente do resultado imediato.

## **2.2 O Estado moderno e a racionalidade estatal**

É patente o fato de que durante meio milênio, na Idade Média, não existiu o Estado no sentido de uma unidade de dominação, independentemente no exterior e interior que atuara de modo contínuo com meios de poder próprios, e claramente delimitada pessoal e territorialmente. (HELLER, 1979, p. 80).

O trecho acima declara sem dar muita chance a dúvidas: a figura do Estado moderno, tal como o conhecemos hoje, é relativamente recente, não tendo existido durante o período do medieval. A associação política medieval, que não pode (ou talvez até possa, mas não deva) ser confundida com a figura do “Estado”, não conheceu várias das características que hoje são atribuídas ao ente político moderno. Segundo Heller (1979), o ente político medieval, caracterizado pelo feudalismo, não conheceu uma relação direta e unitária para com os súditos, nem uma ordem escrita uniforme, tampouco um poder estatal unitário, no sentido atualmente considerado. Muitas das funções, responsabilidades e prerrogativas que hoje o Estado reclama para si, tais como a manutenção da ordem pública, a jurisdição e a prestação de serviços públicos, eram distribuídas a diversos depositários particulares: a Igreja, o proprietário de terras, os cavaleiros, dentre outros.

O poder de dominação era exercido por aqueles detentores dos meios necessários para tanto, o que faziam com a aquiescência e respaldo do príncipe. A delegação de atribuições e responsabilidades a particulares decorria justamente da incapacidade material de a associação política cumprir com tais atribuições a partir de seus próprios recursos, uma vez que não possuía maquinário ou pessoal suficiente para tanto. Então, pouco direito de domínio cabia ao príncipe sobre seus súditos nas associações políticas medievais, visto que, para o exercício do poder de dominação, dependia ele de inúmeros intermediários, fosse para intervir de maneira positiva, a partir da prestação de algum serviço de utilidade pública, fosse para



intervir de maneira negativa, por meio de atividades restritivas, de polícia e de controle<sup>61</sup>.

Preponderava o modelo patrimonialista de administração, em que os detentores do poder político, mais do que o poder de dominação e administração, detinham também os meios materiais necessários a essa dominação e administração, de modo que podiam fazê-lo sem qualquer tipo de controle ou constrangimento superior. A base do poder político estava justamente na propriedade material, que possibilitava àqueles que a possuíam dominar e gerir, coisas que o príncipe, por insuficiência de recursos próprios, não poderia fazer por si só. A descentralização da autoridade e do poder de mando e o consentimento a que o nobre a exercesse em nome do príncipe, muitas vezes ao seu bel prazer, impunham-se, então, como maneira viável de manter uma relativa unidade harmônica, ante a absoluta inexistência de estrutura estatal robusta o suficiente para tamanho empreendimento.

Com a descentralização do poder de dominação e dos recursos necessários para tanto, a falta de uniformidade surge como decorrência lógica. Durante o período de desagregação política medieval, as magistraturas territoriais, clericais ou não, ditam suas sentenças com independência quase absoluta uns de outros, segundo suas próprias representações jurídicas, seus critérios e princípios individuais, e sem o risco de constrangimentos, à semelhança do que ocorria com o “mandarim”<sup>62</sup> chinês usado como exemplo por Weber (1994). Inexiste, então, uma racionalidade ou uma consciência que se aplique de maneira uniforme, que se possa, pois, dizer “de Estado”.

O estabelecimento de uma racionalidade para o Estado, no entanto, é tarefa a ser realizada com devida cautela, principalmente pelo fato de não se poder atribuir à figura estatal um fim específico. Podem as associações políticas surgir imbuídas dos mais diversos objetivos, não havendo, em verdade, fim que algum grupo político já não tenha se proposto em algum momento de sua história - desde a garantia das liberdades individuais, até a asseguaração da igualdade entre os trabalhadores,

---

<sup>61</sup> “Por meio da enfeudação, da hipoteca ou da concessão de imunidades o poder central viu-se privado, a pouco e pouco, de quase todos os direitos de superioridade, sendo transferidos a outros depositários que, segundo nosso ponto de vista, tinham caráter privado”. (HERMANN, 1979, p. 80).

<sup>62</sup> O mandarim é, em primeiro lugar, um literato de formação humanística que possui uma prebenda, mas não está nada preparado para funções administrativas e nada entende de jurisprudência. Trata-se, sobretudo, de um calígrafo que sabe fazer poesias, conhece literatura chinesa milenar e sabe interpretá-la. Os mandarins não governam, mas somente interferem em tumultos e incidentes desagradáveis (WEBER, 1994).

passando pela proteção à propriedade privada e até mesmo a preservação da pureza de uma raça já foram objetivos de Estados conhecidos. De acordo com Max Weber (1994), o Estado moderno se caracteriza precipuamente pelo uso exclusivo do poder de coação física<sup>63</sup>, o que implica a impossibilidade de o ente estatal sofrer qualquer tipo de concorrência interna por parte de oligarcas, senhores feudais, autoridades religiosas ou quaisquer outros particulares.

Por esse motivo, Weber credita a racionalização do Estado à concentração dos meios de autoridade, dominação e administração nas mãos do príncipe, que avoca a si funções antes delegadas a inúmeros agentes privados. O Estado começa a assumir a responsabilidade, então, por uma série de incumbências que antes não lhe cabiam. O que antes era delegado a agentes particulares, possuidores de seus próprios meios e instrumentos de ação, passa gradualmente para os cuidados de um ente público unitário e onipotente, de onde emanam ordens e diretrizes universais a serem obedecidas por todos os súditos indistintamente. O surgimento da figura do Estado moderno se confunde, então, com o surgimento de uma racionalidade de Estado.

O ato específico pelo qual se explicita a racionalidade de Estado é a lei, entendida como norma geral e abstrata, produzida com o objetivo de atender a um fim em específico. Em outras palavras, a normatização é uma das manifestações através das quais se pode identificar o processo de racionalização próprio do Estado moderno, que transforma o poder tradicional em racional legal. Percebe-se, então, que a racionalidade incorporada ao Estado moderno, conforme enunciado por Max Weber (1994), diz respeito muito mais a valores, princípios e regras preestabelecidas do que a fins.

Percebe-se, então, quando da formação dos Estados modernos, uma ênfase na utilização do que Weber definiu como racionalidade quanto a valores (*wertrational*), baseados na fixação de normas e princípios rígidos e na exigência de que os indivíduos, cidadãos e munícipes os atendam e lhes obedeam uniformemente.

---

<sup>63</sup>“É evidente que, para as associações políticas, a coação física não constitui o único meio administrativo, tampouco o normal. Na verdade, seus dirigentes servem-se de todos os meios possíveis para alcançar seus fins. Entretanto, a ameaça e, eventualmente, a aplicação desta coação são o meio específico e constituem a última *ratio* sempre que falhem os demais meios” (WEBER, 1994, p. 16).

Um simples raciocínio silogístico nos conduz à conclusão de que o surgimento de uma estrutura burocrática anda de mãos dadas com a concentração dos meios materiais de administração e de autoridade e, portanto, com a própria ideia de Estado racional. Na medida em que se dá a expropriação dos meios de autoridade e administração por parte do Estado e que os serviços antes delegados à igreja, às associações particulares, às oligarquias, ou a outras figuras privadas quaisquer foram sendo avocadas, observou-se a necessidade óbvia da constituição de um corpo de agentes profissionais aptos e capacitados para absorver e atender à demanda surgida. Sendo assim, o desenvolvimento de uma burocracia administrativa é pressuposto básico para a criação dos Estados modernos.

Interessa-nos analisar a partir daqui, então, a racionalidade aplicada à Administração Pública, ou seja, ao modelo administrativo, o que, como veremos, não se confunde propriamente com a racionalidade do Estado, muito embora seja difícil, em muitos momentos, traçar linhas precisas e definitivas que estabeleçam as fronteiras entre as dimensões administrativa e política, no que tange ao Estado moderno. A palavra “administração” deriva da contração de dois termos latinos: *ad* (direção, tendência, para) e *minister* (subordinação, obediência). Sendo assim, “administrar” significa realizar uma função sob o comando de outrem.

Depreende-se, então, que a administração pública subordina-se aos mandamentos do Poder Político, estando, portanto, um nível a baixo em relação ao poder de mando. Toda organização, seja ela política ou empresarial, precisa ser administrada para alcançar seus objetivos com maior eficiência e economia de ações e recursos, de maneira que administrar se consubstancia na atividade de buscar a otimização de resultados com os recursos disponíveis. É certo, no entanto, que não se pode desconsiderar a influência do plano administrativo, enquanto meio ou modo de ação, no âmbito da política. De mesmo modo, não se pode descartar a influência recíproca exercida pelo mundo político sobre a atividade de administração.

### **2.3 O Padrão Burocrático de Racionalidade**

A reforma do serviço público, o processo de burocratização ou racionalização, é um fenômeno histórico derivado da natureza superior da administração pública burocrática em relação à administração patrimonial. Na época, era a melhor maneira de aumentar a eficiência, eliminar o nepotismo e reduzir a corrupção. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 208)

A implementação do modelo burocrático deu-se porque o modo de administração patrimonial mostrou-se incompatível com os modernos conceitos de concentração dos meios de autoridade, típicos do Estado moderno, e também do capitalismo industrial emergente. Na administração patrimonial, as propriedades públicas e privadas confundiam-se entre si. Os instrumentos utilizados para o exercício do poder de dominação eram concebidos como bens do próprio agente político, do intermediário, do administrador local ou das autoridades eclesiásticas, que podiam deles fazer uso sem maiores restrições. Nesse cenário, o nepotismo, a corrupção, o abuso de poder e a primazia a interesses particulares em detrimento de interesses públicos conformavam regra geral<sup>64</sup>.

E é nesse contexto que se verifica o sopro de racionalidade trazido pelo modelo burocrático à forma como gerida a coisa pública. O aparecimento da administração burocrática, baseada na centralização do poder decisório, no estabelecimento de um escalonamento vertical claro de subordinação e hierarquia, na fixação de rotinas rígidas de trabalho, na criação de órgãos especializados para o exercício de atividades específicas, no controle criterioso de procedimentos e na imposição do requisito de impessoalidade como limitador das ações do agente público, representou um nível diferenciado de racionalidade e, conseqüentemente, de eficiência, no que diz respeito ao trato do bem público.

Weber (1982) ponderou que a adoção do modelo burocrático era inevitável. Tratava-se, segundo ele, do único meio capaz de coordenar efetivamente o trabalho de uma organização tão ampla e complexa quanto se mostrava o Estado moderno, além de trazer previsibilidade e diminuição da incerteza quanto à tomada de decisões pelos agentes públicos, importando, assim, em acréscimo no que diz respeito à segurança jurídica. Completa Weber (1982) dizendo que o processo de burocratização ou racionalização do Estado decorre da natureza tecnicamente superior da administração pública burocrática em relação ao modelo patrimonialista. Aliás, segundo Weber (1982), a razão decisiva para a superioridade da organização burocrática sobre quaisquer outras foi sempre seu caráter puramente técnico. O

---

<sup>64</sup> “A chamada administração pública burocrática teria sido concebida na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Ela se baseia nos princípios da profissionalização, organização em carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo. Os controles são formais e a priori. Como ideia inspiradora desse tipo de organização é combater a corrupção e o nepotismo, parte-se de uma desconfiança prévia em relação aos administradores públicos. Daí a necessidade de procedimentos rígidos para seleção de pessoal, para a celebração de contratos e o exercício do controle” (DI PIETRO, 2002, p. 42).

mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma como a máquina se compara aos modos não mecânicos de produção.

Visível é a identidade conceitual existente entre o modelo burocrático exaltado por Max Weber para a administração pública e as teorias da administração científica, de Friederick Taylor<sup>65</sup>, e clássica da administração, de Henri Fayol, aplicáveis às empresas privadas. Aliás, notória e explícita é a relação feita por Max Weber entre o Estado moderno e as empresas capitalistas, muito superiores, segundo ele, e mais eficientes que o modo de produção representado pelos artesãos que operam individualmente.

É errôneo supor que o trabalho intelectual na administração de uma empresa se distinga, de alguma maneira, daquele na administração pública. O Estado moderno, do ponto de vista sociológico, é uma 'empresa', do mesmo modo que uma fábrica; precisamente esta é sua qualidade historicamente específica. (WEBER, 1994, p. 530)

O modelo burocrático de administração é construído em cima de um novo padrão de racionalidade, o qual parte de premissas e conceitos distintos em relação àqueles que moviam o modelo patrimonialista. Corresponde a uma nova forma de pensar o Poder Público e a maneira como presta seus serviços públicos, que surge concomitantemente ao surgimento do estado racional. São quatro os pressupostos, sobre os quais passamos agora a discorrer.

O primeiro pressuposto do padrão burocrático de racionalidade é o da centralização administrativa e tem sua gênese justamente com a construção do Estado moderno, a partir da concentração dos meios de administração, os quais antes eram distribuídos a terceiros particulares. No dizer de Max Weber (1979, p. 257), "a estrutura burocrática vai de mãos dadas com a concentração dos meios materiais de administração nas mãos do senhor". Baseia-se esse pressuposto na necessidade de ser o aparelho estatal forte, robusto, capaz de exercer de maneira satisfatória as novas atribuições cometidas ao Estado e, ao mesmo tempo, tolher quaisquer iniciativas individualistas não coadunadas com o interesse coletivo. A adoção do modelo burocrático, então, visa a fornecer um modelo de racionalidade único e dominante, apto a reger uniformemente as condutas de agentes públicos e

---

<sup>65</sup> Friederick Taylor foi engenheiro norte americano conhecido como "o pai da Administração Científica" por propor a utilização de métodos científicos cartesianos na administração de empresas. Seu foco era a eficiência e eficácia operacional na administração industrial.

privados. Os processos de construção do Estado moderno e de avocação das funções administrativas pelo ente estatal pressupõem, então, a construção de uma burocracia centralizada.

Dessa centralização administrativa decorre um escalonamento vertical de atribuições, responsabilidades e competências, interno à própria estrutura da máquina estatal, ou seja, uma divisão do aparelho burocrático em diferentes níveis hierárquicos, de modo a serem uns subordinados a outros. O poder de decisão cabe exclusivamente àqueles situados no topo da hierarquia (agentes políticos), restando aos subordinados (agentes administrativos) tão somente a capacidade de executar as tarefas que lhes foram determinadas, com limitada capacidade de decisão. Não lhes é facultado descumprir qualquer ordem oriunda de instância superior, também questionar ou mesmo refletir quanto ao seu mérito.

Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. Esse sistema oferece aos governados a possibilidade de recorrer de uma decisão de uma autoridade inferior para a sua autoridade superior, de uma forma regulada com precisão. (WEBER, 1979. p. 230).

O sistema hierarquicamente organizado garante, pois, segurança jurídica e agilidade à prestação de serviços públicos, uma vez que assegura a centralização do poder de decisão e oferece a possibilidade de o governante uniformizar as soluções adotadas para situações diversas. Em assim não sendo feito, faculta-se ao indivíduo recorrer de uma decisão ou ato praticado, que entenda ser contrário à orientação superior. A rígida submissão dos funcionários públicos aos ditames impostos por superiores garante sua isenção e imparcialidade no trato com o público, bem como uniformidade no exercício da administração, dentro do que atualmente se conhece por princípio da impessoalidade.

Por princípio da impessoalidade, entende-se a impossibilidade de o agente público valer-se de razões pessoais ou de motivos próprios para o exercício da atividade administrativa. O dever é de isonomia absoluta, sendo as respostas públicas indistintamente aplicadas a todos os governados independentemente do indivíduo ou da circunstância, conforme predeterminado pelas autoridades superiores. A vontade individual e subjetiva do executor não é digna de consideração. Aliás, conforme leciona Maria Silvia Di Pietro (2008), os atos e

provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa ao qual está vinculado, sendo este último o autor institucional do ato. O agente é apenas aquele que manifesta uma vontade que não é sua, mas do Estado. Tal despersonalização é, para Weber (1979), evidente avanço em relação aos modelos anteriores, já que

“Sem relação com pessoas” é também a palavra de ordem no “mercado” e, em geral, de todos os empreendimentos onde há apenas interesses econômicos. [...] Quanto mais complicada e especializada se torna a cultura moderna, tanto mais seu aparato de apoio externo exige o perito despersonalizado e rigorosamente “objetivo”, em lugar o mestre das velhas estruturas sociais, que era movido pela simpatia e preferência pessoais, pela graça e gratidão. (WEBER, 1979. p. 250-251).

O segundo pressuposto do padrão burocrático de racionalidade é o insulamento burocrático. Tal fenômeno consiste na formação de corpos técnicos, constituídos para assessorar os líderes de Estado na formulação e na execução de políticas públicas, isolados do corpo político e, conseqüentemente, das contendas eleitorais. Segundo Nunes (2003, p. 34), insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. A cada órgão técnico constituído é atribuída a competência para a realização de uma atividade específica, predeterminada pelo corpo político, especializando-se, então, cada órgão no atingimento de um único objetivo.

O modelo burocrático pressupõe a constituição de corpos administrativos permanentes e especializados para o exercício reiterado de funções específicas. Assim, à medida que as atividades antes exercidas por agentes são avocadas pelo Estado, são criados órgãos especializados para o seu exercício. Ademais, o fenômeno do insulamento burocrático tem o condão de separar o poder de decisão do poder de execução, consubstanciando-se, por conseguinte, na estratégia por excelência das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos. Ademais, supõe-se que a repetição no exercício das tarefas por um órgão específico conduz à especialização e a maiores níveis de eficiência, dentro de uma perspectiva fortemente influenciada pelas contemporâneas teorias científica e clássica da administração de Taylor e Fayol.

O terceiro pressuposto do padrão burocrático de racionalidade, corolário dos pressupostos anteriores e, também, do preceito de impessoalidade, é o do

universalismo de procedimentos, ou, como reconhecido por Max Weber (1994), do “formalismo processual”. De acordo com o autor alemão, o direito racional do Estado ocidental moderno, segundo o qual decide o funcionalismo especializado, origina-se, em seus aspectos formais, no direito romano, que prima pela extirpação do direito material, comumente impregnado por subjetivismos e dogmas teocráticos, em favor do direito jurídico-formal, objetivo e racional<sup>66</sup>.

Procedimentos racionalmente universalizados asseguram objetividade na tomada de decisões, afastam as tentações individualistas e impedem discriminações benéficas ou detrimntosas, haja vista determinarem o tratamento de todos conforme premissas objetivamente postas em normativas previamente estabelecidas. Como assevera Nunes (2002, p. 35), o universalismo de procedimentos é associado às garantias individuais, à noção de cidadania plena e de igualdade perante a lei, exemplificada por países de avançada economia de mercado, regidos por um governo representativo. Para Weber (1979, p. 256),

A igualdade perante a lei e a exigência de garantias legais contra a arbitrariedade requerem uma objetividade de administração formal e racional, em oposição à discricão pessoalmente livre, que vem da graça do velho domínio patrimonial.

Além de aspectos referentes à segurança jurídica, às garantias contra a arbitrariedade e à previsibilidade das decisões, o formalismo procedimental garante, ainda, maior agilidade na execução de tarefas, na medida em que dispensa qualquer tipo de raciocínio individualizado ou particular por parte do executor, que se vale única e tão somente de soluções estandardizadas, predeterminadas para serem aplicadas repetidas vezes em situações semelhantes, como num modelo de produção em série. O burocrata individual, para Weber, não pode esquivar-se ao aparato ao qual está atrelado. Na grande maioria das vezes ele é apenas uma engrenagem num mecanismo em movimento. O funcionário é especializado no exercício de tarefas específicas e treinado para aplicar soluções prontas às demandas com que possa se deparar, não perdendo muito tempo no exercício de direito de escolha, decisão ou de criação. Segundo Weber (1979, p. 250), a partir da

---

<sup>66</sup> Na lição de Max Weber (1979, p. 250), “a interpretação racional da lei, à base de conceitos rigorosamente formais, opõe-se ao tipo de adjudicação ligado primordialmente às tradições sagradas”.



racionalização dos procedimentos, “tarefas são atribuídas a funcionários que têm treinamento especializado e que, pela prática constante, aprendem cada vez mais”.

O quarto pressuposto diz respeito à profissionalização e rígida regulamentação das relações de trabalho no serviço público. O modelo moderno de administração burocrática - ínsito quer a uma democracia, quer a um Estado absoluto - elimina a figura da autoridade honorífica, detentora própria dos meios de dominação, bem como o exercício de autoridade por notáveis feudais, patrimoniais, patrícios ou outros cargos cuja investidura se dá em função de critérios hereditários. A ocupação de um cargo passa a ser uma profissão, não uma prebenda, tendo, pois, a natureza de um dever e não de um privilégio. O Estado moderno, centralizado, não admite concorrência interna, razão pela qual ficam os agentes públicos dissociados da propriedade dos meios de administração e dominação. Nesse cenário, a relação profissional torna-se adequada para o exercício da atividade administrativa de forma impessoal e eficiente.

No dizer de Weber (1994, p. 529), a formação de um funcionalismo burocrático, profissionalizado e permanente, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento, divisão fixa de competências, documentação e ordem hierárquica, é critério que denota univocamente o processo de modernização do Estado, sendo ele monárquico ou democrático. A imposição de uma regulamentação rígida quanto à força de trabalho deve servir como escudo a tendências impregnadas por fatores outros, que não o interesse público. A estabilidade e inamovibilidade do agente público se fazem pertinentes, como forma de proteção dos membros do núcleo técnico no tocante a intentos ou ambições de natureza política ou eleitoral, o que assegura o caráter “permanente” do corpo burocrático. Por isso, a posição do funcionário nas burocracias públicas, em regra, é vitalícia, o que ocorre cada vez mais em todas as organizações semelhantes.

Quando há garantias jurídicas contra o afastamento ou a transferência arbitrária, estas servem simplesmente para assegurar que eventual demissão se dê por razões objetivamente postas, pelo descumprimento de deveres específicos ao cargo, livre de quaisquer considerações pessoais (WEBER, 1979, p. 236).

Assim, o modelo burocrático se conformou em um novo padrão de racionalidade à Administração Pública, ao modo como gerido o bem coletivo, talvez

não melhor ou superior ao modelo patrimonialista, mas provavelmente mais adequado ao novo contexto histórico.

## 2.4 O Padrão Gerencial de Racionalidade

Ao resolver alguns problemas crônicos do Poder Público brasileiro inerentes ao antigo modelo patrimonialista, acabou a burocracia por criar, não intencionalmente, muitos outros. Centralizar a atuação administrativa e criar órgãos para o atendimento das demandas sociais surgidas acabou por robustecer e encarecer o aparato público, elevando, conseqüentemente, o gasto corrente. Possibilitar um acurado controle formal quanto ao uso de recursos e mecanismos públicos acabou por dificultar sua utilização com autonomia e eficiência. Ao estabelecer rígidos procedimentos para a seleção de servidores e para a contratação de produtos e serviços, por exemplo, acabou por impor amarras à autoridade pública, inibindo, assim, o empenho, a competência e a criatividade do agente estatal.

Em outras linhas, ao tentar controlar tão minimamente todas as atividades administrativas, tornou-se a Administração Pública burocrática tão obsessiva em universalizar os procedimentos, prever condutas e estabelecer escalas de hierarquia, que passou a ignorar absolutamente a eficiência na prestação de serviços à coletividade. Em suma: pensar tanto nos meios e nos procedimentos faz com que nos esqueçamos dos resultados. Percebe-se, então, no modelo burocrático, a primazia de uma racionalidade ligada não a resultados, mas a meios, normas e procedimentos, muitas vezes em prejuízo ao atingimento de metas. Nesse sentido, refere Bresser-Pereira que

É impossível ser racional definindo em lei os objetivos específicos a serem alcançados e os meios a serem seguidos: a lei pode definir de modo genérico os objetivos e os meios, mas sua especificação competente depende necessariamente de uma tomada de decisão caso a caso (2009, p. 209).

Mudanças nos contextos fáticos envolvendo os Estados e governos catalisam os argumentos dos que detratam o modelo burocrático porquanto ineficiente. Desde a emergência da burocracia, pôde-se observar nos países que se valeram desse modelo a ocorrência de três fenômenos. O primeiro é a ampliação das áreas de

atuação do Estado. Se quando da redenção da burocracia, careciam as sociedades do início do século apenas de educação, saúde, segurança, previdência e alguns outros serviços prestados em níveis básicos e de maneira incipiente, o tempo viu surgir a necessidade de o Estado desempenhar outras funções, mais amplas e complexas, tais como proteção ao meio-ambiente, vigilância sanitária, telecomunicações, transporte coletivo, planejamento urbano, fomento a pesquisas científicas, etc.

Em segundo lugar, o aumento da “clientela” atendida pelo Estado. Se no início do século apenas uma pequena elite oligárquica era considerada cidadã e, portanto, titular de direitos aos olhos do Estado, a burocratização do serviço público proporcionou uma crescente inclusão de inúmeras outras classes no conceito de cidadania, acarretando considerável ampliação da clientela beneficiada pelos serviços estatais.

O terceiro fenômeno corresponde ao aumento dos custos da atuação do Estado. Se antes o processo educacional, por exemplo, exigia apenas salas de aula, mesas, cadeiras e professores de disciplinas básicas, o progresso e a modernidade trouxeram a necessidade de laboratórios, bibliotecas, computadores, internet em banda larga, dispositivos de áudio e vídeo, além de professores especializados em disciplinas que não eram sequer conhecidas em outros tempos.

Com os aumentos de gastos decorrentes de tais fenômenos, surge a proposta por uma redefinição quanto ao papel do Estado perante a sociedade e, conseqüentemente, quanto à racionalidade aplicada à Administração Pública. O modelo burocrático encontra, então, detratores e dentre estes justamente aqueles que advogam o dever de o Estado abandonar sua condição de executor ou prestador imediato de serviços públicos, para passar à condição de regulador, promotor ou provedor dos mesmos, agindo, pois, indiretamente como mero “catalizador” do desenvolvimento social.

Por essa linha de raciocínio, o Poder Público, então, se desincumbe da responsabilidade pela prestação direta de serviços que, quando da construção do modelo burocrático, foram sendo avocados pelo ente estatal, encarregando-se, pois, de meramente promover, incentivar, garantir que particulares o façam por conta e risco próprios. Osborne e Gaebler (1995) ilustram essa ideia a partir do conceito de “navegar em vez de remar”. Referem que “o barco do Estado pode navegar mais eficazmente se forem outros a remar, e não só o Governo” (OSBORNE; GAEBLER,

1995, p. 32). De acordo com os autores estadunidenses, os governos que passam do remo para a navegação têm menos trabalhadores envolvidos na prestação direta de serviço, mas um número maior de gerentes, catalisadores e corretores. Têm menos pessoas trabalhando com papéis e mais trabalhadores com conhecimento.

Decorre desse novo conceito a flagrante ênfase ao que se convencionou chamar de princípio da subsidiariedade<sup>67</sup>, pautado na ideia de centralidade da pessoa humana, pelo qual deve o Estado atuar não como protagonista, mas como subsidiário no trato das coisas envolvendo os cidadãos e a sociedade. Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002), o princípio da subsidiariedade traz consigo algumas ideias que lhe são inerentes. A primeira refere-se ao respeito dos direitos individuais e, conseqüentemente, ao reconhecimento de que a iniciativa privada, em áreas cuja sua atuação seja possível e desejável, tem primazia em relação à atuação do Estado. O princípio da subsidiariedade opera, então, como limite à intervenção do Poder Central sobre as relações entre particulares ou até mesmo entre entes coletivos locais ou periféricos. Como a figura do Estado deriva da evolução das exigências do indivíduo, só poderá ele ser invocado e vir em socorro do cidadão quando esse não puder realizar-se por si, com suas próprias forças.

Em segundo lugar, o Estado assume o dever de fomentar, coordenar, regulamentar e fiscalizar a atuação dos indivíduos, de modo a garantir a boa prestação de serviços, bem como facilitar aos particulares o sucesso na condução de seus empreendimentos. A terceira ideia compreende a necessidade de realização de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada, também dentro do objetivo de subsidiar o ente individual, quando este se mostrar deficiente (DI PIETRO, 2002).

Dessa nova proposta para o Estado surge um novo padrão de racionalidade aplicável à Administração Pública, o qual se convencionou chamar de “padrão gerencial”. Menos propenso ao estadocentrismo, ao formalismo e ao oferecimento de soluções estandardizadas a demandas específicas, características típicas do modelo burocrático, o padrão gerencial atenta mais no oferecimento de respostas individuais a questões singulares e na obtenção de resultados.

O primeiro pressuposto do padrão gerencial de racionalidade é o da

---

<sup>67</sup> O princípio da subsidiariedade foi formulado em fins do século XIX e início do século XX, dentro da Doutrina Social da Igreja Católica, principalmente pelas Encíclicas *Rerum Novarum* (1891), de Leão XIII, *Quadragesimo Anno* (1931), de Pio XI, *Mater et Magistra* (1961), de João XXIII e, mais recentemente, a *Centesimus Annus* (1991), de João Paulo II (DI PIETRO, 2002).

descentralização administrativa. Consiste a descentralização administrativa na delegação de poderes e competências, antes centralizados na figura do próprio Estado, a entidades autônomas públicas ou privadas, não hierarquicamente subordinadas e, portanto, dotadas de liberdade o suficiente para agir e encontrar suas próprias soluções e alternativas às demandas diversas, de maneira mais articulada e ágil. Segundo Bresser-Pereira (2009, p. 297), é através da descentralização administrativa que as organizações buscam a superação das deseconomias de escala inerentes ao seu próprio crescimento, sendo, por isso, um movimento “crucial para a administração pública gerencial”.

A descentralização administrativa possibilita flexibilização do movimento de insulamento burocrático, acabando com a rígida divisão entre órgãos decisores e órgãos executores. Com a descentralização vem o arrefecimento do rígido escalonamento vertical de competências no serviço público. A concessão de maior autonomia e liberdade a agentes, órgãos e entidades (estatais ou não), antes tidos como inferiores e incapacitados para a tomada de decisões próprias, tende a tomar o lugar das rigorosas relações de hierarquia e subordinação, na medida em que concentra nas mesmas pessoas o poder de decidir e de executar conforme entender pertinente ao caso concreto. O temor à arbitrariedade e ao abuso de poder, que antes justificava a absoluta vinculação do executor às ordens oriundas dos superiores, é deixado de lado em prol da busca por agilidade e dinamismo.

Todavia, a concessão de maior autonomia e liberdade de ação a órgãos de execução exige profissionais qualificados e confiáveis, aptos a tomar decisões precisas quando em situações específicas e satisfeitos o suficiente para não sucumbir às tentações do desvio ou do abuso de poder. A descentralização administrativa impõe, então, capacitação e valorização dos servidores públicos, devendo eles perceber remuneração condizente com as responsabilidades a si atribuídas.

Osborne e Gaebler (1995) desfilam alguns argumentos em prol da descentralização administrativa. Segundo os autores de “Reinventando o Governo”, instituições descentralizadas são mais flexíveis que as centralizadas, visto que podem responder com mais rapidez a mudanças circunstanciais referentes à prestação do serviço propriamente dito, sem depender de quaisquer ordens advindas de instâncias superiores. Em função disso, tendem a ser também mais eficientes, precisas e ágeis, haja vista poderem agir conforme suas próprias

considerações, de acordo com suas próprias subjetividades e ao tempo que julgarem necessário.

De mesma forma, para Osborne e Gaebler (1995), instituições descentralizadas costumam ser mais inovadoras que as centralizadas, na medida em que as boas ideias referentes à prestação de serviços surgem, de modo geral, daqueles que efetivamente atuam em contato com o público e, portanto, conhecem profundamente as dificuldades e oportunidades do serviço prestado. Por fim, instituições descentralizadas tendem a ter moral mais elevado e, em função disso, a ser mais comprometidas e produtivas. Agentes e instituições autônomos, não submetidos aos rigorismos da subordinação hierárquica, sentem-se mais livres e respeitados e, portanto, mais dedicados à entrega de resultados do que a meramente agradar os superiores.

O segundo pressuposto do modelo gerencial, estreitamente vinculado à premissa de descentralização administrativa, porém com peculiaridades próprias, que justificam sua qualificação como um pressuposto à parte, é o da privatização, ou seja, a delegação de bens e serviços antes de titularidade do Estado à sociedade civil. Privatizar é medida que vem ao encontro das mudanças conceituais por que passa a figura do Estado, que se desloca da condição de prestador direto de serviços e provedor imediato de bens, para a de indutor, regulador e fomentador. As privatizações se relacionam com a descentralização, na medida em que se constituem em hipóteses de delegação da prestação de serviços públicos a entes autônomos, não inseridos dentro da máquina pública, que o fazem com maior autonomia e livre de rigores inerentes à atividade governamental.

É pertinente, contudo, atentar para o fato de que por privatização não se concebe apenas o processo de alienação de empresas públicas ou das ações de sociedades de economia mista, como comumente abordado, mas toda e qualquer hipótese de retirada da presença do Estado de setores atribuíveis à iniciativa privada. Nesse sentido, torna-se conveniente atentar à definição jurídica de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem privatização, em sentido amplo

abrange todas de medidas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e que compreendem, fundamentalmente: **a) desregulação** (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico); **b) desmonopolização** de atividades econômicas; **c) a venda de ações de empresas estatais ao setor privado** (desnacionalização ou desestatização) **d) a concessão de serviços públicos** (com a devolução da qualidade de concessionário à

empresa privada e não mais a empresas estatais, como vinha ocorrendo); **e) os *contracting out*** (como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços); é nesta última fórmula que entra o instituto da terceirização. (DI PIETRO, 2002, p. 17-18, grifos da autora).

Aproveitamos o ensejo para fazer a devida diferenciação entre a concessão de serviços públicos e a terceirização da prestação de um serviço de utilidade pública. Por concessão se compreende a outorga da possibilidade de exploração de um serviço público por empresas privadas, mediante remuneração paga pelos próprios usuários do serviço, como ocorre com o transporte coletivo, distribuição de água, energia elétrica e telefonia. Por terceirização se entende a contratação pelo Estado de uma empresa privada para a prestação de um serviço que atenda às necessidades do próprio Estado e, por conseguinte, da população, mediante contraprestação paga exclusivamente pelo erário público, como ocorre na contratação de serviços de vigilância eletrônica, ou de serviços de coleta de lixo coletivo, ou de fornecimento de merenda escolar.

O terceiro pressuposto do modelo gerencial diz respeito à flexibilização dos regimes de trabalho no serviço público, contrapondo-se à premissa de profissionalização e rígida regulamentação da força de trabalho, inerente ao modelo burocrático. A ideia é de que sejam os ocupantes de diferentes cargos, empregos e funções públicos regidos por normas diversificadas e flexíveis, adequadas às peculiaridades das atividades exercidas e das circunstâncias que as permeiam. Outrossim, pugna o modelo gerencial por que tenham as instituições públicas flexibilidade suficiente para reagir a condições complexas e dinâmicas, variáveis com a variação da circunstância. Segundo Osborne e Gaebler (1995), os agentes públicos acabam por se tornar escravos dos próprios mecanismos instituídos para sua proteção.

Muitos servidores de governos burocráticos se consideram prisioneiros de normas e regulamentos, entediados por tarefas monótonas, responsáveis por serviços que, bem sabem, poderiam ser completados em metade do tempo, se pudessem usar a própria cabeça. (OSBORNE; GAEBLER, 1995. p. 40)

Saliente-se, por oportuno, que, muito embora essa flexibilização dos regimes jurídicos de servidores implique, na prática, em precarização das relações de

trabalho no serviço público, em maior ou menor medida, uma vez que restringe garantias como a da estabilidade, em momento algum ela pode ser confundida com desvalorização dos agentes burocráticos. Conforme vimos anteriormente, a descentralização administrativa exige servidores virtuosos, capacitados e responsivos, o que passa necessariamente pela sua valorização, inclusive no que diz respeito à remuneração.

O pressuposto quarto consiste no abandono do formalismo procedimental, com deslocamento da ênfase do controle administrativo dos procedimentos em direção aos resultados. A rigidez normativa preconizada pelo universalismo de procedimentos, uma das gramáticas políticas incorporadas pelo modelo burocrático, muito embora tenha garantido uniformidade e impessoalidade à atuação administrativa e tenha combatido decisivamente o personalismo dominante no modelo patrimonialista, tende a engessar a atuação do Poder Público em detrimento do efetivo atingimento dos resultados pretendidos.

O esclarecimento para tal situação é oferecido por Osborne e Gaebler (1995). Segundo eles, em sua batalha contra a corrupção e contra o personalismo no setor público, foram concebidos mecanismos de controle diversos, sempre de caráter formal, sobre a observância de regras procedimentais rígidas, mas nunca sobre o desempenho.

Com tão pouca informação sobre os resultados, os governos burocratizados recompensam seus funcionários com base em outros critérios: o tempo de serviço, o volume de recursos e de pessoal que administram, além de sua hierarquia. Sendo assim, esses funcionários tratam de manter seus empregos de qualquer maneira, construindo, assim, seus impérios, tentando conseguir orçamentos maiores, supervisionar mais funcionários e ter mais autoridade (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 151).



## CAPÍTULO 3

### FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E O REFORMISMO INSTITUCIONAL – A REFORMA GERENCIAL DA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 1990

As reformas administrativas iniciadas por Fernando Henrique Cardoso na segunda metade da década de 1990 propunham mudanças bem mais complexas em relação às iniciadas por Fernando Collor de Mello. Ao invés de se resumir a enxugar a máquina pública, conter despesas e impor rígido ajuste fiscal, a reforma do aparelho do Estado levada a efeito pelo Presidente tucano trazia consigo inúmeros outros pressupostos, os quais vinham, se não explicitamente definidos pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), nele facilmente identificáveis. Em suma, a reforma administrativa situava-se em um contexto de reconhecimento quanto à redefinição do papel do Estado perante a sociedade e teve por objetivo substituir o padrão de racionalidade burocrático, até então preponderante, pelo padrão gerencial, fortemente inspirado no modo como administradas as empresas privadas.

Justamente por pretender a mudança de todo um modelo de racionalidade aplicado à administração, o intento reformista de Fernando Henrique Cardoso conforma aquilo que efetivamente podemos chamar de segunda grande reforma administrativa brasileira e, por preconizar a implantação do modelo gerencial de gestão pública, cujos preceitos trabalhamos no capítulo anterior, recebeu a alcunha de “reforma gerencial”. Os objetivos alegados para tanto foram: conceder mais liberdade de ação à Administração Pública; priorizar a economicidade, a agilidade e a eficiência no serviço público e articular atores públicos e privados em busca do desenvolvimento social. Foi, então, a reforma gerencial iniciada por insuspeita, ainda que negada, inspiração de movimentos assemelhados ocorridos na Europa e Estados Unidos<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> A reforma brasileira veio na esteira da reforma realizada na Inglaterra por Margareth Thatcher, no já longínquo ano de 1979, dentro de um contexto de redefinição do papel do Estado e de um movimento político e econômico que se convencionou chamar de “neoliberalismo”. Observou-se, a partir de então, o surgimento de uma nova agenda pública denominada *New Public Management – NPM*. Como na Inglaterra, outros países realizaram reformas em suas máquinas públicas: em 1980,

Também insuspeita, porém agora não negada, é a influencia de intentos reformistas pretéritos na concepção e execução da reforma gerencial. Os movimentos de distensão burocrática, os quais já se vinham observando desde o Decreto Lei n. 200, de 1967<sup>69</sup>, até o acelerado processo de desestatização, diminuição de gastos com funcionalismo público e firmação de contratos de gestão junto a entidades da administração indireta, realizados por Fernando Collor, que já levantava a bandeira da redefinição do papel do Estado, também serviram de parâmetro para basear a reforma gerencial da máquina pública.

Eis, então, que surge a reforma da gestão pública brasileira já no primeiro ano de governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando é criado, a partir de transformação da Secretaria de Administração Federal, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)<sup>70</sup>. O novo órgão, submetido diretamente à Presidência da República, teve como assuntos de sua competência, dentre outros, a elaboração de políticas e diretrizes para a reforma do Estado, o estabelecimento de uma política de desenvolvimento institucional, a realização de uma reforma administrativa, a modernização da gestão pública e a promoção da qualidade no Setor Público, tudo no âmbito da Administração Pública federal.

A partir de então, por determinação do próprio Presidente FHC e por meio do labor do recém-criado MARE, surge, ainda no ano de 1995, o documento que formaria a coluna espinhal da reforma administrativa: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), um documento de natureza programática, destinado a estabelecer, consolidar e divulgar as diretrizes e bases para a realização de uma reforma da Administração Pública federal.

Quando foram apresentadas as novas ideias reformistas, grande resistência

---

os Estados Unidos de Ronald Reagan; em 1982, a Alemanha, de Helmut Kohl; em 1983, a Dinamarca de Poul Schluter (Dinamarca), bem como os Países Baixos e a Escandinávia. (GUIOT, 2006).

<sup>69</sup> Conforme expressamente citado no PDRAE, documento que fixa os parâmetros para a reforma gerencial, “a reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200 [...] constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle. Significativa parte do processo de desestatização da máquina pública foi realizada ainda sob a vigência do Plano Nacional de Desestatização erigido durante o Governo de Fernando Collor de Mello” (1995, p. 21).

<sup>70</sup> Ministério criado por força da Medida Provisória nº 813, de 1995, posteriormente convertida na Lei nº 9.649, de 1998.

foi manifestada por parte da oposição, notadamente por representantes do Partido dos Trabalhadores (PT) no Congresso Nacional.

Frise-se, no entanto, que o entendimento petista, bem como da maior parte dos demais partidos de oposição, não era absolutamente contrário a quaisquer intentos reformistas. Ao contrário, entendiam os petistas como sendo necessária a realização de uma reforma ampla no aparelho do Estado, porém de maneira absolutamente diversa do que vinha sendo proposto por FHC. Como refere Moritz (2006, p. 133), a discussão não se deu apenas entre reformistas *versus* não reformistas, mas entre grupos que defendiam diferentes níveis e tipos de reformas. As alegações da oposição de esquerda eram de que as reformas levadas a efeito por FHC implicavam “desmonte do Estado”, “desmantelamento da máquina pública” e de que não passariam de “grande engodo”<sup>71</sup>. O entendimento dos parlamentares petistas ia contra as quebras dos monopólios estatais, contra as privatizações do setor produtivo estatal e, principalmente, contra a flexibilização das relações de trabalho em quaisquer níveis, especialmente no serviço público. Para esses parlamentares, qualquer reforma deveria ter como objetivo “desprivatizar” o Estado, colocando-o a serviço dos brasileiros, especialmente os mais necessitados. Duvidavam, portanto, da nova premissa de redefinição do papel do Estado perante a coletividade, opondo-se fortemente às diretrizes governistas, as quais chamavam de antiestatistas e se destinavam ao desmantelamento da máquina pública.

### **3.1 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE**

É preciso agora dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 7).

Com as palavras acima transcritas é aberto o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de onde foram extraídas as ideias expostas no

---

<sup>71</sup> Os movimentos de resistência às reformas são explicados de outra forma por Eli Diniz (1997, p. 176), para quem, “como toda reforma que cai na categoria de bem público, a reestruturação do Estado gera problemas de ação coletiva, já que, uma vez realizada, seus benefícios se estendem automaticamente a todos os indivíduos, tenham ou não colaborado para sua consecução. Assim, apesar de resultar em ganhos para todos, a cooperação exige sacrifícios que, do ponto de vista da racionalidade individual, não se justificam”.

presente item<sup>72</sup>. É pertinente, num primeiro momento, salientar a distinção feita pelo próprio PDRAE acerca de “Reforma do Estado” e “Reforma do Aparelho do Estado”, a qual se mostra importante também abordar aqui. De acordo com o documento, a reforma do Estado representa projeto mais amplo e abrangente, que diz respeito às várias áreas do governo, do Estado e da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um objeto mais restrito: se destina a tornar a administração pública mais ágil, mais precisa e mais eficiente, mais voltada ao indivíduo e à cidadania. Em outras linhas, a reforma do Estado diz respeito a mudanças em âmbito político, ao passo que a reforma do aparelho do Estado diz respeito apenas a mudanças em âmbito administrativo. Aliás, o próprio PDRAE esclarece que seu foco é justamente a Reforma do Aparelho do Estado, não se destinando, portanto, a propor mudanças em âmbito político (BRASIL, 1995, p. 12).

Todavia, traçar uma nítida diferenciação entre as dimensões política e administrativa, ou seja, entre o que é Estado e o que é aparelho do Estado, não é tarefa simples. O próprio PDRAE (BRASIL, 1995, p. 14) fundamenta a necessidade de uma reforma administrativa a partir de um argumento de natureza eminentemente política, relacionada à figura não da Administração Pública, mas do Estado. Tem lugar a reforma do aparelho do Estado em um contexto de mudança do próprio papel do Estado perante a sociedade. Advoga o PDRAE uma redefinição do papel do Estado, o que passa por uma diminuição de sua atuação como executor ou prestador direto de produtos e serviços e pelo fortalecimento de sua atuação como regulador, provedor ou promotor dos mesmos, principalmente daqueles que não necessariamente devam ser prestados ou fornecidos pelo Poder Público.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 6)

Emerge, pois, como fundamento para o modelo pugnado pelo PDRAE a ênfase ao princípio da subsidiariedade, segundo o qual o Estado deve atuar não como protagonista na promoção do desenvolvimento social e econômico, mas como coadjuvante. Segundo Maria Sylvia Zanela Di Pietro (2002, p. 26), muito embora

---

<sup>72</sup> Assim foi feito justamente com o objetivo de expor as intenções expressadas por FHC e sua equipe nesse documento, que estabelece as bases para a reforma administrativa, bem como para demonstrar como tais intenções seriam posteriormente colocadas em prática.

seja o Princípio da Subsidiariedade muito anterior à nova concepção de Estado de Direito Democrático, assume agora, em tempos de reforma do aparelho do Estado, importância fundamental na redefinição do papel do Estado. Com base nesse fundamento da subsidiariedade do Estado, surgem várias premissas erigidas pelo PDRAE, as quais são coincidentes com pressupostos inerentes ao padrão gerencial de racionalidade ou estão neles inclusas. São pugnadas no PDRAE medidas e alterações que vão no sentido da descentralização, flexibilização dos formalismos procedimentais, relativização do regime de trabalho no serviço público e privatização.

A descentralização, como já foi visto, nada mais é do que a distribuição de competências e responsabilidades a entidades autônomas, dotadas de personalidade jurídica e, conseqüentemente, de capacidade de decisão própria. O fenômeno da descentralização aparece no PDRAE em duas dimensões: (a) descentralização administrativa e (b) descentralização política. Pelo plano da descentralização administrativa, são distribuídas competências meramente administrativas a diferentes entidades dotadas de autonomia exclusivamente administrativa. A descentralização administrativa possibilita clara definição quanto aos objetivos a serem atingidos por cada unidade descentralizada, permitindo, pois, que suas atividades sejam controladas no tocante aos resultados, ao invés de o serem exclusivamente com base em formalismos procedimentais. Assim, na medida em que as unidades administrativas são atribuídas de autonomia para tomar decisões, passam também a ser responsáveis pelos resultados obtidos.

A superação das formas tradicionais de ação estatal implica descentralizar e redesenhar estruturas, dotando-as de inteligência e flexibilidade, e sobretudo desenvolver modelos gerenciais para o setor público capazes de gerar resultados (BRASIL, 1995, p. 40)

Por outro lado, pela perspectiva da descentralização política, busca-se o aprofundamento da natureza federativa do Estado brasileiro, de forma a distribuir progressivamente não apenas o poder de decisão e de execução em âmbito administrativo, mas também a liberdade para estabelecer políticas e estratégias próprias, adequadas às peculiaridades regionais e locais a entidades dotadas de autonomia política - estados e municípios.

Parte, então, o PDRAE da premissa de que governos centralizados têm mais dificuldade em lidar com a complexidade e dinamismo das demandas sociais por

serviços públicos. Primeiro, pela demora na percepção dessas demandas, na tomada de decisões e na chegada das providências tomadas até seu destino. Segundo, pela superficialidade com que os tomadores de decisões compreendem a realidade dos destinatários dos serviços públicos. Terceiro, pela generalidade das soluções oferecidas às mais diversas e singulares demandas sociais.

Ao conceder autonomia a agentes e órgãos públicos, o movimento de descentralização administrativa possibilita automaticamente a flexibilização dos procedimentos e regulamentos rigidamente uniformizados, sendo essa também uma das medidas defendidas pelo PDRAE. Descentralizar o poder de decidir significa outorgar autonomia decisória aos órgãos descentralizados, o que conseqüentemente implica arrefecer os rigorismos formais e os controles rigidamente determinados pelos procedimentos, possibilitando, pois, a primazia pelo atingimento de metas e pela obtenção de resultados. A descentralização e a concessão de autonomia conduz, então, à automática mudança na ênfase dos controles administrativos.

A concessão de maior autonomia a agentes e órgãos públicos para tomar decisões e encontrar soluções específicas para situações peculiares leva, então, a duas conseqüências: em primeiro lugar, o aprimoramento e a valorização do agente público, indispensáveis para que esse esteja apto dos pontos de vista técnico e moral, para tomar decisões que efetivamente venham ao encontro do interesse público. O próprio PDRAE observa que a administração de recursos humanos carece de um sistema de incentivos para o profissional, sendo patente a ausência de uma política de formação, capacitação e remuneração condizente com a valorização do exercício da função pública (BRASIL, 1995, p. 28). Ainda segundo aquele Plano Diretor, a preparação da uma nova administração pública passa necessária e essencialmente pela valorização do servidor público.

Em segundo lugar, conduz ao deslocamento da ênfase dos meios de controle da Administração, do formalismo para o controle por resultados. Consta no próprio PDRAE

A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRASIL, 1995, p. 16).

A universalização de procedimentos e regulamentos, premissa inerente ao modelo burocrático, tem a original e justificadíssima finalidade de impedir que os órgãos executores se distanciem das determinações oriundas das instâncias superiores e atuem com abuso ou desvio de poder. Por esse motivo, sua relativização, com conseqüente ampliação da discricionariedade das autoridades administrativas, está longe de ser unanimidade. Assim, ao defender arrefecimento nos rigorismos procedimentais, pressupõe o PDRAE maior confiança em relação à integridade e capacidade dos agentes públicos, sobre os quais deve recair responsabilidade pelos resultados de suas ações<sup>73</sup>.

Ainda segundo o PDRAE, a rigidez normativa no que diz respeito à uniformização de procedimentos detalhados e à política de pessoal do serviço público traz problemas não apenas para o Governo, que vê dificuldade na percepção quanto às demandas sociais e demora na implementação de suas ordens, mas também os traz para os próprios servidores, que se veem impotentes e impossibilitados de adotar soluções próprias a demandas específicas.

O modelo burocrático tradicional, que a Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se deste modo o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados (BRASIL, 1995, p. 26)

Mesmo regulamentos e formalismos que, em tese, viriam para a proteção e garantia dos direitos e interesses dos servidores podem se mostrar deletérios ao serviço público e aos próprios servidores, na visão preconizada pelo PDRAE. Assim, a flexibilização do instituto da estabilidade e a possibilidade de que sejam estabelecidos regimes jurídicos diferenciados, conforme a atividade desempenhada

---

<sup>73</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro sintetiza bem as distinções entre duas tendências opostas, em relação à pertinência ou não da flexibilização dos regulamentos procedimentais. Segundo a autora: “a) De um lado os neoliberais, sob inspiração do direito estrangeiro, propugnam pela ampliação da discricionariedade: a ideia de substituir a Administração burocrática pela Administração gerencial depende, em grande parte, do reconhecimento de maior liberdade decisória aos dirigentes; por isso se diz que o direito administrativo atrapalha as reformas, porque ele se apoia no princípio da legalidade, que exige lei para dar fundamento a decisões administrativas; o princípio da legalidade também ‘atrapalha’ a função normativa das agências reguladoras; b) de outro lado, há a tendência também bastante forte dos chamados ‘conservadores’, calcada no direito positivo e na Constituição que defende maiores limites à discricionariedade administrativa, exatamente pelo fato de que a atuação tem que ter fundamento na lei, mas também tem que observar os limites impostos pelos princípios e valores adotados explícita ou implicitamente pela Constituição” (DI PIETRO, 2008, p.31).

pelo agente público, são medidas que buscam viabilizar uma gestão de pessoal mais versátil, mais dinâmica e menos onerosa, mais adequada aos preceitos do modelo gerencial.

A universalização de um único regime de trabalho para todos os agentes públicos, independentemente da atividade por eles exercida e de sua função estratégica dentro da máquina administrativa, bem como a massificação do instituto da estabilidade, não apenas engessa a máquina pública como também, consciente ou inconscientemente, conduz agentes públicos a perderem o preço pelo cargo, na medida em que deixam de ver a necessidade de empenho para sua manutenção.

A rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificulta a cobrança de trabalho. Da mesma forma, a transformação do concurso público - cuja exigência generalizada na administração pública representou o grande avanço da Constituição de 1988 - em uma espécie de tabu dificulta as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante. Por outro lado, as exigências excessivas de controles no processo de compras e o detalhismo dos orçamentos são exemplos dessa perspectiva burocrática implantada na lei brasileira, que dificultam de forma extraordinária o bom funcionamento da administração pública (BRASIL, 1995, p. 26)

Diga-se, no entanto, que o PDRAE não oferece um formulismo universal a ser aplicado indistintamente a todas as áreas e setores da Administração Pública, uma solução mágica a ser aplicada genericamente a todos os órgãos e entidades do Poder Público. No próprio PDRAE, foram distinguidos e identificados quatro setores do Estado, aos quais se aplicariam diferentes premissas quanto à natureza de seu regime jurídico, forma de prestação do serviço público e forma de propriedade dos meios utilizados para o exercício da Administração. Os setores identificados no serviço público foram: núcleo estratégico; atividades exclusivas do Estado; serviços não exclusivos do Estado; e produção de bens e serviços para o mercado.

O setor denominado **núcleo estratégico** corresponde ao governo propriamente dito. Abrange os órgãos e agentes públicos responsáveis pela representação dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. É o setor responsável pela normatização do Estado, pela elaboração de políticas públicas e pela prestação de atividade jurisdicional, serviços de suma importância para a manutenção do Estado nacional e, portanto, obrigatoriamente submetidas ao regime de direito público. Sua atuação se dará de maneira centralizada, por meio de



instrumentos de propriedade exclusivamente pública, sendo impertinente qualquer hipótese de delegação ou privatização.

O setor de **atividades exclusivas do Estado** é aquele responsável pela prestação de serviços que só cabem ao Estado, haja vista exigirem o exercício do chamado poder extroverso<sup>74</sup>. São serviços em que se faz fundamental a posição de autoridade do prestador do serviço em face de seu destinatário e que, portanto, são prestados exclusivamente por órgãos públicos, sob regime jurídico de direito público, mediante rígida normatização. Dentre as atividades exclusivas do Estado estão a arrecadação de impostos, a proteção ao meio ambiente, o exercício do poder de polícia, os serviços de fiscalização e controle, a emissão de passaportes, alvarás, etc.

O setor de **serviços não exclusivos do Estado** abrange aqueles em que o Estado tem o dever de atuar, porém pode fazê-lo simultaneamente com a iniciativa privada. São atividades que não exigem nenhuma condição de autoridade, ou seja, que não demandam o exercício do poder extroverso e, portanto, podem ser prestadas sob o regime de direito privado, sem prejuízo na qualidade de sua prestação. São, então, serviços que não necessariamente serão prestados pelo Estado, mas que esse o faz por não ser pertinente que sejam deixados exclusivamente a cargo do mercado, por se relacionarem a direitos humanos fundamentais e ao desenvolvimento da própria sociedade. São exemplos de tais serviços os de educação, saúde, pesquisa tecnológica, fomento à cultura, etc.

Por fim, o setor **de produção de bens e serviços para o mercado** corresponde à área de atuação das empresas e envolve o desenvolvimento de atividades econômicas com finalidade lucrativa, mas que ainda permanecem vinculadas ao aparelho do Estado, seja por falta de estrutura ou de capital da iniciativa privada, ou, ainda, por se tratarem de atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle puramente via mercado se mostra inadequado. De acordo com o PDRAE, é possível e até recomendável que as atividades compreendidas por esse setor sejam repassadas à iniciativa privada, somente sendo mantidas junto ao Poder Público em uma das hipóteses antes colocadas.

---

<sup>74</sup> Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 411), poder extroverso é aquele “que permite ao Poder Público editar provimentos que vão além da esfera jurídica do emitente, ou seja, que interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo-as unilateralmente em obrigações”.

A privatização é uma das medidas defendidas no PDRAE, a qual se insere dentro do pressuposto da descentralização administrativa e do próprio padrão de racionalidade gerencial, mas que não se aplicaria indistintamente a todos os setores do Estado, apenas aos dois últimos. Isso porque, de acordo com referido no próprio PDRAE, no núcleo estratégico a propriedade dos bens de administração tem que ser necessariamente estatal, o que ocorre também em relação ao setor dedicado às atividades exclusivas de Estado. Já para o setor responsável pela prestação de serviços não exclusivos do Estado, a propriedade indicada pelo PDRAE seria a pública não estatal<sup>75</sup>, ou mesmo privada. No setor de produção de bens e serviços para o mercado, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a regra é a propriedade privada, justificando-se a propriedade estatal apenas quando da inexistência de capital privado disponível, ou em caso de atividade em que a existência de monopólio seja necessária.

### **3.2 O arrimo constitucional da reforma gerencial – A Emenda Constitucional n. 19, de 1998.**

Conforme visto no item antecedente, os pressupostos e premissas da reforma gerencial da Administração Pública brasileira estão desenhados de maneira propositiva no PDRAE, documento de natureza programática, destinado a servir de “projeto” para os intentos reformistas e estabelecer orientações para as diversas modificações institucionais a serem implementadas. Porém, se o PDRAE pode ser entendido como o “projeto” da reforma gerencial, a Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 04 de junho 1998, será sua base estruturante, seu alicerce, sua fundação. Em verdade, a EC n. 19 de 1998 não foi a primeira norma editada durante o governo FHC a vir imbuída do “espírito” da reforma gerencial. Porém, sem dúvida, é aquela de maior importância, destinada a oferecer respaldo jurídico-constitucional às inúmeras mudanças expostas no plano.

---

<sup>75</sup> De acordo com o PDRAE, a propriedade pública não estatal abrange entidades privadas que atuam em colaboração com o Estado, integrantes do chamado Terceiro Setor. “A propriedade pública não estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição” (BRASIL, 1995, p. 43-44).

Dentre as várias modificações introduzidas pela EC n. 19 de 1998 ao texto da Constituição, além do acréscimo do princípio da eficiência dentre os orientadores da administração Pública, destacam-se algumas as quais podemos dividir em três temas em específico: (a) alterações quanto ao regime de trabalho dos agentes públicos, (b) alterações quanto à remuneração de agentes públicos e (c) alterações relativas à flexibilização de rigorismos procedimentais na prestação de serviços públicos.

No que se refere ao primeiro tema, respeitante ao regime de trabalho dos agentes públicos, a EC n. 19 de 1998<sup>76</sup> pôs fim à exclusividade do regime estatutário para a administração direta, autárquica e fundacional, abrindo-se, a partir de então, a possibilidade de tais setores da máquina pública contratarem empregados públicos, submetidos ao regime celetista, característico da iniciativa privada, mais flexível, mais versátil e, conseqüentemente, mais adaptável a diferentes circunstâncias contextuais. Com tal alteração, pretendeu-se primordialmente obter maior mobilidade no que se refere à utilização de pessoal no serviço público, a partir da restrição do instituto da estabilidade, bem como a possibilidade de avaliação do agente conforme sua produtividade e o estabelecimento de planos de carreira mais maleáveis, efetivamente baseados em critérios meritocráticos.

De maneira semelhante, também por força da EC n. 19 de 1998, foram alterados dispositivos constitucionais relativos à estabilidade dos servidores públicos estatutários ocupantes de cargos efetivos em dois sentidos diversos: primeiro, para aumentar os requisitos para aquisição da estabilidade no serviço público e, segundo, para estabelecer novas hipóteses de perda do cargo por servidores já estáveis. A partir da EC n. 19/98, o período para a aquisição da estabilidade foi aumentado de dois para três anos<sup>77</sup>, bem como foi constitucionalmente estabelecida a necessidade de aprovação em estágio probatório para que o servidor adquira a condição de estável<sup>78</sup>. Por outro lado, foram incluídas entre as hipóteses de perda de cargo

---

<sup>76</sup> A EC n. 19, de 1998 alterou o disposto no art. 39 da Constituição Federal, de 1988, o qual dispunha acerca da obrigatoriedade do regime estatutário para servidores da Administração direta, autárquica e fundacional. No entanto, em função de liminar concedida nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.135-4/DF, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) e pelo Partido Socialista do Brasil (PSB), para suspender a eficácia da EC n. 19 de 1998 quanto ao ponto em específico, pelo que temporariamente, até que se julgue o mérito da demanda, vige a redação original do dispositivo, pela exclusividade do regime estatutário para entidades da administração direta, autárquica e fundacional.

<sup>77</sup> Art. 41, caput da Constituição Federal.

<sup>78</sup> Art. 41, § 4º, da Constituição Federal.

público por servidor estável a verificação de insuficiência constatada em avaliação periódica de desempenho<sup>79</sup> e a constatação de excesso de gastos com o pagamento de pessoal. A EC n. 19 de 1998 trouxe ao Poder Público a possibilidade de, em condições especiais, exonerar servidores estáveis, a fim de conter excesso de gasto com folha de pagamento<sup>80</sup>.

Quanto ao segundo tema, respeitante à remuneração de ocupantes de cargos, empregos e funções públicas, trouxe a EC n. 19 de 1998 duas modificações significativas: primeiro, em complemento ao teto geral de remuneração já existente, correspondente à remuneração mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a emenda estabeleceu subtetos remuneratórios para os ocupantes de cargos, empregos e funções, conforme vinculados aos diferentes poderes dos estados, Distrito Federal e municípios<sup>81</sup>. Outrossim, introduziu o regime de remuneração por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer tipo de gratificação, adicional ou outra espécie remuneratória, para membros de Poder, detentores de mandatos eletivos, Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais e, eventualmente, servidores organizados em carreira<sup>82</sup>. Com a criação desse modelo de remuneração por subsídio, pretendeu-se simplificar o sistema remuneratório, torná-lo mais transparente, lógico e, ao mesmo tempo, corrigir distorções ocasionadas pela grande quantidade de verbas remuneratórias pagas aos agentes públicos sob as mais diversas rubricas e nomenclaturas.

Quanto ao terceiro tema, referente à flexibilização de rigorismos procedimentais na prestação de serviços públicos, a EC n. 19 de 1998 alçou ao

---

<sup>79</sup> Art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal.

<sup>80</sup> O § 4º, do art. 169 da Constituição Federal, com redação dada pela EC n. 19/98, estabelece que, se outras medidas adotadas não forem suficientes para assegurar manter o equilíbrio fiscal na máquina pública, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

<sup>81</sup> O art. 37, XI, da Constituição Federal, com redação dada pela EC n. 19/98, estabelece que “a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos”.

<sup>82</sup> Art. 38, § 4º e 8º, da Constituição Federal.

patamar constitucional a figura do Contrato de Gestão. Criado por Fernando Collor de Mello por meio de decreto, foi, até então, pouco utilizado justamente pela criação inadequada de um instrumento administrativo por meio de norma infra legal<sup>83</sup>.

Trata-se, o Contrato de Gestão, de instrumento por meio do qual o Poder Central garante a órgãos e entidades da administração direta e indireta a autonomia suficiente, bem como meios humanos, materiais e financeiros privilegiados para o exercício de suas atividades. Em contrapartida, define objetivos e metas a serem por esses atingidos, podendo, inclusive, aplicar punições aos dirigentes que injustificadamente não as atingirem. Percebe-se, então, que vem o Contrato de Gestão imbuído do “espírito” da reforma gerencial, uma vez que implica descentralização, concessão de autonomia a órgãos executores, arrefecimento de formalismos e deslocamento da ênfase do controle, dos procedimentos, em direção aos resultados.

No mesmo sentido, também pela flexibilização de rígidos regulamentos e pelo desfazimento de amarras à gestão pública, concebeu a EC n. 19 de 1998 a figura dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação, a partir de modificação do disposto no art. 241 da Constituição Federal<sup>84</sup>. A referida modificação tornou possível a transferência de recursos públicos entre diferentes entes da federação, assim como a transferência ou permuta de servidores, imóveis e equipamentos, isso tudo em busca de uma maior mobilidade no uso de bens e recursos para a prestação de serviços públicos.

### **3.3 A Delegação dos Serviços Públicos a Empresas privadas – Lei n. 8.987, de 1995.**

---

<sup>83</sup> Sob a vigência da nova previsão constitucional acerca dos contratos de gestão, foram editados pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso os Decretos n. 2.487 e 2.488, ambos de 02 de fevereiro de 1998, os quais estabeleceram que, quando celebrados contratos de gestão com autarquias e fundações públicas, passariam essas a serem qualificadas como “agências executivas”. Tal qualificação implicaria o reconhecimento de um regime jurídico especial para a entidade beneficiada, de maior autonomia, porém, de maiores responsabilidades. Apesar da nova redação constitucional, a eficácia dos decretos editados foi prejudicada, haja vista se manter pacificado o entendimento no sentido de que não se pode ampliar a autonomia de entidades administrativas, ou eliminar hipóteses de controle previstas por lei por meio de decreto ou contrato, sob pena de infração direta ao princípio da legalidade.

<sup>84</sup> O art. 241, após alterado pela EC n. 19/98, passou a vigorar com a seguinte redação: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

No início de 1995, antes mesmo da publicação do PDRAE, foram legalmente desenhadas as formas de delegação da prestação de serviços públicos à iniciativa privada, a partir da promulgação do diploma legal que instituiu os mecanismos da concessão e da permissão administrativa<sup>85</sup>. Por meio desses dois institutos, o Poder Público se mantém na titularidade dos serviços públicos (que, afinal, continuam sendo públicos), mas se desincumbe de sua prestação, a qual é confiada a empresas privadas mediante a firmação de contrato precedido de licitação pública. A empresa concessionária do serviço público o executa em seu próprio nome e por sua conta e risco, sob regime de direito privado, porém, mediante fiscalização, controle e regulamentação do Poder Público, inclusive quanto aos preços cobrados dos usuários (tarifas), requisitos para a prestação, etc.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002), a delegação de serviços públicos à iniciativa privada guarda forte relação com a ideia de descentralização e, inclusive, de privatização, podendo mesmo ser considerada uma hipótese desse fenômeno, se interpretada a expressão “privatização” em seu sentido amplo. Trata-se, pois, de instrumento de que se pode valer o Poder Público para transferir atribuições suas para o setor privado, possibilitando, assim, redução em seus encargos e em suas responsabilidades. Ainda que a delegação se faça por um contrato administrativo, regido por normas de direito público, e ainda que o Poder Público conserve plena titularidade sobre o serviço, podendo fixar sua tarifa e requisitos para sua prestação, sua execução estará entregue a uma empresa privada, constituída sob regime de direito privado, livre, portanto, de formalidades e rigorismos inerentes à burocracia pública, tais como a obrigatoriedade de concursos públicos, de licitações, estabilidade de trabalhadores e controle formal pelo tribunal de contas. Como assevera Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 690-691),

[...] rendemo-nos ao fato de que a afirmação de que o concessionário age “em nome próprio” parece ser insubstituível para realçar a diferença entre a concessão de serviço público e o simples contrato de prestação de serviços travado entre o Estado e a sua contraparte. Enquanto na concessão instaura-se uma relação jurídica por força da qual o concessionário é investido em titulação para prestar serviços ao público, nos simples contratos de prestação de serviços o contratado se vincula a prestar dados serviços ao Estado apenas.

---

<sup>85</sup> A Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 decorreu da aprovação do Projeto de Lei nº 179, de 1990, regulamentou o art. 175, da Constituição Federal e tratou acerca da concessão e da permissão de serviços públicos à iniciativa privada.

Paralelamente ao movimento de privatização de incumbências estatais, representado pela delegação da prestação de serviços públicos a empresas privadas, surge também um movimento já reconhecido pela doutrina administrativista, denominado “agencificação” da Administração Pública. Tal fenômeno é, inclusive, reconhecido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008) como sendo uma das tendências do direito administrativo moderno. Consubstancia-se na criação de agências reguladoras para a regulação, fiscalização e controle justamente daqueles serviços públicos agora atribuídos à iniciativa privada. Conforme prossegue a autora, aqui se nota a influência da *common law* na nova orientação da Administração Pública brasileira. Nos Estados Unidos, a Administração Pública é permeada basicamente por agências, dotadas de funções “quase legislativas” e “quase judiciais”.

A função é quase legislativa porque as agências são dotadas, logo que criadas, do poder de editar normas para a regulação da atividade respectiva, porém, apenas em caráter infralegal, ou seja, normas situadas hierarquicamente abaixo dos dispositivos legais editados pelo Poder Legislativo. Serão os provimentos, as resoluções, as orientações técnicas ou as instruções normativas tendentes à normatização da atividade da empresa prestadora de serviços públicos. De forma parecida, a função das agências reguladoras aparece como quase judiciária, na medida em que, além de regulamentar, recebem competência para solucionar conflitos entre diferentes prestadores de serviços ou mesmo entre prestadores e usuários, de maneira semelhante, porém não igual, à prestação jurisdicional realizada pelo Poder Judiciário<sup>86</sup>.

Ambos os fenômenos antes referidos, de privatização de serviços públicos e de agencificação do aparato estatal, decorrentes da Lei n. 8.987 de 1995, andam intrinsecamente ligados e, inclusive, foram influenciados pela ideia de redefinição do papel do Estado junto à sociedade, no sentido de o Estado se restringir a incentivar a iniciativa privada a prover os produtos e serviços necessários à manutenção da sociedade civil, bem como a regular essa prestação, a fim de se garantir que seja feita para o estrito atendimento do interesse público. Concretiza-se e põe-se em

---

<sup>86</sup> Atualmente, existem dez agências reguladoras no Brasil, sendo elas: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

prática, então, o entendimento no sentido de não ser o Estado o responsável direto pela prestação de serviços aos cidadãos, reservando-se a esse apenas o fornecimento daqueles produtos e serviços considerados estratégicos e, portanto, inalienáveis.

Com base nesse novo entendimento quanto às responsabilidades do Estado, os movimentos concretizados pela Lei n. 8.987 de 1995 se alinham às premissas preconizadas pelo PDRAE de descentralização administrativa, no sentido de que oportunizam delegar a prestação dos serviços a empresas privadas, dotadas de autonomia própria e capacidade de decisão suficiente para encontrar soluções específicas a situações pontuais. Outrossim, encaixam-se no conceito de privatização, porquanto se destinam a permitir que serviços antes prestados a partir do próprio aparato público sejam explorados por empresas privadas. Por fim, relacionam-se ao pressuposto da relativização de rigorismos procedimentais, por permitir que os serviços antes prestados sob o regime jurídico de direito público, fortemente submetido a controle formal, sejam agora prestados sob regime de direito privado, mais afeto ao controle por resultados e sujeito às regras do mercado.

### **3.4 Privatização e quebra de monopólios estatais - As Emendas Constitucionais n. 05, 08 e 09 de 1995.**

Conforme vimos na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008), a privatização, um dos pressupostos do padrão gerencial de racionalidade, compreende todas as medidas que tenham por objetivo diminuir o tamanho do Estado, dentre as quais a desmonopolização de atividades econômicas, a concessão de serviços públicos a empresas privadas e a realização dos chamados *contracting out*, que se consubstanciam em instrumentos de que se serve a Administração Pública para buscar a colaboração do setor privado na prestação de serviços de natureza pública, tais como os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços.

Seguindo a mesma linha relacionada à privatização, descentralização de serviços públicos e relativização de procedimentos, verificada no texto da Lei Federal n. 8.987, foram editadas no mesmo ano de 1995 as Emendas Constitucionais n. 05, 08 e 09, também flagrantemente imbuídas do “espírito” da reforma gerencial da Administração Pública. A edição das Emendas acima



mencionadas deram significativo impulso ao processo de delegação de serviços antes assumidos com exclusividade pela máquina pública, permitindo-se, a partir de então, sua transferência para a iniciativa privada.

A primeira das Emendas Constitucionais, a EC n. 05 de 1995<sup>87</sup>, quebrou o monopólio estatal da exploração do serviço de distribuição de gás canalizado, antes atribuído aos estados federados, possibilitando que o direito de prestação desse serviço fosse outorgado a empresas privadas. Quanto à quebra desse monopólio em específico, Maria Lúcia Moritz (2006, p. 177) afirma que as duas principais siglas de oposição ao Governo Fernando Henrique, PT e PCdoB, impuseram resistência significativamente amena, muito mais branda do que aquela que se imporia à quebra dos monopólios nas áreas de telecomunicações e do petróleo.

No mesmo período, no entanto, foram editadas as emendas constitucionais n. 08 e 09, que puseram fim justamente aos monopólios das telecomunicações e do petróleo, estas sim muito mais combatidas pelos partidos de oposição. A Emenda n. 08<sup>88</sup> extinguiu a exclusividade estatal para a prestação dos serviços de telecomunicações, permitindo, assim, conceder sua prestação a empresas privadas brasileiras ou estrangeiras. Por seu turno, a Emenda Constitucional n. 09<sup>89</sup> abriu a possibilidade de serem terceirizados, mediante a contratação de empresas públicas ou privadas, os serviços de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; de refinação de petróleo, de importação e exportação de derivados do petróleo e de transporte do petróleo bruto, gás natural e derivados<sup>90</sup>.

Como mencionado acima, se os partidos de oposição assumiram postura flexível e, até certo modo, transigente quanto à quebra do monopólio do gás canalizado, o mesmo não se verificou quanto à queda os monopólios das telecomunicações e do petróleo. Para as oposições tratavam-se estas de áreas inegociáveis, razão pela qual firmaram posição radicalmente contrária à perda do

---

<sup>87</sup> A Emenda Constitucional n. 05 alterou o § 2º, do art. 25, da Constituição Federal.

<sup>88</sup> A Emenda Constitucional n. 08, dentre outras coisas, alterou o inciso XI, do art. 21, da Constituição Federal.

<sup>89</sup> A Emenda Constitucional n. 08 alterou a redação do § 1º, do art. 177, da Constituição Federal.

<sup>90</sup> No mesmo ano de 1995 foram editadas as emendas constitucionais n. 06, e 07, as quais, no entanto, não diziam respeito propriamente à Administração Pública. Vinham no entanto, no sentido de desregulamentar a exploração de atividades econômicas já atribuídas à iniciativa privada, porém consideradas de interesse público. A EC n. 06, de 1995, acabou com o conceito de “empresa brasileira de capital nacional” e eliminou a exclusividade que estas detinham para a pesquisa e a lavra de recursos minerais. Por sua vez, a EC n. 07 de 1995, acabou com a exclusividade da navegação de cabotagem para embarcações nacionais, bem como pôs fim à obrigatoriedade de serem brasileiros os armadores, os proprietários e os comandantes de embarcações.

controle público sobre os dois ramos de atividade<sup>91</sup>. Segundo Moritz (2006, p. 198), à época, as oposições rotularam o Governo Fernando Henrique de “entreguista, anti-nacionalista e submisso aos interesses internacionais”, o que caracterizaria, segundo os mesmos, o governo FHC como sendo um governo neoliberal. Prossegue a autora referindo que à expressão “neoliberalismo” foi atribuída uma extensa gama de significações, todas pejorativas, pelos partidos de esquerda. Trata-se, segundo tais partidos, de um modelo que visa estrangular a economia, ampliar o desemprego, que gera crise nos setores produtivos, pratica uma política monetarista e privatista (MORITZ, 2006, p. 198).

No que tange à quebra do monopólio das “teles”, Moritz cita a atuação opositora do parlamentar petista Ivan Valente. Segundo Moritz, Ivan Valente, em seu intento, dedicou-se precipuamente a desconstituir os argumentos apresentados pelo governo tucano para a privatização do setor, os quais chamou de “mitos”. De acordo com Valente, nenhum deles se sustentaria ante a “uma análise mais criteriosa da realidade”. Segundo o parlamentar petista, não seria verdade, por exemplo, que na maioria dos países centrais do capitalismo, os serviços de telecomunicações estariam nas mãos da iniciativa privada. Conforme Valente, à exceção dos Estados Unidos, nações como Japão, Alemanha, França, Espanha e Itália possuem empresas de telecomunicações sob o controle estatal (MORITZ, 2006). Ademais, nas palavras de Valente

Sr. Presidente, Sra. Srs. Deputados, dizemos, por fim, que o Congresso Nacional tem diante de si uma grande responsabilidade na discussão da ordem econômica neste momento. Muitos dos Ministros que aqui estiveram afirmaram categoricamente que a venda das estatais estratégicas visa fazer caixa para o Governo, a fim de se diminuir o pagamento de juros, quando se poderá pensar em investimentos nos setores sociais. Não devemos acreditar nessa balela. É um erro estratégico, já que não vamos ter nossas estatais de volta. Precisamos delas para termos um projeto nacional de desenvolvimento para colocarmos este País no rumo do futuro (IVAN VALENTE, 1995, apud MORITZ, 2006, p. 166).

No que se refere à quebra do monopólio do petróleo, Moritz destaca a atuação do também deputado petista Miguel Rosseto. Segundo Moritz, Rosseto arguia em seus discursos suposta “falta de seriedade do governo”, no que diz

---

<sup>91</sup> De acordo com Maria Lucia Moritz (2006, p. 152), entre os principais porta-vozes da contrariedade à quebra dos monopólios das “teles” e do petróleo, estavam os petistas Ana Julia, Chico Vigilante, Ivan Valente, Maria Laura, Miguel Rosseto, Milton Temer e Walter Pinheiro. Pelo PCdoB, os interlocutores mais aguerridos na defesa dos monopólios estatais foram Aldo Arantes e Agnelo Queiroz.

respeito à forma de condução da proposta de Emenda Constitucional. Para o parlamentar petista, o Poder executivo e sua base aliada no Congresso reiteradamente boicotaram o debate público em torno do tema. Ainda, de acordo com Moritz, Rosseto argumentava que a quebra do monopólio do petróleo não passaria de uma “aventura”, eis que desacompanhada de qualquer tipo de planejamento claro e consistente quanto a como se daria a exploração de petróleo após a privatização. Segundo Rosseto, a quebra do monopólio do petróleo se daria para supostamente buscar “melhores resultados”, sem que, no entanto, se dissesse expressamente como se alcançaria esse objetivo (MORITZ, 2006, p. 173).

Em sua tentativa de desconstruir os argumentos fundantes da quebra do monopólio, Rosseto alega ainda a maioria absoluta com que tais monopólios foram incorporados à Constituição Federal em 1988. Na fala de Rosseto

Quero concluir, Sr. Presidente, dizendo que o dispositivo que assegurou no texto constitucional, o exercício do monopólio do petróleo, foi conquistado com mais de 97% dos votos dos deputados constituintes, em 1988. Portanto, 97% dos deputados constituintes, em 1988, optaram pela manutenção do monopólio estatal do petróleo. O que mudou nesses últimos anos? A nosso ver, nada, nenhum elemento. Ao contrário, todas as mudanças do centro nacional e internacional nos fazem crer não só na justeza e na sabedoria daquela decisão de então, mas sinalizam no sentido da necessidade, imperiosa, da manutenção do texto constitucional. Quero dizer que lutaremos, resgataremos todo o simbolismo, toda a energia, toda a crença que o lema “O petróleo é nosso” simbolizou para uma geração de milhões de brasileiros. Esse é o compromisso do nosso partido, e é o que faremos (MIGUEL ROSSETO, 1995, apud MORITZ, 2006, p. 172-173).

Alternativamente à quebra do monopólio do petróleo, o parlamentar petista apresentou como proposta o aperfeiçoamento da gestão das empresas estatais, através da transparência, eficiência e efetivo controle público. Ainda segundo Moritz, a postura de Rosseto convergia não apenas com a postura dos demais representantes petistas, mas também com a opinião dos membros dos demais partidos de oposição (MORITZ, 2006, p. 173).

### **3.5 O Novo Plano Nacional de Desestatização – O advento da Lei n. 9.491/97, de setembro de 1997.**

O fenômeno da desestatização, como já visto no capítulo primeiro deste trabalho, não é exatamente novo no Brasil, nem foi inaugurado por Fernando Henrique. Aliás, se tal fenômeno é recente na prática, não o é conceitualmente no ordenamento jurídico brasileiro. Desde 1967, a partir do Decreto-Lei n. 200, pode-se verificar disposições normativas no sentido de conter o crescimento da máquina pública, ou mesmo de diminuir estrutura administrativa já constituída. É o caso, exemplificativamente, além do Decreto-Lei n. 200, de 1967, do Decreto n. 86.215, de 25 de julho de 1981, editado por João Figueiredo e do Decreto n. 91.991, de 28 de novembro de 1985, de José Sarney, que, muito embora tenham apresentado efeito prático pífio em números totais, sinalizaram no sentido de minguar o corpo de empresas estatais construído até então. Somente a partir de Fernando Collor e da edição da lei n. 8.031 de 1991, que estabeleceu o primeiro Plano Nacional de Desestatização (PND), pôde-se verificar um efetivo movimento em prol de privatizar segmentos antes atribuídos ao Estado.

Foi sob a vigência do PND, promulgado por Fernando Collor de Mello, que Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República. Sob a égide de aludido plano, FHC deu início a considerável esforço no sentido de repassar à iniciativa privada setores da economia brasileira ainda mantidos aos cuidados do Poder Público, em um movimento que passou a ser doutrinária e popularmente conhecido como “privatização”. Foram, a partir de então, repassadas à iniciativa privada inúmeras empresas estatais, com suas respectivas subsidiárias<sup>92</sup>.

O plano de desestatização herdado por Fernando Henrique, no entanto, caracterizava-se por ter uma abrangência bastante restrita, possibilitando a privatização apenas de empresas ou ações de empresas de propriedade do Estado. Não se havia estabelecido qualquer possibilidade de alienação da incumbência para a prestação de serviços públicos, ou mesmo da propriedade de bens móveis ou

---

<sup>92</sup> Ainda sob a vigência do programa de desestatizações erigido por Collor, foram transferidas à iniciativa privada três empresas: a Espírito Santo Centrais Elétricas S. A. (ESCELSA), em 1995; a Light Serviços de Eletricidade S.A, em 1996; e a Companhia Vale do Rio Doce, com suas 13 subsidiárias, no ano de 1997. Em 09 de setembro de 1997, foi edificado o novo Plano Nacional de Desestatização (Lei n. 9.491/97), a partir de quando o processo de privatizações começou a ganhar ritmo mais acelerado.

imóveis pertencentes ao Poder Público. Diante, então, de tais limitações normativas, em substituição ao antigo PND, promulgado por Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso propôs e faz publicar em 1997 um novo Plano Nacional de Desestatização (Lei n. 9.491 de 1997)<sup>93</sup>.

A nova norma trouxe novidades substantivas em relação à regra anterior, expandindo, inclusive, as possibilidades e instrumentos destinados à privatização de bens e serviços. Como novidade, a Lei mais recente acrescentou dentre os possíveis objetos de desestatização, os serviços públicos, as instituições financeiras estaduais que tenham tido suas ações desapropriadas pela união em 1987 e os bens móveis e imóveis da União Federal<sup>94</sup>. Outrossim, o novo PND deu vida ao Conselho Nacional de Desestatização (CND), órgão colegiado diretamente subordinado ao Gabinete do Presidente da República e formado por ministros de Estado, destinado a servir de órgão superior de decisão e articulação quanto ao Programa Nacional de Desestatização.

Segundo Moritz (2006, p. 195), os argumentos governamentais para a desestatização podiam ser sistematizados em três grupos, a saber: 1) as estatais são onerosas, deficitárias e não possuem capital próprio para investir; 2) o Estado deve concentrar suas funções nas áreas da saúde, segurança e educação e 3) as privatizações e quebras de monopólios estatais atrairão investimentos externos, os quais irão promover crescimento econômico e fomentarão o desenvolvimento do país (MORITZ, 2006, p. 259). Evidentemente, no entanto, as medidas tendentes à desestatização não se deram sem resistência da oposição, sobretudo das fileiras do PT. De acordo com Moritz, a estratégia utilizada pelos deputados oposicionistas baseou-se em três eixos de questionamentos, em torno dos quais se dedicaram à desconstrução da retórica governista. Os três eixos de questão foram: a) Por que reformar?; b) quem ganha em quem perde com as reformas? e c) quais as suas consequências para a nação brasileira? (MORITZ, 2006, p. 256).

---

<sup>93</sup> O novo programa foi criado a partir da Medida Provisória n. 1.481-52, posteriormente convertida na Lei n. 9.491/97, de 09 de setembro de 1997.

<sup>94</sup> Já sob a vigência do novo Programa Nacional de Desestatizações (PND) e ainda no mesmo ano de 1997, foi privatizado o Banco Meridional S.A, juntamente com cinco subsidiárias. No ano de 1998, foram privatizadas todas as empresas que compunham o sistema TELEBRÁS (Embratel, mais 27 empresas de telefonia fixa e 26 de telefonia celular) e as Centrais Geradoras do Sul S.A (GERASUL). EM 2009, privatizou-se a DATAMEC Sistemas de Processamento de Dados S.A. No ano 2000, foi privatizado o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA), juntamente com cinco subsidiárias. Em 2001, foi a vez do Banco do Estado de Goiás S.A. (BEG), com duas subsidiárias, e em 2002, a última privatização de empresa estatal promovida durante a Presidência de FHC, sendo ela o Banco do Estado do Amazonas "S.A. (BEA).

Moritz destaca a atuação do deputado petista Walter Pinheiro, em oposição à política de privatização de empresas estatais. Segundo a autora, para Pinheiro, a visão do Governo, no sentido de a desestatização da economia ser tendência mundial, era uma falácia. Para provar seu ponto de vista, o parlamentar apresentou dados que indicavam uma direção diametralmente oposta àquela apregoada pelo governo tucano. De acordo com Pinheiro, países desenvolvidos e altamente capitalistas como Noruega, Suécia, França e Alemanha, apresentavam, à época, índices de 40% de participação do Estado na Economia. Por outro lado, países periféricos, caso da Etiópia, Uganda, Costa Rica e Peru tinham uma economia altamente privatizada, com menos de 20% do PIB em mãos estatais. A participação do Estado brasileiro (21%) aproximava-se deste segundo grupo. À luz da realidade encontrada nas nações ditas de primeiro mundo, pode se inferir que o papel do estado na economia fez toda a diferença no seu patamar de desenvolvimento e nas condições de vida de sua população. (MORITZ, 2006, p. 171)

Ressalte-se, por oportuno, que o bloco das oposições deixa saliente seu posicionamento no sentido de que reformas seriam necessárias, no entanto, em uma direção diametralmente oposta em relação àquela proposta por Fernando Henrique. Segundo Moritz, na visão dos partidos de esquerda, o Estado deveria ser desprivatizado e colocado efetivamente sob o controle popular. As estatais deveriam administradas de forma transparente, aperfeiçoando as técnicas de gestão pública, como por exemplo, adotando o contrato de gestão e estabelecendo metas a serem atingidas, entre elas a eficiência (MORITZ, 2006, P. 198).

### **3.6 As Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) – publicização ou privatização de serviços públicos**

A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já está adiantada, de projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não estatal, onde assumirão a forma de “organizações sociais”. (BRASIL, 1995, p. 60).

Dentro desse fenômeno denominado pelo PDRAE de “publicização” dos serviços públicos não exclusivos do Estado, o qual referimos na epígrafe, foram concebidas duas figuras novas no ordenamento jurídico, alheias à máquina pública,

mas receptoras de benefícios e incentivos estatais para a prestação de serviços de natureza pública, porém não exclusivos do Estado. São entidades não integrantes da máquina estatal, mas concebidas para atuar em paralelo à Administração Pública, em colaboração com o Estado e prestando serviços que antes seriam realizados exclusivamente por esse. As figuras a que nos referimos são as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

As Organizações Sociais<sup>95</sup> constituem-se de entidades privadas, criadas e mantidas por particulares, porém não imbuídas de finalidade lucrativa e destinadas à prestação de atividades de natureza pública, especificamente nos setores do ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Em verdade, as Organizações Sociais não nascem já com o *status* de Organizações Sociais, só adquirindo essa condição após serem assim qualificadas pelo poder central, mediante a firmação do que se convencionou chamar de Contrato de Gestão<sup>96</sup>. Uma vez firmado junto ao Poder Público o Contrato de Gestão – o qual discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações de ambas as partes, e qualificada a entidade como “Organização Social” -, essa se tornará apta a utilizar-se de bens públicos, móveis ou imóveis, a receber recursos orçamentários e a contar com o auxílio de servidores públicos que lhe serão cedidos sem quaisquer custos. Caberá ao órgão público signatário do contrato, além de alcançar e garantir à Organização Social os benefícios contratados, fiscalizar o cumprimento do programa de trabalho proposto no Contrato de Gestão, verificar o atingimento de suas metas e o cumprimento dos prazos de execução, mediante indicadores de qualidade e produtividade.

Sob o mesmo mote de “publicização” dos serviços públicos e a partir da mesma ideia de outorga de serviços públicos não exclusivos do Estado a entidades constituídas e administradas por particulares, caracterizadora das Organizações Sociais, no ano seguinte foi instituída a figura das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)<sup>97</sup>, porém com algumas peculiaridades que as

---

<sup>95</sup> Medida Provisória n. 1.648-7, de 23 de abril de 1998, posteriormente convertida na Lei 9.637, de 15 de maio do mesmo ano.

<sup>96</sup> O Contrato de Gestão destinado a conferir a entidades particulares o *status* de “Organizações Sociais”, previsto pela Lei n. 9.637, de 1999, não se confunde com o Contrato de Gestão firmado pelo Poder Central junto aos órgãos e entidades da Administração Pública, previsto pelo § 8º, do art. 37, da Constituição Federal. Ambos têm objetivos e peculiaridades distintas, muito embora o nome comum.

<sup>97</sup> Instituídas por força da Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999.

diferenciam das primeiras. A qualificação como OSCIP é atribuída a pessoas jurídicas que a requeiram especificamente ao Ministério da Justiça, cabendo a esse órgão decidir quanto ao pleito, bem como outorgar a habilitação como OSCIP, mediante a firmação de *Termo de Parceria*. A partir da firmação do termo referido está a OSCIP credenciada a receber recursos ou bens públicos para a prestação de serviços, conforme descrito em aludido termo.

Como visto, as Organizações Sociais e as OSCIPs são figuras semelhantes, porém sutilmente diversas, não se confundindo entre si. Todavia, suas diferenças não assumem grande importância sob o ponto de vista conceitual, político ou mesmo ontológico, tendo apenas pouco relevo quanto a aspectos técnicos e jurídicos. Sob o prisma a que nos propomos a analisar, são essas duas modalidades de entidades praticamente idênticas entre si, pois se inserem dentro dos mesmos pressupostos de descentralização administrativa, flexibilização de regulamentos procedimentais e privatização de serviços públicos. Ambas são modalidades de entidades privadas, criadas e geridas por particulares, que atuam prestando serviços de natureza pública, antes prestados com exclusividade por entes estatais. Atuam as Organizações Sociais e OSCIPs sob regime jurídico de direito privado, o que lhes garante grande dose de liberdade e autonomia, sofrendo apenas poucas influências das normas de direito público.

Ironicamente, a expressão utilizada para criticar a instituição da figura das Organizações Sociais é justamente a oposta em relação àquela usada para fundamentar sua criação. Se no PDRAE a instituição das Organizações Sociais e das OSCIPs, enquanto entidades privadas destinadas a atuar em colaboração com o Estado mediante incentivos governamentais, aparece como hipótese de “publicização”, a crítica aparece no sentido de que tais iniciativas conformam justamente “privatização” de serviços públicos, o que se coaduna, inclusive, com premissas da administração gerencial preconizadas pelo PDRAE.

Vai nessa esteira a crítica de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007), para quem não há qualquer dúvida de que se tratam essas figuras, especialmente a das Organizações Sociais, de alguns dos muitos instrumentos de privatização de que o Governo lançou mão para diminuir o tamanho do aparelho do Estado. Segundo a autora, a atividade que antes era prestada pelo Poder Público, sob o regime de direito público, passa a ser prestada por entidade privada, sob o regime de direito



privado e, portanto, livre de controles e regulações atinentes ao agir da máquina pública (Di PIETRO, 2007, p. 472)<sup>98</sup>.

Sentido bastante semelhante apresenta o ataque de Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 238), tradicional crítico de qualquer movimento privatista, segundo o qual a instituição das Organizações Sociais e das OSCIPs se trata, pois, “da outorga de uma discricionariedade literalmente inconcebível, até mesmo escandalosa, por sua desmedida amplitude, e que permitirá favorecimentos de toda espécie”.

### **3.7 A Política de Pessoal Durante os Governos de FHC**

Como já foi exaustivamente referido, os movimentos característicos da reforma gerencial, constantes no PDRAE e por ele preconizados, têm como objetivo principal privilegiar a eficiência na Administração Pública, o que se caracteriza pela obtenção dos melhores resultados na prestação de serviços públicos, mediante o empenho dos menores custos. O ajuste fiscal é, então, não um pressuposto da reforma gerencial, mas um de seus objetivos secundários, uma consequência, a qual, conforme seus pressupostos, só pode ser atingida pela implementação de medidas como a flexibilização de procedimentos, a descentralização administrativa, a privatização e a relativização do regime de trabalho profissional no serviço público.

A implementação de tais pressupostos preconizados pelo PDRAE, especialmente a privatização de serviços e incumbências públicas, oportunizaria a diminuição da máquina pública, fenômeno que tem seus efeitos mais claramente demonstrados na política de pessoal aplicada à Administração Pública. Com a flexibilização de regras procedimentais, diminuem-se, em tese, os servidores dedicados à prática de atividades burocráticas formais. Outrossim, com a

---

<sup>98</sup> Diga-se que para tratar sobre as Organizações Sociais, a expressão “privatização” é empregada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro atribuída de um signo negativo, já que os resultados daí oriundos podem ser nefastos ao erário público. Segundo a autora: “No livro *Parcerias na Administração Pública* destacamos o conteúdo de imoralidade contido na lei, os riscos para o patrimônio público e para os direitos do cidadão. Em primeiro lugar, porque fica muito nítida a intenção do legislador de instituir um mecanismo de fuga ao regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública. O fato de a organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público”. (DI PIETRO, 2007, p. 472 e 473)

privatização de serviços e incumbências públicas, reduz-se a necessidade de agentes públicos responsáveis por seu exercício.

Uma vez implementada a reforma gerencial, é possível, então, observar durante os Governos de Fernando Henrique Cardoso um substantivo decréscimo no quantitativo de servidores públicos ativos do Poder Executivo Federal, a exemplo, inclusive, do que já vinha ocorrendo durante os governos de Fernando Collor e Itamar Franco. Se no ano de 1995, contava o Poder Executivo Federal com aproximadamente 567.689 servidores públicos civis ativos, em dezembro de 1998 esse número já havia se reduzido para 513.720 e, em dezembro de 2002, ainda mais para 485.741 servidores. Observa-se, então, durante os oito anos de governo tucano uma redução nominal de 81.948 servidores, ou de 14,43% (quatorze por cento e quarenta e três milésimos)<sup>99</sup> (BRASIL, 2011, p. 34). O gráfico 1 procura ilustrar esses dados.



Gráfico 1 - Quantitativo de servidores públicos ativos do Poder Executivo Federal

<sup>99</sup> Chama a atenção o pequeno número de servidores nomeados durante os Governos de FHC. Durante seus mandatos, foram nomeados para o Poder Executivo aproximadamente 51.613 servidores por meio de concurso público. Impressiona principalmente o baixíssimo número de servidores empossados nos anos de 2001 e 2002, quando foram investidos 660 e 30 novos servidores no Brasil inteiro, respectivamente (BRASIL, 2011, p. 93).

A pouca preocupação com a valorização e a remuneração dos agentes públicos também fica saliente durante os governos de FHC. A despesa média com servidores federais do Poder Executivo em valores nominais cresceu apenas modestamente durante os governos FHC. Se em 1995 a despesa média com cada servidor era de R\$ 1.400,00 mensais, no ano de 1998 esse valor alcançava apenas R\$ 1.482,00, ou seja, um aumento de ínfimos 05,85% (cinco por cento e oitenta e cinco milésimos) em quatro anos. No quadriênio seguinte, o valor da despesa *per capita* com funcionalismo sofreu um aumento pouco mais expressivo, batendo na marca dos R\$ 2.840,00 mensais no ano de 2002, representando uma elevação de 91,63% (noventa e um por cento e sessenta e três centésimos) em relação ao valor de 1998 (BRASIL, 2011, p. 67).

A nova doutrina de contenção de custos com o pagamento de pessoal do Poder Executivo posta em prática durante os governos FHC transparece, ainda, em duas outras informações: (1) a diminuição da proporção da arrecadação federal utilizada para o pagamento de pessoal no serviço público e (2) a diminuição da proporção das despesas de pessoal do Poder Executivo em relação às despesas dos demais poderes. A despesa anual total com servidores públicos do Poder Executivo Federal, em valores nominais, subiu significativamente, porém não em relação à receita da União. No ano de 1995, foram gastos 31.548,8 milhões de reais com o pagamento de servidores (BRASIL, 2006, p. 13), enquanto a arrecadação federal alcançou 84.005,3 milhões de reais. O gasto com pessoal do Poder Executivo alcançou, portanto, um percentual de 37,55% (trinta e sete por cento e cinquenta e cinco milésimos) do montante arrecadado. Em 1998, o valor total gasto com o pagamento de pessoal subiu para 38.371,6 milhões de reais (BRASIL, 2011, p. 14), ao passo que a arrecadação foi elevada para 133.143,7 milhões de reais<sup>100</sup>, fazendo com que a proporção caísse para 28,81% (vinte e oito por cento e oitenta e um milésimos) da arrecadação total. No ano de 2002, as quantias despendidas para o pagamento de servidores do Executivo foram elevadas a 59.523,4 milhões de reais, à medida que a arrecadação subiu para 243.005 milhões de reais, derrubando a proporção ao índice de 24,49% (vinte e quatro por cento e quarenta e nove milésimos) sobre o total arrecadado. O gráfico 2 procura ilustrar esses dados:

---

<sup>100</sup> Dados relativos à arrecadação bruta anual, obtidos através do sítio [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

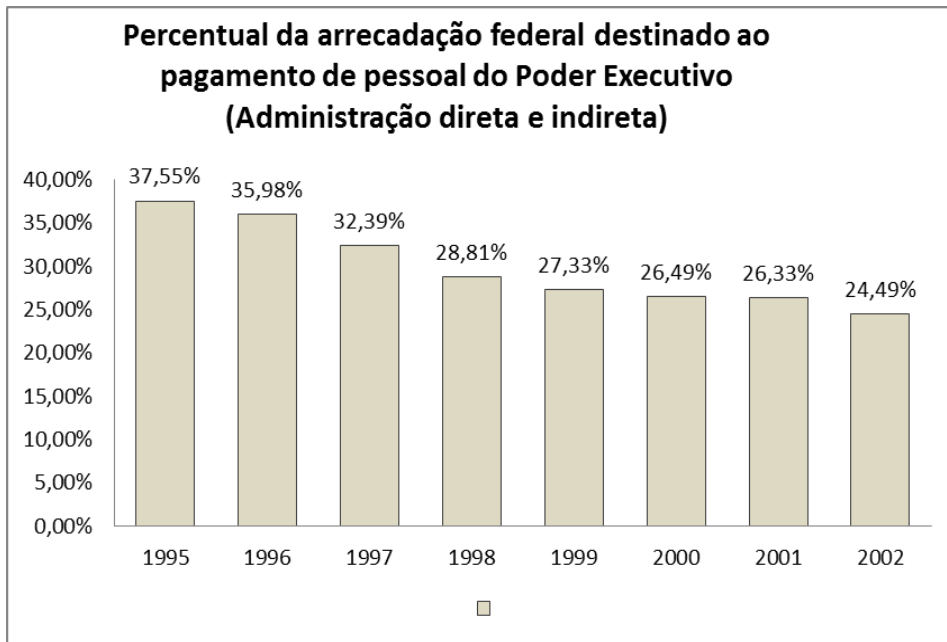


Gráfico 2 - Percentual da arrecadação federal destinado ao pagamento de pessoal do Poder Executivo (Administração direta e indireta)

No tocante à participação percentual do Poder Executivo na despesa anual de pessoal da União Federal, observa-se também diminuição dessa relação, o que denuncia redução proporcional dos custos do pessoal desse Poder, em que as reformas foram concentradas, em relação aos demais poderes. No ano de 1995, a participação do Poder Executivo na despesa anual de pessoal foi da ordem de 83,3% (oitenta e três por cento e trinta milésimos), ao passo que, no ano de 1998, a participação do Poder Executivo caiu para 80,0% (oitenta por cento) e, em 2002, chegou a 79,3% (setenta e nove por cento e trinta milésimos) do montante total despendido pela União com pagamento de pessoal (BRASIL, 2011, p. 13-14).

Se bem que o gasto nominal *per capita* com servidores públicos não tenha sofrido alteração significativa durante os governos FHC, como vimos antes, é possível observar uma relativa atenção à qualificação dos servidores públicos federais, o que se vislumbra a partir do aumento da proporção de servidores ocupantes de cargos de nível superior. No ano de 1997, 34,3% (trinta e quatro por cento e trinta milésimos) dos servidores ocupavam cargos de nível superior. Ao fim do ano seguinte, o percentual havia subido sensivelmente para 34,6% (trinta e quatro por cento e sessenta milésimos) e, no ano de 2002, os servidores ocupantes de cargos de nível superior já assumiam 40,1% (quarenta por cento e dez

milésimos) do total. Movimento inverso ocorreu quanto aos cargos de nível médio, cuja proporção caiu de 56,9% em 1997, para 49,9% em 2002 (BRASIL, 2011, p. 40). O gráfico 3 ilustra esses dados, divulgados também pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

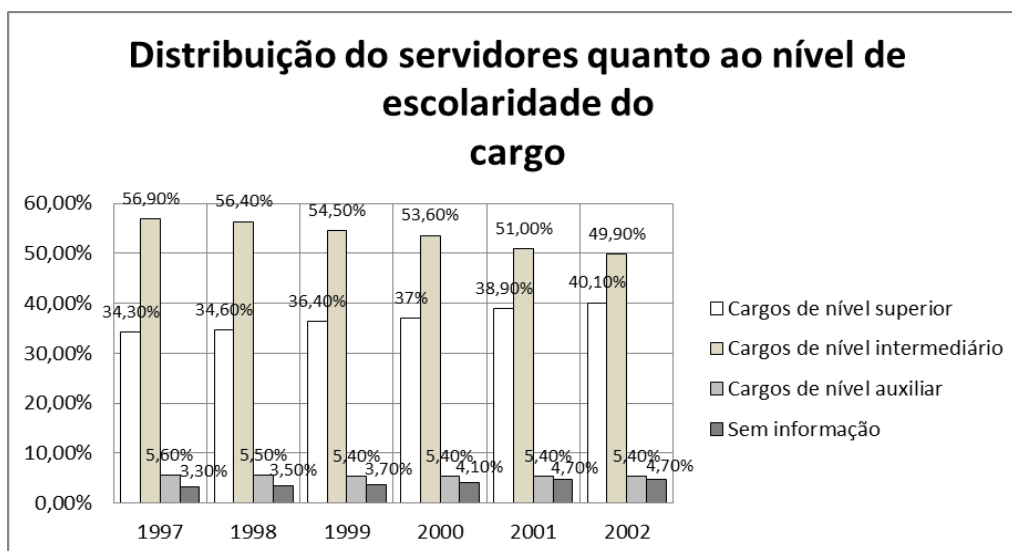


Gráfico 3 - Distribuição dos servidores públicos quanto ao nível de escolaridade do cargo

É certo que os dados relativos à política de pessoal, por si só, não podem ser utilizados para definir o caráter atribuído à Administração Pública. A quantidade de empregados numa fábrica ou o valor do salário pago a eles não são dados suficientes para tirar conclusões do modelo de gestão aplicado à empresa. Tais dados devem ser associados a tantos outros, como o índice de produtividade, o modo de produção/prestação de serviços, a qualidade e o preço atribuído ao que é produzido/prestado, o número de serviços e trabalhadores terceirizados, os níveis de desperdício e o valor agregado ao trabalho de cada um dos agentes.

No entanto, é de se considerar, se não como prova cabal, pelo menos como indicativo relevante quanto a mudanças no modo de pensar a máquina pública, o movimento observado no quantitativo, na qualificação e no percentual gasto com o pagamento de servidores públicos, principalmente quando tal movimento vem acompanhado de uma série de outros movimentos pontuais, como a delegação de serviços públicos à iniciativa privada e a concepção de entidades privadas para a prestação de serviços de natureza pública.



## **CAPÍTULO 4**

### **DA RACIONALIDADE EMPREGADA À ADMINISTRAÇÃO NOS GOVERNOS LULA: RETORNO À BUROCRACIA OU CONTINUIDADE AO GERENCIALISMO?**

Nas eleições de 2002, houve a consagração do petista Luiz Inácio Lula da Silva como novo Presidente da República, em sucessão ao tucano Fernando Henrique Cardoso. Ocorreu, então, a ascensão ao poder do partido mais representativo da esquerda brasileira, mais aguerrido na oposição ao governo anterior e mais ácido nas críticas à reforma gerencial à medida que ela se desenvolvia. Com isso, houve o surgimento de inúmeros questionamentos quanto à continuidade ou não da reforma gerencial no Brasil após a mudança de poder.

A inversão de papéis no cenário político federal, no entanto, trouxe alterações contraditórias à retórica petista. O tom das críticas do PT ao reformismo iniciado no governo anterior ganhou ares de esquizofrenia, manifestando-se intocado em relação aos tempos de oposição em dados momentos, mas sendo condescendente, compreensivo e até elogioso em outros tantos.

Já existem algumas manifestações a respeito da continuidade ou não da reforma gerencial, inclusive oriundas de antigos membros do Governo FHC. No entanto, são manifestações vacilantes e até mesmo contraditórias. Bresser-Pereira, por exemplo, um dos capitães da reforma gerencial durante o Governo FHC, chega a afirmar, num primeiro momento, que “a partir de 2003, a reforma foi relativamente paralisada em nível federal” (2007, p. 14) e, posteriormente, que “o governo Lula vem adotando muitos dos princípios da reforma gerencial” (2010).

Em verdade, a resposta à pergunta aqui proposta não é simples. Ao assumir o poder, Luís Inácio Lula da Silva deu importantes passos na direção da Reforma Gerencial, consolidando o movimento iniciado no governo anterior. Por outro lado, inúmeras outras medidas denunciam movimento oposto, flagrantemente contrário às tendências gerenciais. Para isso, necessário se faz analisar a reforma gerencial separadamente, de acordo com cada um de seus eixos, para que se chegue, a partir daí, a uma conclusão lógica, objetiva e clara acerca da continuidade ou não da reforma gerencial durante os dois mandatos do Governo Lula.

#### **4.1 A reforma gerencial, Lula e a retórica presidencial – Discursos de Lula após a posse como Presidente da República**

Dada a complexidade do assunto a que nos propomos, considerando o intento de apreender um padrão adotado à formatação e modelagem da Administração Pública federal durante os Governos Lula, bem como de concluir se tal padrão se coaduna com aqueles previstos pelo PDRAE, faz-se pertinente e válido que além de atentarmos nos atos e fatos objetivamente verificáveis durante o seu período governamental, também o façamos com relação a suas falas, suas pronúncias e seus discursos.

Mesmo antes da assunção do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, significativa foi a amenização no tom utilizado pelos representantes petistas, notadamente por Lula, enquanto ainda assumiam o lugar da oposição. Em substituição ao discurso radicalmente contrário ao “desmantelamento da máquina estatal”, Luís Inácio Lula da Silva, ainda durante a campanha que o levou à Presidência da República, já havia assumido um discurso mais complacente, ameno e, inclusive, afinado com algumas das medidas adotadas por seu antecessor. Sua “Carta ao Povo Brasileiro”, divulgada em 22 de junho de 2002, é emblemática e já sinalizava, até certo ponto, uma não ruptura total em relação aos governos pretéritos<sup>101</sup>.

Depois da posse, algumas falas do Presidente Lula consolidam essa retórica mais amena, que se desloca do ataque à congregação, inclusive no que tange a conceitos fundantes da reforma do modelo administrativo brasileiro. É transparente nessa nova retórica o entendimento governista quanto à redefinição do papel do Estado perante a sociedade, aderindo à tese de que deixa esse de ser responsável pela prestação direta de serviços e passa para a condição de regulador, indutor ou promotor. Segundo o Presidente Lula, “[n]o Brasil sempre se passou a ideia de que o Estado era poderoso e tinha que fazer tudo. Eu estou convencido de que o papel

---

<sup>101</sup> A “Carta ao Povo Brasileiro” foi divulgada num contexto em que parte do empresariado e da classe média brasileira ainda tinha muitos receios com relação ao radicalismo petista. Setores da sociedade brasileira acreditavam que, se eleito, o governo Lula não honraria os contratos, decretaria moratória da dívida externa e, com isso, poria em risco a segurança jurídica no país e pioraria ainda mais a situação econômica e institucional brasileiras. Assim, o primeiro grande objetivo do documento foi o de tranquilizar os setores receosos e afirmar o compromisso do partido com a moderação, com a segurança jurídica das obrigações contratadas, com o equilíbrio fiscal, com o superávit primário, bem como com o combate à inflação e à dívida interna.



do Estado deve ser muito mais de indutor do que de executor”<sup>102</sup> (LULA DA SILVA, 2003, apud KAMEL, 2009, p. 307).

A convicção de Lula quanto às novas funções estatais aparece também quando menciona que o papel do Estado é o de criar facilidades, mecanismos para que as empresas se motivem mais a fazer investimentos. Segundo Lula, o que conta na verdade é garantir que as pessoas tenham possibilidade de trabalho. Para o líder petista, “quando todos têm trabalho, tudo anda de vento em popa”<sup>103</sup> (apud KAMEL, 2009, p. 308). Seguindo a mesma linha de pensamento, adequando sua tese acerca das responsabilidades estatais ao tamanho a ser assumido pela máquina pública, Lula afirma ter chegado à conclusão de que o Estado “não tem que ser mínimo, nem máximo, ele tem que ser um Estado necessário para dar conta das coisas”<sup>104</sup> (apud KAMEL, p. 307).

É possível, ainda, identificar nos discursos de Lula forte convicção quanto à obsolescência do modelo burocrático de administração, o que se deve, segundo se extrai de seus próprios dizeres, à sua lentidão, ineficiência, gigantismo e autonomia exacerbados. As críticas de Lula, todavia, não se resumem apenas à burocracia brasileira, mas ao modelo burocrático em si. Segundo o próprio líder petista, dentro do contexto burocrático, a máquina administrativa permanente e definitiva tende a ganhar vida autônoma e se tornar mais poderosa até que o próprio governo.

De acordo com Lula, o caráter definitivo do corpo burocrático faz com que o governo tenha pouco ingerência sobre os agentes administrativos. Em suas próprias palavras, “entra governo, sai governo, a máquina do Estado funciona, independentemente de nós”<sup>105</sup> (LULA DA SILVA, 2004 apud KAMEL, 2009, p. 307). Para Lula, essa definitividade da burocracia está longe de ser algo positivo, principalmente considerando a efemeridade das lideranças políticas. Segundo ele, “o problema é que a máquina pública é infinita, é definitiva, e os governantes são passageiros. Então, o tempo e a pressa política não são acompanhados pelo tempo

---

<sup>102</sup> Extraído de discurso proferido em 27 de março de 2003, quando da posse do Presidente da Associação Comercial de São Paulo, em São Paulo – SP.

<sup>103</sup> Extraído de discurso proferido em 31 de março de 2005, quando da apresentação de novos investimentos da empresa Tecumseh no Brasil, em São Carlos – SP.

<sup>104</sup> Extraído de discurso proferido em 25 de outubro de 2005, quando de abertura do 19º Congresso Brasileiro de Avicultura, em Brasília – DF.

<sup>105</sup> Extraído de discurso realizado em 23 de novembro de 2004, durante posse da Diretoria e do Conselho Fiscal da Confederação Nacional do Comércio em Brasília – DF.

com que a máquina administrativa pensa as coisas”<sup>106</sup> (LULA DA SILVA, 2007 apud KAMEL, 2009, p. 159).

Não sei quantos de vocês conhecem, mas a burocracia é uma coisa extremamente poderosa, e ela é eterna, nós somos passageiros. Esse é um dado que não vale para o Brasil, isso é para o mundo. Se você conversar com Bush; conversar com Chirac; conversar com a Angela Merkel, na Alemanha; conversar com Tony Blair, na Inglaterra; conversar com o Chavez, na Venezuela; conversar com o Kirchner, na Argentina; conversar com todos os presidentes e primeiros-ministros, eles vão dizer: a burocracia é poderosa<sup>107</sup> (LULA DA SILVA, 2006 apud KAMEL, 2009, p. 159)

Lula cita dois fatos vivenciados por presidentes anteriores para fundamentar sua tese de incapacidade de o poder político efêmero direcionar ou controlar de maneira satisfatória as ações da burocracia definitiva e insulada. Em primeiro lugar, Lula cita uma entrevista de José Sarney, em que este dizia que “80% de suas ordens não eram cumpridas, porque simplesmente não chegavam ao seu destino”<sup>108</sup>. (LULA DA SILVA, 2003 apud KAMEL, 2009, p. 442). Em segundo lugar, Lula faz referência a uma conversa que teve com Fernando Henrique Cardoso, em que este relata ter liberado, em certa oportunidade, crédito de R\$ 1,4 bilhão. Porém, desse montante, teria conseguido contratar apenas 262 milhões e, ao final, teria aplicado apenas R\$ 19 milhões<sup>109</sup> (LULA DA SILVA, 2004 apud KAMEL, 2009, p. 159). Como experiência própria, Lula faz menção à dificuldade para a liberação de recursos do Fundo Nacional de Habitação para o assentamento de sem-tetos. Lula vocifera, num verdadeiro tom de desabafo, que “a gente agora tem que tentar derrubar os obstáculos, as burocracias, porque é uma desgraça”<sup>110</sup> (apud KAMEL, 2009, p. 159).

Em outro pronunciamento, Lula refere a insatisfação do próprio corpo político no tocante ao sistema burocrático. Para ele “o Estado não é demorado apenas para quem está esperando a ação do Estado, mas também o é para o Presidente da

---

<sup>106</sup> Extraído de discurso realizado em 13 de dezembro de 2007, durante encerramento do Encontro Empresarial Brasil-Venezuela, em Caracas – Venezuela.

<sup>107</sup> Extraído de discurso realizado em 24 de junho de 2006, durante a abertura da 16ª convenção Anual da Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná em Foz do Iguaçu – PR.

<sup>108</sup> Extraído de discurso realizado em 1º de maio de 2003, durante visita ao Retiro de Itaici da CNBB, em Indaiatuba – SP.

<sup>109</sup> Extraído de discurso realizado em 18 de março de 2004, durante entrega do Cartão Bolsa Família, em Belo Horizonte – MG.

<sup>110</sup> Extraído de discurso realizado em 16 de junho de 2006, durante cerimônia de liberação de recursos do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social para a urbanização de assentamentos, em Olinda – PE.

República e para os ministros de Estado"<sup>111</sup> (LULA DA SILVA, 2003 apud KAMEL, 2009. p. 307). Entende o Presidente petista que o rígido insulamento burocrático, que divide de maneira precisa e peremptória a máquina pública em órgãos de decisão e outros de execução, acaba por ocasionar ruídos de comunicação entre as diferentes instâncias administrativas, de maneira a prejudicar ou retardar a percepção das demandas sociais pelos órgãos decisores, bem como a entrega dos serviços à sociedade pelos órgãos de execução. Para Lula, as decisões nunca funcionam com a rapidez que se gostaria dentro da burocracia brasileira, porque, segundo ele, "sempre tem um funcionário que as deixa na gaveta mais do que o tempo necessário, ou um outro que não lhes dá a mesma prioridade que o governo dá"<sup>112</sup>. (LULA DA SILVA, 2007, apud KAMEL, 2009, p. 158).

Nem sempre o técnico tem a mesma dimensão, não porque não tem competência, às vezes, ele é muito mais competente do que quem dirige, mas ele não tem a paixão da sensibilidade política do saber: olha, precisa ou não precisa fazer? Porque senão todos nós estaremos determinados a cumprir apenas um receituário que foi feito há muitos e muitos anos, do que pode ou não pode. E pode acontecer uma guerra ali no meio, que a pessoa não muda um milímetro"<sup>113</sup>. (LULA DA SILVA, 2006 apud KAMEL, 2009, p. 183-184).

Porém, as falas de Lula não se restringem às críticas ao modelo Weberiano ou à burocracia brasileira, havendo também inúmeras falas propositivas. Se as críticas ao modelo burocrático e a defesa à ideia de redefinição do papel do Estado foram temas abordados expressamente por Lula em seus discursos, também o foram as premissas da reforma gerencial, de onde se verifica concordância e até mesmo certo entusiasmo em relação a várias premissas expostas no PDRAE.

Muito embora Lula fizesse questão de criticar o modelo burocrático e, por vezes, o próprio corpo burocrático, empenhava-se o presidente em reconhecer e ressaltar a importância de técnicos e burocratas qualificados, bem como de procedimentos burocráticos efetivos. A valorização dos servidores públicos, muito embora tenha ficado fora da prática de Fernando Henrique Cardoso, era preceito preconizado pelo PDRAE e também foi defendido por Lula durante seu mandato:

---

<sup>111</sup> Extraído de entrevista concedida à TV Bandeirantes em 30 de novembro de 2003, em Brasília - DF.

<sup>112</sup> Extraído de discurso realizado em 17 de outubro de 2007, durante sessão de encerramento da Ibas, em Joanesburgo – África do Sul.

<sup>113</sup> Extraído de discurso realizado em 18 de dezembro de 2006, durante abertura da 224ª reunião do Conselho Administrativo da SUFRAMA, em Manaus – AM.

“Eu, particularmente, sou um crítico feroz da burocracia, mas sem bons burocratas nós erraríamos muito mais do que erramos e faríamos muito menos do que fazemos”<sup>114</sup> (LULA DA SILVA, 2005 apud KAMEL, 2009, p. 159). Justamente por isso, Lula vê na valorização do agente burocrático uma necessidade, não apenas para o bem-estar do próprio agente enquanto trabalhador, mas também para que se possibilite sua responsabilização. De acordo com suas palavras, “na hora que a economia começa a se ajustar, a arrecadação começa a melhorar e o governo deve remunerar melhor os servidores para que se possa exigir o trabalho deles” (LULA DA SILVA, 2007 apud KAMEL, p. 442). Na mesma oportunidade, Lula questiona: “a gente paga mal, a gente finge que paga, o funcionário finge que trabalha. Ninguém cobra ninguém? Não, é melhor pagar corretamente para a gente poder cobrar e as pessoas executarem?”<sup>115</sup> (LULA DA SILVA, 2007 apud KAMEL, p. 442).

E o que acontecia conosco e acontece ainda hoje no Brasil? Os assalariados das carreiras mais qualificadas no Brasil, em alguns casos, ganham tão mal que a gente faz concurso e, antes de chamar, 30% ou 40% das pessoas já foram para outro lugar, porque descobriram que o salário é muito baixo (LULA DA SILVA, 2007 apud KAMEL, p. 340).

Em inúmeros discursos, Lula deixa clara sua convicção quanto à inviabilidade de o Estado assumir para si a responsabilidade pelo atendimento de todas as demandas da sociedade. De mesma forma, é evidente sua advocacia em defesa da delegação de serviços públicos não exclusivos do Estado à iniciativa privada, o que ocorre em estreita consonância com premissas estabelecidas no PDRAE. Ressalte-se, todavia, que “privatização” é expressão não presente no vocabulário de Lula, que prefere valer-se do termo “parcerias”<sup>116</sup>, para designar o processo de associação do Poder Público com a iniciativa privada para a prestação de serviços públicos.

Para que se pudesse concluir determinadas obras historicamente reivindicadas pelo povo brasileiro, Lula defende que “aquilo que o Estado não pode

---

<sup>114</sup> Extraído de discurso realizado em 11 de maio de 2005, durante o encerramento da Cúpula América do Sul-Países Árabes em Brasília – DF.

<sup>115</sup> Extraído de discurso proferido em 14 de dezembro de 2007, quando de Agência da Previdência Social de Benefício por Incapacidade – APS-BI, em São Paulo – SP.

<sup>116</sup> Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2002, p. 33-34) utiliza o vocábulo parceria para designar “todas as formas de sociedade em que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público. Nela existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para a satisfação de interesses públicos, ainda que, do lado do particular, se objetive o lucro”.

fazer, o Estado precisa fazer em parceria com quem pode fazer”<sup>117</sup> (LULA DA SILVA, 2004 apud KAMEL, p. 308). Ademais, segundo Lula, a melhor forma de gerenciar o Brasil e os problemas do Brasil é a partir da “consolidação de parcerias entre os entes federados e a sociedade civil”<sup>118</sup> (LULA DA SILVA, 2007 apud KAMEL, 2009, p. 511).

Se o Estado brasileiro confiar na sociedade brasileira, se o Estado brasileiro confiar nas instituições já organizadas da sociedade brasileira e, através dessas instituições e dessas entidades fizer parcerias para políticas públicas no campo social, a possibilidade de termos sucesso é infinitamente maior do que se tentarmos fazer através da burocracia da máquina pública, seja ela municipal, estadual ou federal.<sup>119</sup> (LULA DA SILVA, 2006 apud KAMEL, p. 308)

A exemplo, inclusive, do que é manifestado no PDRAE, a essencialidade de certos setores e de algumas atividades para a sociedade não determina a necessidade de sua prestação exclusiva por parte do Estado, de forma a poderem, sim, tais serviços essenciais serem confiados à iniciativa privada. Para Lula, o serviço pode ser essencial e de suma importância, mas, mesmo assim, ser delegado a particulares ou prestado mediante parcerias com a sociedade civil. Quanto a esse tema, o modo como abordado o setor da educação serve de emblema. Especificamente no que toca ao serviço educacional, Lula refere em seus discursos que “não temos que esperar a gente construir universidade federal para todo mundo, ter todos os prédios no Brasil inteiro, para falar: ‘o pobre tem que entrar na universidade’”<sup>120</sup> (LULA DA SILVA, 2006 apud KAMEL, 2009, p. 273).

Para Lula, há a possibilidade de serviços como os de educação serem mantidos como públicos, sob a responsabilidade do Estado, porém geridos, administrados e prestados por entidades privadas. Reconhece Lula a existência de serviços de natureza pública que não necessariamente devam ser prestados pelo Estado, ou seja, cuja competência não é exclusiva da máquina pública, mas que

---

<sup>117</sup> Extraído de discurso proferido em 19 de fevereiro de 2004, quando de inauguração de trecho da BR 262, em Campo Florido – MG.

<sup>118</sup> Extraído de discurso proferido em 26 de junho de 2007, quando da renovação do compromisso com o Pacto Um Mundo Melhor para a Criança e o Adolescente do Semiárido Brasileiro de 2007 a 2010, em Brasília – DF.

<sup>119</sup> Extraído de discurso proferido em 12 de setembro de 2003, durante visita feita à Fazenda do Menor, em Feira de Santana – BA.

<sup>120</sup> Extraído de discurso proferido em 03 de fevereiro de 2006, quando de inauguração de novos prédios da Universidade Federal de Minas Gerais, em Belo Horizonte – MG.

possam ser delegados a particulares, num entendimento diametralmente oposto em relação ao que manifestava quando na oposição.

Cansamos de fazer discurso: “Universidade pública e gratuita para todo mundo”. E a gente fazia esse discurso na porta das universidades públicas e não tinha coragem de ir à porta das universidades particulares fazer isso para os estudantes que estavam pagando. Então, era um contrassenso do discurso<sup>121</sup>. (LULA DA SILVA, 2006 apud KAMEL, 2009, p. 274).

Em referência ao governo Fernando Henrique, mais especificamente aos intentos reformistas idealizados, propagados e implementados durante os mandatos de FHC, Lula manifesta visões contraditórias, vacilantes, talvez temerosas, o que possivelmente deriva de contextos político-eleitorais outros, sobre os quais não nos cabe agora discorrer. O discurso crítico ao “desmanche da máquina pública” realizado quando na oposição continua presente nas falas do Presidente Lula, que se propõe a romper com o padrão privatista iniciado por seu antecessor.

Cada um de nós lá, os ministros vamos fazer o máximo que pudermos fazer para que a gente possa recuperar o tempo perdido, para que a gente possa recuperar o descaso que houve no desmonte da máquina pública deste país, porque durante muito tempo, a pretexto de terceirizar serviços importantes, e a pretexto de privatizar muitos setores, se inventou que o funcionalismo brasileiro não era competente e não tinha competência<sup>122</sup> (LULA DA SILVA, 2004 apud KAMEL, p. 442)

Por outro lado, em discurso outro, evidentemente inserto em contexto distinto, verifica-se entendimento totalmente inverso, no sentido de reconhecer que houve, sim, avanços significativos durante os governos de Fernando Henrique no que diz respeito à gestão da coisa pública e anuncia, de maneira absolutamente oposta ao que havia feito anteriormente, continuidade ao programa de reformas de Fernando Henrique Cardoso:

Eu não sei se vai dar pra fazer tudo, mas o que eu quero é ter um alicerce sólido o suficiente para que quem vier depois de mim pegue o Brasil mais arrumado do que eu peguei. Certamente o Fernando Henrique Cardoso deixou (o Estado) mais arrumado do que pegou. Cada um de nós vai cumprindo essa tarefa agora, e vou fazer o esforço que estiver ao meu

---

<sup>121</sup> Extraído também de discurso proferido em 03 de fevereiro de 2006, quando de inauguração de novos prédios da Universidade Federal de Minas Gerais, em Belo Horizonte – MG.

<sup>122</sup> Extraído de discurso proferido em 05 de maio de 2004, quando de inauguração do Centro de Produção de Antígenos Bacterianos Charles Mérieux, em Rio de Janeiro – RJ.

alcance para que o Brasil não retroceda<sup>123</sup>. (LULA DA SILVA, 2008 apud KAMEL, p. 328)

#### **4.2. As Parcerias Público-Privadas e o aprofundamento do processo de privatização de serviços públicos**

Conforme referido no item anterior, reiteradas e explícitas eram as manifestações de Lula a expressar seu entendimento no sentido de que, em determinadas circunstâncias, é possível, preferível e até mesmo necessária a delegação da prestação de serviços públicos à iniciativa privada. Dentro desse espírito, incorporou-se ao ordenamento jurídico brasileiro, durante o Governo Lula, a figura das Parcerias Público-Privadas (PPPs), a partir da Lei n. 11.079, de 2004. Trata-se de um novo instrumento destinado à concessão de serviços e/ou obras públicas a agentes privados, fortemente inspirado na *Private Finance Initiative* (PFI), instituída na Inglaterra durante o governo de Margareth Thatcher.

O instituto das PPPs foi introduzido no Brasil não para substituir as formas comuns de delegação de serviços e obras públicas, estabelecidas pela Lei n. 8.987, de 1995, mas como um mecanismo complementar àqueles instrumentos já existentes. Em outras linhas, consubstanciam-se as PPPs apenas em um novo instrumento de privatização, criado para oportunizar a delegação de serviços para os quais os instrumentos anteriores de privatização não se mostraram eficientes – principalmente por não serem economicamente atraentes à iniciativa privada.

Representam, então, as PPPs um evidente alargamento das hipóteses de delegação à iniciativa privada de atribuições antes cometidas ao Estado, mediante um regime especial de remuneração, que possibilita ao parceiro privado benefícios mais generosos em relação aos que usufruem os concessionários comuns. As PPPs acabam, portanto, aprofundando as tendências de descentralização administrativa e, principalmente, de privatização de incumbências e responsabilidades, em consonância com pressupostos do padrão gerencial de racionalidade e, inclusive com premissas erigidas pelo PDRAE.

Embora existam várias espécies de parceria entre os setores público e privado, o marco regulatório das PPPs, reservou a expressão Parceria Público-Privada para duas modalidades específicas. De acordo com seu art. 2º, Parceria

---

<sup>123</sup> Extraído de entrevista exclusiva concedida à TV Gazeta, em 19 de março de 2008, em Brasília – DF.

Público-Privada é o contrato administrativo de concessão de serviços e/ou obra pública que poderá se dar nas modalidades patrocinada ou administrativa.

A concessão patrocinada é, em suma, a mesma concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 1995, distinguindo-se pelo fato de a remuneração da empresa particular concessionária vir composta, além da tarifa cobrada dos usuários, por contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público. Em outras linhas, como refere Di Pietro (2008, p. 290), é possível definir a concessão patrocinada como o contrato administrativo pelo qual o Estado delega a particular “a exploração de serviço público, precedida ou não de obra pública, para que o execute, mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao parceiro privado”.

De forma diversa, a concessão administrativa<sup>124</sup> é legalmente definida como o contrato de prestação de serviços em que a própria Administração Pública, e não os indivíduos da população, aparece como a usuária direta ou indireta do serviço contratado, com a execução ou não de obra, fornecimento ou não de bens móveis ou imóveis, sendo ela única a responsável pela remuneração do parceiro privado. Ou seja, não há aqui qualquer tarifa paga pelos cidadãos, visto que não aparecem como usuários do serviço, muito embora usufruam dele.

Aqui, como observa Celso Antônio Bandeira de Mello (2007) não se está diante da concessão de um serviço público propriamente dito, já que não há a execução direta de qualquer prestação de utilidade à população, remunerada a partir de tarifas pagas pelos usuários, mas sim um serviço prestado à Administração Pública e por ela remunerado, o que equivaleria a uma simples terceirização. Para Bandeira de Mello (2007, p. 691), “é indispensável, sem o quê não se caracterizaria a concessão de serviço público – que o concessionário se remunere pela exploração do próprio serviço concedido”<sup>125</sup>. Ou seja, na concessão administrativa há apenas contraprestação por parte do Poder Público, não havendo qualquer tipo de remuneração por parte de usuários particulares, tratando-se, pois, tecnicamente, não da concessão de um serviço público, mas de uma nova forma de terceirização de serviços de competência do Poder Público.

---

<sup>124</sup> Exemplificativamente, Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 765) cita o uso da concessão administrativa pela Prefeitura de São Paulo, para efetuar contratos de prestação de serviço de recolhimento de lixo das ruas.

<sup>125</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 764) desqualifica a concessão administrativa, chamando-a de “falsa concessão”.



Na concessão administrativa, se o objeto for a prestação de serviço, o concessionário, da mesma forma que na empreitada, vai assumir apenas a execução material de uma atividade prestada à Administração Pública; esta é que detém a gestão do serviço (DI PIETRO, 2008, 294-295)

A figura das Parcerias Público-Privadas em suas duas modalidades se enquadra simultaneamente dentro das premissas de descentralização administrativa, privatização e flexibilização de formalismos procedimentais, inserindo-se, por conseguinte, dentro do chamado “espírito” da reforma gerencial. Trata-se de uma hipótese de descentralização, visto que proporciona a distribuição de incumbências estatais a entidades dotadas de personalidade jurídica própria e, portanto, autônomas em relação ao Poder Central, capazes de tomar suas próprias decisões e de assumir para si os riscos inerentes às suas atividades.

Outrossim, trata-se de uma forma de privatização, haja vista consistir numa hipótese de distribuição externa de atribuições e responsabilidades a entidades privadas, alheias à máquina pública, fazendo diminuir, por consequência, a presença do Estado perante a sociedade e reduzindo também o poder do corpo burocrático permanente e definitivo. Com isso, as Parcerias Público-Privadas servem ao objetivo de diminuição do aparelho burocrático, na medida em que possibilitam repassar ao setor privado algumas atividades que antes seriam desempenhadas por esse aparelho, fazendo diminuir a quantidade de órgãos públicos e o tamanho do quadro de servidores.

Por fim, as PPPs importam em significativa relativização dos formalismos procedimentais. Ainda que a firmação da Parceria Público-Privada se dê mediante procedimento de licitação e o contrato para sua formalização seja regido por normas de direito público, sua firmação oportuniza o fornecimento de obras e serviços públicos por empresas privadas, submetidas a regime jurídico de direito privado, não sujeitas a rigoroso controle formal pelo tribunal de contas ou por órgão de controle público.

Digno de menção é que três fatores fizeram do instituto das Parcerias Público-Privadas alvo de críticas consideráveis: (a) a imprecisão jurídica da Lei que as institui; (b) o afrouxamento nos mecanismos de controle incidentes sobre a prestação destes serviços e (c) os benefícios privilegiados concedidos ao parceiro privado. Com muitas reservas à figura introduzida por Lula, Celso Antônio de Mello tece críticas ácidas ao instituto, ironizando, inclusive, a postura “neoliberal”

demonstrada pelo Partido dos Trabalhadores<sup>126</sup>. Segundo Mello (2007, p. 764), a introdução da figura das PPPs no ordenamento jurídico brasileiro tem como verdadeiro propósito o “puro e simples desejo de prestigiar ao máximo o ideário neoliberal de atribuir a particulares a gestão de atividades públicas”. Ainda segundo palavras do autor,

Trata-se de instituto controvertido, forjado na Inglaterra, ao tempo da Sra. Thatcher, e acolhido entusiasticamente pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional no cardápio de recomendações aos subdesenvolvidos. A “Parceria Público-Privada”, que foi jucundamente auspiciada pelo partido governista – outrora comprometido com os interesses da classe trabalhadora, e hoje ponta-de-lança das aspirações dos banqueiros –, constitui-se na *crème de lá crème* do neoliberalismo, pelo seu apaixonado desvelo na proteção do grande capital e das empresas financeiras. Nem mesmo o Governo anterior, em despeito de sua ála cre submissão aos ditames do FMI, ousou patrociná-la, talvez por uma questão de decoro (MELLO, 2007, p. 761).

Sem a intenção de adentrar ao tema “neoliberalismo”, tampouco de atribuir a tal designação conceitual um sentido pejorativo ou elogioso, percebe-se, com certa facilidade, identidade ontológica entre a figura das PPPs e as demais formas de delegação de serviços públicos à iniciativa privada, introduzidas e implementadas por Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>126</sup> “Neoliberais” era justamente a expressão utilizada pelo Partido dos Trabalhadores para desqualificar as medidas de Fernando Henrique Cardoso, quando na Presidência da República.

### 4.3. O “Projeto Fundação Estatal” e a tentativa de consolidação das fundações estatais como pessoas jurídicas de direito privado

No início de 2005, o Governo Federal começou uma série de estudos e análises sobre as atuais formas juridicoinstitucionais da administração pública, particularmente visando à superação de estrangulamentos na área hospitalar. O objetivo deste processo era propor ajustes na gestão pública, utilizando mecanismos legais que permitissem maior autonomia sem abandonar o controle pelo estado brasileiro. (BRASIL, 2007, p. 3)

No contexto acima descrito, surge dos escritórios do Poder Executivo, especificamente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Projeto Fundação Estatal. A essência do projeto, conforme estabelecido no documento “Fundação Estatal: Metas, gestão profissional e direitos preservados”, publicado no ano de 2007<sup>127</sup> é garantir a instituição de fundações públicas submetidas a regime jurídico de direito privado e, assim, diminuir formalismos e procedimentos universalizados inerentes a pessoas jurídicas de direito público, proporcionando, por conseguinte, o aperfeiçoamento da gestão dos serviços públicos, bem como a melhoria no atendimento do Estado em áreas sociais.

Em verdade, as fundações públicas não são figura nova no Brasil, estando previstas no ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 1967 quando, por força do Decreto Lei n. 200, foram criadas e equiparadas às empresas públicas, com natureza jurídica de direito privado<sup>128</sup>. Após terem sido extintas em 1969<sup>129</sup>, foram reintroduzidas no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei n. 7.596, de 1987,

---

<sup>127</sup> As diretrizes do projeto são apresentadas no documento “Fundação Estatal: Metas, gestão profissional e direitos preservados”, publicado no ano de 2007.

<sup>128</sup> As entidades públicas administrativas, componentes da chamada Administração Pública Indireta, podem ser constituídas e atuar sob dois regimes jurídicos distintos: o regime jurídico-administrativo (direito público) ou o regime próprio das entidades particulares (de direito privado). As entidades submetidas a ambas as naturezas jurídicas possuem pontos de convergências entre si. Possuem personalidade jurídica própria; sua criação é decorrente de lei; sua finalidade, em regra, é não lucrativa e se submete ao controle positivo do Estado. A diferença primordial, no entanto, está nas prerrogativas e restrições próprias da natureza jurídica de direito público, típicas do regime jurídico-administrativo. As pessoas jurídicas de direito público possuem posição privilegiada em relação aos particulares, ou seja, colocam-se em situação de autoridade, de comando e, justamente por dispor de tal poder de autoridade, estão adstritas a atuar apenas conforme expressamente previsto em lei. **Estão**, portanto, estreitamente vinculadas a rígidos ditames normativos, o que restringe significativamente sua discricionariedade. Por outro lado, entidades públicas de direito privado são aquelas mantidas e vinculadas ao Poder Público, porém desprovidas do poder de autoridade, ou seja, que não desempenham atividades de coerção e, portanto, não gozam das prerrogativas típicas de direito público. Assim, por não possuírem as mesmas prerrogativas, encontram menos atrelamento aos rigores legais, podendo, então, atuar com mais liberdade, agilidade e eficiência.

<sup>129</sup> Decreto-Lei n. 900, de 1969.

mais uma vez como pessoa jurídica de direito privado, para o desenvolvimento de atividades que não exigissem a execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Foram, então, as fundações públicas concebidas, tanto em 1967 quanto em 1987, para a prestação de serviços que não demandassem do Estado o exercício do poder coercitivo, para o que não fosse necessária a condição de superioridade do ente público e, portanto, que não exigisse procedimentos administrativos tão rígidos e regime de trabalho tão privilegiado. Foram criadas para prestar serviços importantes, sim, mas tidos como não exclusivos do Estado, tais como o fomento à cultura, o atendimento de saúde, o incentivo a pesquisas científicas, o apoio à educação, a inclusão social, etc.

Todavia, apesar das expressas disposições legais quanto ao regime de direito privado das fundações públicas, muita discussão se travou e se trava atualmente acerca de sua real natureza jurídica, principalmente após a Constituição Federal de 1988. Explica-se: em inúmeros de seus dispositivos, a Constituição Federal atribuiu às fundações públicas tratamento, características e peculiaridades típicos de entidades de direito público<sup>130</sup>, razão pela qual fortes – e, diga-se de passagem, consistentes – foram as contestações ao regime jurídico definido por lei às fundações, bem como às afirmações no sentido de que tratar-se-iam, em verdade, de pessoas jurídicas de direito público.

Por um lado, considerando a pertinência jurídica e constitucionalidade das disposições legais acerca das fundações públicas, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008), jurista manifestamente simpática a movimentos reformistas quanto à Administração Pública, expõe seu entendimento em favor da possibilidade de serem instituídas fundações públicas de direito público, ou de direito privado, conforme o juízo de conveniência e oportunidade do legislador. Conforme a autora,

Quando o Estado institui pessoa jurídica sob a forma de fundação, ele pode atribuir a ela regime jurídico administrativo, com todas as prerrogativas e sujeições que lhe são próprias, ou subordiná-las ao Código Civil, neste

---

<sup>130</sup> Assim como ocorre com as demais entidades de direito público, os artigos 38, 39, 40 da Constituição Federal de 1988, conferiram às fundações públicas regimes de trabalho e de previdência especiais, típicos de direito público. Da mesma forma, os artigos 150, 157 e 163 conferem às fundações públicas regimes patrimonial, tributário, financeiro e orçamentário idênticos aos aplicáveis às demais entidades de direito público. Tais dispositivos levantaram sérias dúvidas quanto à real natureza jurídica das fundações públicas.

último caso com derrogações por normas de direito público. (DI PIETRO, 2008, p. 413).

Por outro lado, Celso Antônio Bandeira de Mello (2007), jurista tradicionalmente combativo a posturas as quais chama pejorativamente de “neoliberais”, é enfático ao referir serem as fundações públicas figuras idênticas às autarquias de direito público, apenas com estrutura diferenciada. Menciona o autor que “é absolutamente incorreta a afirmação normativa de que as fundações públicas são pessoas jurídicas de direito privado. Na verdade, são de direito público” (MELLO, 2007, p. 183). Prossegue Mello referindo que “as chamadas fundações públicas são pura e simplesmente autarquias, às quais são dadas a designação correspondente à base estrutural que têm” (2007, 185). Evidencia-se, então, flagrante insegurança jurídica quanto à real natureza jurídica das fundações públicas, o que se traduz em grande incerteza a respeito de sua forma de gestão e de sua autonomia em face do Poder Central.

Para dirimir essa dúvida, afastar a insegurança jurídica quanto ao tema e garantir a possibilidade de serem instituídas fundações públicas de direito privado, em 13 de julho de 2007, foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 92, a dispor acerca da competência para a atuação das “fundações estatais”, e cujo texto possibilitaria a instituição de “fundações estatais”, dotadas de personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, estas últimas especificamente para o desempenho de atividades estatais não exclusivas do Estado, notadamente nas seguintes áreas: saúde; assistência social; cultura; desporto; ciência e tecnologia; meio ambiente; previdência complementar do servidor público; comunicação social e promoção do turismo nacional.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari (2009), muito embora o Projeto de Lei Complementar tenha sido formalmente proposto pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo Silva, foi o ministro da Saúde, José Gomes Temporão quem despendeu maior empenho para sua tramitação e aprovação. Dallari (2009, p. 72) anota, ainda, que o empenho do titular da pasta da Saúde foi singular a ponto de gerar a impressão de que o projeto interessasse apenas à área da saúde, o que, no entanto, não correspondia à verdade.

A consolidação das fundações estatais de direito privado é medida que vem indubitavelmente inserida no padrão de racionalidade gerencial. Em verdade, tal

medida não representa propriamente desestatização ou privatização de serviços ou bens públicos, uma vez que, mesmo sendo de direito privado, as fundações estatais permaneceriam sendo de propriedade estatal. Outrossim, não se trataria de nova hipótese de descentralização administrativa, uma vez que as entidades da Administração Indireta, tanto as de direito público quanto as de direito privado, são indistintamente consideradas como entidades autônomas e descentralizadas, sendo indiferente, portanto, a natureza jurídica da entidade

Porém, o teor do PLC n. 92, de 2007 se coaduna com as premissas estabelecidas no PDRAE e vem inserida no “espírito” da reforma gerencial, na medida em que propicia flexibilização de formalismos procedimentais, arrefecimento dos mecanismos de controle e relativização do regime de trabalho de seus agentes. Nas fundações estatais de direito privado, os novos funcionários continuariam sendo contratados por concurso público, porém, não mais na condição de estatutários e sim na de celetistas, o que lhes retiraria garantias como regime próprio de previdência para servidores públicos e estabilidade no cargo.

Não se trata apenas de mais uma forma de colaboração entre o público e o privado, mas da modificação de uma instituição já admitida, a fundação pública, de modo a tornar mais conveniente para a iniciativa privada a atuação em tais setores, contornando limitações que a lei impõe ao regime jurídico administrativo público, como a limitação das remunerações, os gastos com pessoal, a obrigatoriedade de licitação para contratações e um rigoroso regime de controle da administração e da gestão. (DALLARI, 2009, p. 76)

No entanto, a exemplo do que aconteceu com as Parcerias Público-Privadas, significativas foram as críticas destinadas ao projeto legislativo de consolidação das fundações de direito privado, justamente em virtude da grande flexibilidade concedida à sua gestão e ao afrouxamento das hipóteses de controle. Além de impropriedades jurídicas e conceituais, foram arguidas também questões como exagerada frouxidão nos mecanismos de controle das fundações submetidas ao regime de direito privado, excessiva discricionariedade ao legislador para estabelecer o regime das entidades conforme critérios não bem definidos, além da impertinência de serviços como o de saúde, considerados essenciais à manutenção da coletividade, serem prestados sob outro regime que não o de direito público.

Outra impropriedade grave, contida no projeto em exame, é a utilização simplista da expressão “personalidade jurídica de direito público ou privado”,

como se pudesse ser escolhida uma ou outra das duas hipóteses arbitrariamente, ao gosto de quem propuser a criação de uma fundação no setor público. Pelas circunstâncias em que o projeto foi elaborado, assim como pelos argumentos que vêm sendo usados em sua defesa, fica evidente que houve a intenção de abrir caminho para a criação de entidades livres dos embaraços relacionados com a utilização de recursos públicos e do controle das entidades e dos órgãos que utilizam tais recursos. (DALLARI, 2009, p. 73)

Em que pese a movimentação por parte da pasta da saúde no sentido da aprovação do PLC n. 92, de 2007, e tenha sido o projeto aprovado por unanimidade pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, não chegou o texto apresentado pelo projeto sequer a ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em face de decurso do prazo regulamentar para tanto, o que denota certo receio governamental em levar o projeto às últimas consequências. Como veremos a diante, não houve nenhuma tentativa de reedição ou reapresentação do projeto ao Congresso Nacional. No entanto, o intento de dar vida a fundações estatais de direito privado no Brasil não foi abandonado e, como veremos, se manifestará novamente em outras iniciativas.

#### **4.4. Consolidação das Mudanças de Fernando Henrique Cardoso – O Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal**

Em dezembro de 2007, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) instituiu Comissão de Juristas<sup>131</sup> para refletir acerca da legislação aplicada à Administração Pública federal, especificamente no que toca à formatação de seus órgãos e entidades, aos mecanismos de ação e controle, bem como aos instrumentos de que dispõe para estabelecer parcerias junto à sociedade civil, e elaborar o anteprojeto de uma lei destinada a regular a Administração Pública federal, em substituição ao Decreto-Lei n. 200 de 1967. O fruto dessa Comissão foi apresentado em julho de 2009: o anteprojeto da “Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Cooperação”, composto por 91 artigos e acompanhado de extensa e detalhada exposição de motivos.

---

<sup>131</sup> A Comissão de Juristas foi instituída pela Portaria n. 426, de 06 de dezembro de 2007, da qual fizeram parte os professores Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Paulo Eduardo Garrido Modesto, Maria Coeli Simões Pires, Sergio de Andréa e Maria Sylvania Di Pietro, todos especialistas em direito público e administrativo.

Conforme expressamente mencionado no texto de apresentação dos resultados da Comissão, sua própria constituição, bem como seu produto, decorreu de duas constatações feitas por autoridades ligadas ao Governo federal: Em primeiro lugar, o esgotamento do modelo atual da administração pública e, em segundo lugar, a necessidade de reestruturar e reformular a Administração Pública Federal. O anteprojeto elaborado pela Comissão de Juristas versou não apenas sobre a Administração Pública ou sobre as entidades estatais constituídas dentro de sua estrutura, mas também sobre entidades privadas que desenvolvam atividades de interesse público, as quais recebem a alcunha de “entes de cooperação”, contemplando expressamente, pois, a possibilidade de delegação de serviços público à iniciativa privada.

Em verdade, o anteprojeto elaborado pela Comissão de Juristas não se caracterizou por propor mudanças radicais na legislação aplicável à atividade administrativa, mas sim por buscar a consolidação legal de todas as mudanças propostas e implementadas de maneira precária ou desconexa nos governos anteriores, inclusive por Fernando Henrique Cardoso e, de uma forma ou de outra, já vinha sendo aplicado de maneira titubeante ou questionável do ponto de vista jurídico.

No que tange ao corpo e à estrutura da Administração Federal, foi mantida a distinção entre administração direta e indireta, reafirmando os mecanismos de descentralização administrativa. De mesma forma, em linhas gerais, foram mantidas as modalidades de entidades da administração indireta previstas no Decreto-Lei n. 200, de 1967 (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações), apenas substituindo, com relação a esta última modalidade, a expressão “fundação pública” por “fundação estatal”. Especificamente no tocante às fundações estatais, além da mudança terminológica, o ponto mais significativo veio no sentido de estabelecer uma clara definição quanto à sua natureza jurídica, fixando-a como pessoa jurídica de direito privado<sup>132</sup> e pondo fim à celeuma verificada em sua personalidade jurídica, sobretudo em âmbito federal. Com tal previsão, a lei orgânica buscou consolidar juridicamente a possibilidade de serem

---

<sup>132</sup> As fundações estatais estão geograficamente dispostas no Capítulo III, do anteprojeto, destinado às “entidades estatais de direito privado”. Segundo o disposto em seu art. 19, “fundação estatal é a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, instituída e mantida por entidade ou entidades estatais, em conjunto ou não com particulares, com autorização legal específica, qualquer que seja sua denominação”.



instituídas fundações estatais de direito privado menos presas a procedimentos uniformizados, por se tratarem de entidades não dotadas das prerrogativas próprias do poder público, como ocorre com as autarquias.

Outra modificação substancial proposta pela lei orgânica gestada na Comissão de Juristas constituída pelo MPOG, foi a definição de um regime jurídico bem diferenciado para as entidades estatais de natureza jurídica de direito privado, de modo a ficar mais clara sua distinção em relação às entidades estatais de direito público, sob pena de perder sentido a existência de dois regimes jurídicos diversos. Conforme mencionado na própria exposição de motivos do anteprojeto, o regime de direito privado, por suas características de flexibilidade, é instrumento importante a ser usado nas hipóteses em que a atuação do Estado não esteja ligada ao exercício do poder extroverso, ou seja, do poder de autoridade, de coerção. Assim, o anteprojeto previu a sujeição das entidades que prestem serviços de grande utilidade pública, mas que não exijam o poder de mando ao regime próprio das pessoas jurídicas de direito privado, principalmente no que tange à remuneração do pessoal, ao pagamento e execução de seus créditos e quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

Para o pessoal são previstos o regime da legislação trabalhista (como já ocorre atualmente) e a contratação mediante concurso público realizado na modalidade de processo de seleção. Esse processo seletivo poderá ser simplificado para as contratações temporárias previstas no artigo 37, IX, da Constituição. A entidade estatal ficará obrigada a elaborar e divulgar publicamente o quadro de pessoal, que contemple os cargos, a forma de admissão e remuneração. Com essas normas, o anteprojeto acolhe no plano legislativo a orientação jurisprudencial quanto à submissão dos entes estatais privados ao regime do concurso público e disciplina sua aplicação, de modo a compatibilizá-la com a realidade da gestão administrativa. (COUTO E SILVA, 2009, p. 11).

Outro ponto trazido pelo anteprojeto foi a “ressuscitação” da figura do contrato de gestão, utilizada primeiramente por Fernando Collor de Mello e alçada ao patamar constitucional por força da Emenda Constitucional n. 19, de 1998 (que incorporou um § 8º, ao art. 37, da CF/88), porém nunca utilizada largamente, justamente pela ausência de disposições legais infralegais suficientes. O anteprojeto definiu de maneira clara e expressa o grau de flexibilidade e autonomia gerencial, orçamentária e financeira a serem outorgadas por meio desse instrumento, que ganhou previsão legal expressa e passou a ser chamado de “contrato de autonomia”, suprimindo omissão e obscuridade legislativa que vinha dificultando a

aplicação do referido dispositivo constitucional, bem como a utilização desse instrumento.

Realça-se o aspecto de *autonomia* concedida ao órgão contratado, bem como o aspecto do *controle* a ser exercido pelo órgão supervisor, de modo a permitir a verificação do cumprimento das metas de desempenho previamente estipuladas. Essas metas de desempenho – que têm por objetivo garantir a eficiência e facilitar o controle de resultados – é que justificam a maior autonomia outorgada aos órgãos ou entidades que firmarem o contrato de autonomia. Os países que adotam essa modalidade de ajuste utilizam-no como instrumento de controle; na realidade, como o anteprojeto enfatiza, trata-se de forma de contratualização do controle, seja no âmbito interno (entre órgão controlador e órgão controlado), seja no âmbito das relações entre administração direta e indireta. Ele é baseado em três ideias fundamentais: (a) a *fixação de metas* a serem atingidas pelo órgão ou entidade controlado; (b) a outorga de maior *autonomia* gerencial, orçamentária e financeira, para facilitar a consecução das metas e melhorar a eficiência; (c) o *controle de resultados*, que facilitará a verificação do cumprimento das metas. É o que decorre do artigo 37, § 8º, da Constituição (COUTO E SILVA, 2009, p. 12, grifos do autor).

Em prol da descentralização administrativa e da relativização dos formalismos procedimentais, também preenchendo uma lacuna legislativa antiga, foram regulamentadas pelo anteprojeto as entidades paraestatais, até então objeto de grande discussão jurisprudencial e doutrinária. Apegando-se ao sentido etimológico da expressão, o anteprojeto trata das entidades paraestatais como sendo pessoas jurídicas não integrantes da Administração Pública direta ou indireta, mas que atuam paralelamente ao Estado, prestando serviços de grande relevância à sociedade ou às próprias instituições públicas. As entidades paraestatais, conforme desenhado pelo anteprojeto, compreendem: (a) as **corporações profissionais**, como pessoas jurídicas de direito público<sup>133</sup>, e (b) os **serviços sociais autônomos**, como pessoas jurídicas de direito privado. Os dois tipos de entidades, por se caracterizarem como “paraestatais”, ficam livres de obrigações e da submissão a normas aplicáveis às entidades estatais, no que diz respeito à contratação administrativa e à seleção de servidores públicos, sujeitando-se, no entanto, a princípios próprios aplicáveis à Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, primazia do interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, etc.).

---

<sup>133</sup> As corporações profissionais são hoje denominadas “entidades de classe” e integram a Administração Pública indireta sob a forma de autarquias em regime especial.

O Título IV do anteprojeto apresentado assume como objetivo disciplinar o vínculo jurídico das entidades de colaboração com a Administração Pública, componentes do chamado 3º setor. A alcunha “entidade de colaboração” foi utilizada para identificar todas as pessoas jurídicas não estatais, sem fins lucrativos, constituídas pela iniciativa privada, para o desempenho de atividades de relevância pública, tal como definidas no anteprojeto. A ideia é alcançar as diversas espécies de entidades não estatais que estabelecem vínculo jurídico com o poder público, como as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, as filantrópicas, as fundações de apoio, as de utilidade pública e outras congêneres, já existentes ou que venham a existir com denominações diversas. Muitas dessas entidades estão disciplinadas por legislação específica, que continuará a ser aplicada no que não for contrariado pelas normas inseridas nesse anteprojeto.

#### **4.5. Lula e a privatização do serviço de educação – a experiência do Programa Universidade para Todos (ProUni)**

Ao analisarmos as medidas governamentais adotadas durante os mandatos de Luís Inácio Lula da Silva, para verificar seu alinhamento ou não em relação aos pressupostos estabelecidos no PDRAE, faz-se de suma importância analisar a experiência do Programa Universidade Para Todos (ProUni), visto ser emblemático quanto à nova postura petista em face da possibilidade de delegação de certos serviços públicos à iniciativa privada.

A educação corresponde a um direito social garantido a todos os cidadãos pelo art. 6º da Constituição Federal<sup>134</sup>, porém, reconhecido também como uma atividade não exclusiva do Estado. Ao mesmo tempo que nossa Carta Política afirma a educação como um dever do Estado (art. 208), estabelece também que “o ensino é livre à iniciativa privada” (art. 209), cabendo ao estado, neste último caso, tão somente zelar pelo cumprimento das normas gerais da educação nacional, bem como autorizar e avaliar a qualidade de sua prestação.

---

<sup>134</sup> “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Torna-se indubitável, então, que a educação constitui serviço de interesse coletivo de natureza invariavelmente pública, uma vez que, por essência, diz respeito a um direito universal. Porém, trata-se de atividade que admite ser prestada tanto pelo Estado (como um serviço público), quanto pela sociedade civil (como uma atividade econômico-comercial). Consubstancia-se, portanto, a educação em um serviço público próprio, quando assumido e prestado pelo Estado, e em um serviço público impróprio (atividade privada autorizada pelo Poder Público), quando prestada por iniciativa de particulares<sup>135</sup> (DI PIETRO, 2002, p. 187).

Conforme já referimos nesta dissertação (item 4.1), as fileiras do PT e o próprio Lula, quando opositoristas, recusavam a alternativa de delegar o serviço de educação à sociedade civil, pois mais importante que repassar a prestação desse serviço à iniciativa privada era fortalecer as entidades estatais responsáveis por prestá-los. Pugnavam os representantes petistas por “universidades públicas gratuitas a todos”. Ampliar e universalizar o serviço de educação passava, para os petistas, necessariamente pela valorização das universidades públicas já existentes e pela criação de novas instituições a alcançar aqueles não detentores do direito de acesso ao ensino superior.

Após a posse, no entanto, Lula começa a questionar a antiga posição partidária e, inclusive, sua própria posição pessoal, passando a sustentar a desnecessidade de ser erguerem novas universidades públicas para possibilitar o acesso de novos estudantes ao ensino superior. Sinaliza, então, o Presidente petista novo entendimento no sentido da possibilidade de delegar o serviço de educação à iniciativa privada, tomando o cuidado, no entanto, de em momento algum fazer uso do detratado vocábulo “privatização”.

Materializando a mudança de entendimento quanto à prestação do serviço de educação, em janeiro de 2005 foi lançado o Programa Universidade para Todos (ProUni)<sup>136</sup> O ProUni constitui uma iniciativa cujo objetivo é a ampliação do acesso a cursos superiores e o estímulo à permanência dos estudantes em universidades

---

<sup>135</sup> “Serviços públicos próprios são aqueles que, atendendo a necessidades coletivas, o Estado assume como seus e os executa diretamente (por meio de seus agentes) ou indiretamente (por meio de concessionários ou permissionários). E serviços públicos impróprios são os que, embora atendendo também a necessidades coletivas, como os anteriores, não são assumidos nem executados pelo Estado, seja direta ou indiretamente, mas apenas por ele autorizados, regulamentados e fiscalizados”. (DI PIETRO, 2008, p. 101)

<sup>136</sup> Lançado pela Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004, posteriormente convertida na Lei n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005.

privadas, a partir da regulamentação do art. 150, da Constituição Federal<sup>137</sup>, que prevê a isenção de impostos federais para instituições privadas de educação superior, sem fins lucrativos, que atendessem aos requisitos estabelecidos em lei.

A partir da adesão ao ProUni, as instituições beneficiadas pelas isenções fiscais se obrigam a conceder, em contraprestação, bolsas parciais ou integrais a alunos carentes, proporcionalmente ao número de alunos regulares pagantes por curso e por turno, adotando-se como critérios para a concessão o mérito, avaliado a partir de provas realizadas em nível nacional, e o perfil socioeconômico dos bolsistas.

De 2005 até o primeiro semestre de 2010, foram concedidas 704,6 mil bolsas, 47% delas para afrodescendentes, 69% na modalidade de bolsa integral e 90% para cursos presenciais. Até o final de 2009, 72 mil bolsistas já haviam concluído seus cursos. E, no início do segundo semestre de 2010, foram oferecidas mais 60 mil bolsas, superando assim a meta estabelecida para até o final do governo Lula, que era de 720 mil bolsas. Com isso, o total de bolsas do ProUni já corresponde a 69% das matrículas nos cursos de graduação (presenciais e a distância) da rede federal de educação superior, em 2009, ano em que houve uma expansão bastante significativa do número de matrículas. Entre 2005 e 2009, período de vigência do ProUni, o número de matrículas nas instituições federais passou de 595,3 mil para 934,4 mil, respectivamente.(MERCADANTE, 2010. p. 286)

É possível alegar, no entanto, que o ProUni não representa, em si, uma forma de privatização do serviço de educação, visto se tratar, na verdade, de um mero incentivo a que a iniciativa privada preste uma atividade econômica de natureza pública a grupos mais carentes. Tal argumento não se faz totalmente desprovido de razão, uma vez que, de fato, nenhuma das instituições públicas de ensino foi fechada, extinta ou repassada ao domínio ou à gestão de particulares por meio do ProUni.

Não houve qualquer decréscimo no número de entidades federais de ensino, tampouco foi minorado o número de estudantes abrangidos pela rede federal de educação superior. Aliás, muito pelo contrário, a rede federal de ensino foi consideravelmente ampliada durante o governo Lula, bem como o número de alunos

---

<sup>137</sup> “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] VI - instituir impostos sobre: [...]. c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei [...]”.

por ela atendidos<sup>138</sup>. Diz-se, então, repetimos, com alguma razão, que o ProUni não teve por objetivo privatizar o serviço de educação, mas tão somente estimular a porção que já era responsável por esse serviço na esfera privada, para que passasse a atender também a populações carentes.

Quando se trata da educação como serviço público impróprio, de iniciativa do particular, o Estado pode auxiliar mediante a destinação de recursos públicos, desde que se trate de escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (DI PIETRO, 2002, p. 188)

No entanto, não se pode deixar de considerar que o ProUni corresponde a uma possibilidade de associação entre Estado e sociedade civil para prestar serviços que venham ao atendimento do interesse público e para atingir a objetivos traçados pelo próprio Estado. Deriva o ProUni, sim, do reconhecimento da desnecessidade de o Estado prestar diretamente o serviço de educação à coletividade, mesmo sem deixar de concebê-lo como um serviço essencial. Trata-se de uma das hipóteses daquilo que Maria Sylvia Di Pietro chama de “contracting out”, ou seja, “uma forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado” (DI PIETRO, 2002, p. 18).

Então, a lógica ínsita à concepção do ProUni também consta no PDRAE e contempla dois dos pressupostos estabelecidos para a reforma gerencial: privatização de serviços públicos, a partir da firmação de convênios e parcerias para que entidades privadas prestem o serviço de educação a parcelas carentes da população; e relativização de procedimentos, já que, a partir da privatização, o serviço de educação será prestado mediante regime jurídico de direito privado, não sujeito aos rigorismos e formalismos inerentes ao regime de direito público. É o ProUni, então, um instrumento apto a ampliar o alcance dos braços do Estado, que passa a alcançar parcelas da população antes não acessíveis ao ensino superior, sem, no entanto, ampliar o tamanho da máquina pública e do aparato burocrático.

---

<sup>138</sup> É indicativo do aumento dos investimentos na área da educação estatal, durante o governo Lula, o considerável crescimento do número de servidores vinculados ao Ministério da Educação. Em dezembro de 2002, o Ministério da Educação contava com cerca de 165.163 servidores e, em dezembro de 2010, o número de servidores chegava a 215.025 (BRASIL, 2011, p. 34).

O mote maior da reforma gerencial, a eficiência econômica, tantas vezes propalada no PDRAE, também é prestigiada nos argumentos governistas em favor do ProUni. Conforme menciona Mercadante (2010), o incentivo à prestação do serviço de educação gratuita por entidades privadas a partir da concessão de benefícios fiscais representa a permanência de estudantes no ensino superior a um custo/aluno significativamente mais baixo em relação ao custo representado por estudantes da rede pública. Ademais, o volume de recursos renunciados representaria volume muito menor em relação ao que se teria que aportar para a abertura de novas vagas em universidades federais (MERCADANTE, 2010, p. 285-286).

#### **4.6. A Medida Provisória n. 520, de 2010 – A derradeira tentativa de submeter o serviço de saúde a regime jurídico de direito privado**

No apagar das luzes da Era Lula, no último dia de seu último mandato, foi editada a Medida Provisória n. 520, de 31 de dezembro de 2010. A referida MP se propunha a estabelecer uma nova modelagem jurídico-institucional para a atuação dos hospitais universitários federais, setor constituído por 45 (quarenta e cinco) unidades hospitalares, todas vinculadas ao Ministério da Educação, dentre as quais 44 (quarenta e quatro) instituídas como órgãos públicos, integrantes da estrutura de universidades federais, e uma constituída sob a forma de autarquia autônoma, com personalidade jurídica própria e submetida a regime de direito público.

A MP n. 520, de 2010 autorizou a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), empresa pública a ser constituída sob a forma de Sociedade Anônima, com natureza jurídica de direito privado, vinculada ao Ministério da Educação, para prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar e laboratorial, além de serviços de apoio ao ensino e à pesquisa, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública nas instituições federais de ensino ou instituições congêneres. Em suma, o objetivo precípua da MP n. 520 é fazer com que os atuais hospitais universitários federais, hoje vinculados às universidades federais e submetidos ao regime jurídico de direito público, passem a ser subsidiárias da nova empresa estatal criada, tornando-se, então, regidas por regras típicas de direito privado.

A MP n. 520, de 2010 é providência que se alinha com o disposto no PDRAE, enquanto tendente à flexibilização do regime de trabalho dos profissionais das entidades de saúde, bem como à relativização de rigorismos procedimentais inerentes ao regime jurídico de direito público. Conforme estabelecido na própria exposição de motivos encaminhada junto ao texto da Medida Provisória (SILVA; HADDAD, 2010), a organização dos hospitais universitários sob o regime característico das empresas públicas possibilitaria a contratação de profissionais sob regime celetista, bem como o estabelecimento de um regime de remuneração e gestão de pessoal mais compatível com a realidade do setor. Além disso,

o formato empresa pública permitirá uma desejável autonomia financeira, adoção de normas e procedimentos próprios de compras e contratações, contratação de pessoal e regime de remuneração alinhados com o mercado de trabalho. Operando com vários hospitais, terá oportunidade de obter ganhos de escala e especialização nos processos de compras, gestão de processos e pessoas. A empresa estará apta a captar recursos próprios provenientes da prestação de serviços, mediante contrato que estabelecerá metas de desempenho, indicadores e prazos de execução e uma sistemática de acompanhamento e avaliação de resultados. (SILVA; HADDAD, 2010)

Todavia, ao contrário do que foi veiculado pelos opositores da Medida, em especial a comunidade sindical ligada às áreas da educação e saúde, a MP n. 520, de 2010 não implica privatização dos hospitais universitários, tampouco oneração do serviço público de saúde para os usuários. Isso porque não há no texto normativo qualquer previsão expressa quanto à alienação das entidades hospitalares à iniciativa privada, à contratação de empresas privadas para a gestão dos hospitais universitários, tampouco a firmação de qualquer tipo de parceria junto à iniciativa privada para que essa preste o serviço de saúde em nome do Estado. Outrossim, a referida Medida Provisória dispõe expressamente que a empresa estatal criada, a EBSERH, terá como objeto social a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar e laboratorial à comunidade, afastando, portanto, qualquer hipótese de cobrança para a prestação do serviço de saúde.

Aliás, a edição da MP n. 520, de 2010, não configura, verdadeiramente, nenhuma novidade, tampouco é medida a ser recebida com surpresa ou pasmo. Trata-se única e tão somente de mais uma tentativa de se submeter as entidades federais prestadoras de serviços de saúde ao regime jurídico de direito privado. Diante do fracasso do “Projeto Fundações Estatais” – que resultou na não



aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 92, de 2007 – e da lenta tramitação do anteprojeto da “Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Cooperação”<sup>139</sup>, o Governo Lula lançou mão desse meio jurídico precário para tentar dar concretude a intento que já mobilizava a máquina política desde o começo de seu segundo governo.

Ademais, a Medida Provisória n. 520, de 2010, vem na esteira de precedentes já experimentados justamente na área da saúde. A formatação jurídica de empresa estatal já vem sendo adotada para a gestão do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), empresa pública federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e para o Grupo Hospitalar Conceição (GHC), também de Porto Alegre, constituída sob a forma de sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério da Saúde (MS). Trata-se de instituições públicas, componentes da Administração Pública indireta, porém submetidas a regime jurídico de direito privado, dotadas de autonomia administrativa e orçamentária, com gestão típica das entidades privadas e mecanismos de direção colegiada, que promovem a sua inserção estratégica no ambiente de atuação e na administração pública.

#### **4.7. Política de Pessoal durante os Governos Lula**

As medidas adotadas pelo Presidente Lula indicativas quanto à continuidade das reformas administrativas levadas a efeito por Fernando Henrique Cardoso, são apenas parcialmente simbolizadas pela política adotada em relação ao funcionalismo público. Isso porque, se é verdade que Lula efetivamente promoveu a valorização dos agentes públicos, conforme prescrito no PDRAE, também é verdade que deu vez a significativo inchamento da máquina pública, a partir de forte incremento no número de servidores públicos estatutários, revertendo o movimento observado durante os governos tucanos, o que, em tese, viria de encontro às premissas gerenciais.

Se, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, pôde-se observar um decréscimo significativo no número de servidores públicos federais estatutários, o que transparece uma opção daquele governante pela privatização de serviços

---

<sup>139</sup> Até o presente momento, o anteprojeto da “Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração” nem sequer chegou a ser apresentado ao Congresso Nacional, para ser apreciado como Projeto de Lei.

públicos em detrimento do volume da máquina burocrática estatal, durante os dois mandatos do Presidente Lula o número de servidores sofreu forte crescimento. Quando da posse de Lula, contava o Poder Executivo da União Federal, incluídas aí suas autarquias e fundações, com aproximadamente 485.741 servidores estatutários ativos. Até o fim de ano de 2006 esse número já havia subido para 528.124 servidores e, quando do termo de seu segundo mandato, contava o Poder Executivo Federal com mais ou menos 567.808 servidores civis ativos (BRASIL, 2011, p. 34). Um aumento nominal de 82.067 servidores públicos, ou de 16,89% em relação ao que se observava no início da Era Lula. O gráfico 4 procura ilustrar esses dados.



Gráfico 4 - Quantitativo de servidores públicos ativos do Poder Executivo

Informação que denota valorização do agente público, destoante do que havia sido protagonizado por FHC, mas em consonância com os preceitos trazidos pelo PDRAE, diz respeito ao substantivo aumento na despesa média *per capita* com servidores do Poder Executivo Federal. Conforme vimos antes, no ano de 2002, a despesa média mensal com cada servidor ativo do Poder Executivo, incluídos aí os servidores e empregados da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, Ministério Público da União e Banco Central, alcançava um valor nominal de R\$ 2.840,00 (dois mil, oitocentos e quarenta reais), o que correspondia a US\$ 806,81 (oitocentos e seis dólares com oitenta e um

centésimos)<sup>140</sup>. No ano de 2010, o valor dessa despesa já havia subido para R\$ 7.095 (sete mil e noventa e cinco reais), o que equivaleria a US\$ 4.274,09 (quatro duzentos e setenta e quatro dólares, com nove centésimos)<sup>141</sup> (BRASIL, 2011, p. 67).

Todavia, se o gasto com pessoal foi majorado, tal aumento do custo com folha de pagamento deve ser analisado sob outros prismas, que oportunizem uma noção mais ampla acerca das despesas com servidores públicos e como elas se relacionam com o ambiente macroeconômico nacional. Ao analisarmos novamente o custo mensal de cada servidor ativo do Poder Executivo, tomando como parâmetro o valor correspondente ao salário mínimo, percebemos que em 2002, a despesa média mensal com cada servidor público ativo do Poder Executivo correspondia a 14,2 salários mínimos<sup>142</sup>, ao passo que em dezembro de 2010, ao fim do segundo Governo Lula, o custo médio equivalia a 13,91 salários mínimos<sup>143</sup>, uma diminuição sensível se tomado como parâmetro o piso remuneratório aplicado à iniciativa privada.

Diga-se, ainda, que a elevação no gasto médio mensal com o pagamento de servidores públicos e a ampliação do quadro de pessoal não se deram de maneira indiscriminada durante o Governo Lula, mas dentro de paradigmas de aumento de eficiência e de valorização de setores estratégicos definidos pelo próprio PDRAE. Foram valorizados e fortalecidos os órgãos abrangidos pelo núcleo estratégico e pelo setor de atividades exclusivas do Estado, ou seja, que exercem o chamado poder extroverso e, portanto, não passível de delegação à iniciativa privada. Prova disso consta em relatório elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), segundo o qual:

No âmbito da ação administrativa, à primeira vista, o governo Lula dá continuidade à reforma gerencialista dos anos FHC. A definição da política salarial a partir da clivagem entre carreiras típicas de Estado e outras carreiras, como é visível na Lei n. 11.890/2008, é um indício disso. (INSTITUTO..., 2010, p. 377)

O texto legal mencionado pelo IPEA define a política salarial de carreiras típicas de Estado, ou seja, abrange cargos destinados a exercer atividades de

---

<sup>140</sup> Cotação do dólar em 1º/01/2003: R\$ 3,52 (três reais, com cinquenta e dois centavos).

<sup>141</sup> Cotação do dólar em 31/12/2010: R\$ 1,66 (um real, com sessenta e seis centavos).

<sup>142</sup> Salário mínimo em dezembro de 2002: R\$ 200,00 (duzentos reais).

<sup>143</sup> Salário mínimo em dezembro de 2010: R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais).

natureza estratégica, que exijam poder de autoridade sobre o cidadão e demandem o exercício do chamado poder extroverso. Estão estabelecidas em referida lei carreiras ligadas à Auditoria da Receita Federal, Auditoria Fiscal do Trabalho, Área Jurídica, Gestão Governamental, Banco Central do Brasil, Diplomacia, Comissão de Valores Mobiliários, dentre outras. A edição da Lei Federal n. 10.871, de 2004, veio no mesmo sentido, ao dispor sobre as carreiras e a organização dos cargos efetivos das Agências Reguladoras, aquelas encarregadas de regular, fiscalizar e controlar os serviços públicos agora delegados a particulares, a fim de estruturá-las e consolidá-las a partir da valorização de seu pessoal.

Outros cargos e funções de atribuições estratégicas, atrelados a órgãos igualmente estratégicos, foram criados justamente para reforçar o poder de regulação e coordenação do Estado. É o caso das carreiras de Analista de Infraestrutura, criada pela Lei Federal n. 11.539/2007 e de Desenvolvimento de Políticas Sociais, disposta pela Lei Federal n. 12.094/2009, ambas vinculadas ao MPOG. Verifica-se, então, crescente profissionalização e valorização de carreiras ligadas ao setor de atividades exclusivas do Estado, encarregadas de atividades de controle e planejamento, com o conseqüente robustecimento das estruturas e órgãos centrais especializados nesse tipo de atividade.

Ademais, se o aumento da despesa *per capita* com pessoal do Poder Executivo Federal é um fato durante os governos Lula, o aumento de sua qualificação também o é, acompanhando, inclusive, tendência já verificada antes, durante os mandatos de FHC. No ano de 2003, 38,82% dos servidores públicos federais ocupavam cargo de nível superior, proporção que aumentou para 39,33% em 2006 e para 42,20% em 2010. A quantidade de cargos ocupados de nível médio assumia, em 2003, percentual de 49,79%, caiu para 48,69% em 2006 e para 46,25% em 2010 (BRASIL, 2011, p. 40). O gráfico 5 procura ilustrar esses dados.

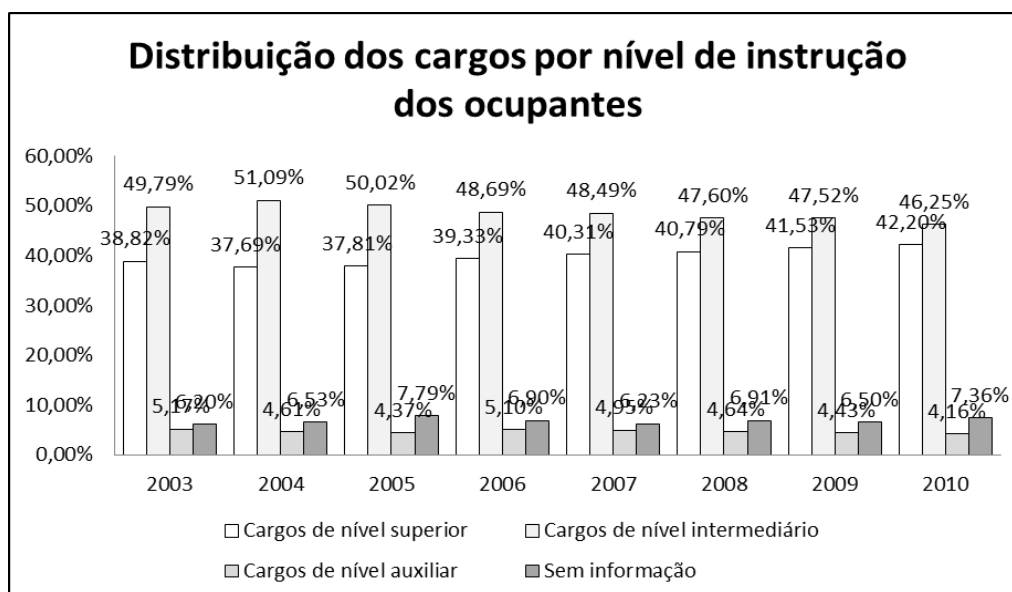


Gráfico 5 - Distribuição dos cargos por nível de instrução dos ocupantes

Diante dos dados antes colocados, a conclusão pelo aumento nominal na despesa total com pagamento de pessoal é óbvia. Em 2003, primeiro ano do Governo Lula, o gasto do Poder Público Federal com o pagamento de pessoal alcançou 64.777,8 milhões de reais. No ano de 2006, esse número foi elevado para 87.308,5 milhões de reais e no ano de 2010, ano fim de seu segundo mandato, o valor despendido com o pagamento de pessoal cresceu para 140.252,6 milhões de reais (BRASIL, 2011, p. 14).

No entanto, esse aumento do gasto com o pagamento de pessoal no serviço público veio acompanhado de incremento também na eficiência da máquina pública, pelo menos no que tange à arrecadação de tributos. Se o gasto total com pessoal cresceu durante os governos Lula, a receita ganhou volume ainda maior, de forma que, nos governos Lula, o percentual da arrecadação destinado ao pagamento de Pessoal do Poder Executivo veio diminuindo gradualmente, apresentando o mesmo movimento que já havia sido observado durante os governos de FHC. Em 2003, a arrecadação de receitas federais a preços correntes foi de 273.358 milhões de reais, enquanto no ano de 2006 a arrecadação alcançou a quantia de 392.542 e, em 2010, atingiu 805.708 milhões de reais ([www.receita.gov.br](http://www.receita.gov.br)). Assim, se no ano de 2003 23,69% da arrecadação foram comprometidos com o pagamento de pessoal do Poder Executivo Federal, em 2006 essa proporção caiu para 22,24% e, no ano de 2010, apenas 17,40% da arrecadação de receitas federais foram comprometidos

com o pagamento de pessoal do Poder Executivo da União. O gráfico 6 procura ilustrar esses dados.

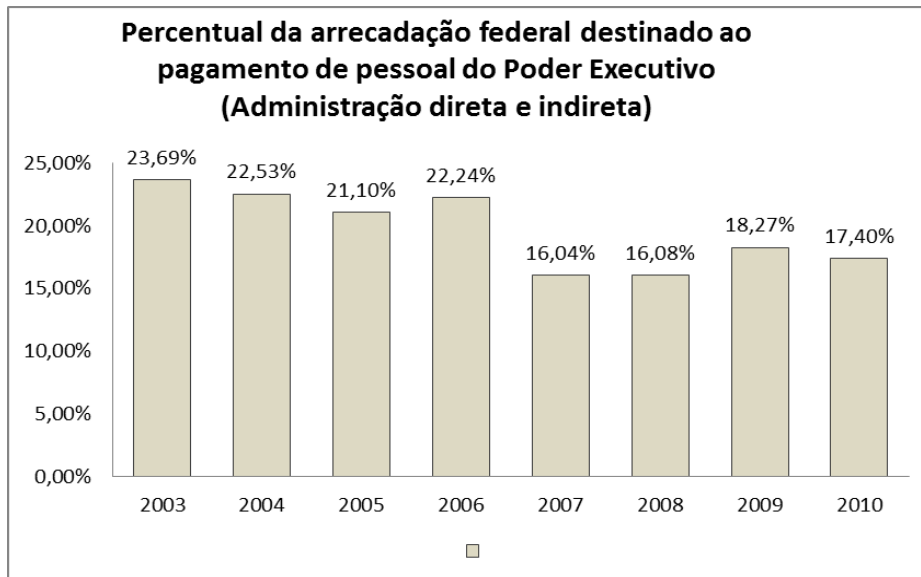


Gráfico 6 - Percentual da arrecadação federal destinado ao pagamento de pessoal do Poder Executivo (Administração direta e indireta)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece-nos evidente que as medidas implementadas, e não apenas as implementadas, mas também aquelas meramente ventiladas, ao longo dos oito anos de governo Lula, não podem ser resumidas e condensadas a ponto de caber num único documento, seja esse um ensaio, uma monografia, uma dissertação ou tese. Tampouco parece cauteloso tentar traçar um padrão unívoco ao seu agir, ainda mais considerando as características de agregação e conciliação que valeram ao Presidente petista o apelido de “Lulinha Paz e Amor”. A assimilação de demandas e a acomodação de interesses distintos, de trabalhadores e empresários, bem como dos mais variados partidos que compunham sua base aliada, forçaram-no muitas vezes a uma postura diletantista, ora atenta a questões econômicas, orçamentárias e gerenciais, ora voltada para o atendimento de demandas sociais, corporativas e (por que não dizer?) eleitorais.

Assim se pode dizer, apenas a título ilustrativo, quanto à política internacional. Lula, quando no poder, acenou e aproximou o país de potências ocidentais como Estados Unidos, Inglaterra e França, a ponto de ser festejado por Barack Obama, chefe da nação norte americana, com a frase *“that’s my man, right here. I love this guy. He’s the most popular politician on Earth”*<sup>144</sup>. Entretanto, simultaneamente a isso, Lula não deixou de se relacionar fraternamente com países tradicionalmente opostos às potências, como Venezuela, Cuba e Irã, o que por vezes criou desconfortos diplomáticos significativos.

Mesma postura se verifica quanto à condução da Administração Pública. Pelos dados e informações trazidos neste trabalho, podemos depreender durante o governo Lula uma tentativa relativamente exitosa de dar efetividade aos pressupostos gerenciais estabelecidos pelo PDRAE, o que indica continuidade às reformas iniciadas por Fernando Henrique. A retórica do Presidente Lula e, precipuamente, medidas concretas por ele implementadas, como a instituição das Parcerias Público Privadas (PPPs) e a criação do Programa Universidade para Todos (ProUni), denotam a manutenção dos movimentos reformistas iniciados por seu antecessor.

---

<sup>144</sup> Obama proferiu tal frase referindo-se a Lula durante encontro do G20, grupo que congrega as dezenove maiores economias do planeta, mais a União Europeia, realizado em 02 de abril de 2009, em Londres.

Ademais, o simples fato de Lula ter proposto, ou feito propor, outras iniciativas imbuídas do “espírito” da reforma gerencial, tais como o Projeto Fundações Estatais e o anteprojeto da Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Cooperação, também denotaria essa continuidade. Todavia, o fracasso em obter sua aprovação no Congresso Nacional, mesmo contando o governo com uma ampla base aliada no Legislativo, demonstra a pouca disposição governamental em aprofundar embates com entidades sindicais ligadas à burocracia pública. Observa-se, que justamente as propostas tendentes a flexibilizar regimes de trabalho de servidores públicos estatutários e, conseqüentemente, relativizar direitos e garantias dos agentes da burocracia federal, tais como o Projeto Fundação Estatal e o anteprojeto da Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Cooperação não chegaram sequer a ser levadas ao plenário do Congresso Nacional para votação. Outrossim, a edição da MP n. 520 de 2010, justamente no último dia de governo sinaliza esse “limite ético” de Lula, que pretende, sim, reformas administrativas substantivas, sem, no entanto, confrontar diretamente a própria burocracia pública.



## REFERÊNCIAS

ALVES, Gustavo Biasoli. **Discurso e Reforma do Estado no Governo Collor**. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2004.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964 – 1984)**. Bauru: Edusc. 2005.

BOBBIO, Norberto. **Ensaios escolhidos** – História do Pensamento Político. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: C.H. Cardime, (19--).

BRANDÃO, Gildo Marçal. **Linhagens do Pensamento Político brasileiro**. São Paulo: Hucitec, 2007.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei de 29 de agosto de 1828**. Estabelece regras para a construção das obras publicas, que tiverem por objecto a navegação de rios, abertura de canaes, edificação de estradas, pontes, calcadas ou aqueductos. Rio de Janeiro, 11 de setembro de 1828. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=81651&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 3 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 24 de 17 de setembro de 1835**. Autorisa o Governo a conceder privilegio exclusivo por tempo de 40 annos a Companhia denominada do - Rio Doce -, ou a outra Companhia na falta desta, para navegar por meio de barcos de vapor, ou outros superiores, não ao aquelle rio e seus confluentes, como tambem directamente entre o mesmo rio e as Capitaes do Imperio e da Bahia, mediante condições. Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 1835. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=79461&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 3 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 101, de 31 de dezembro de 1835**. Autorisa o Governo a conceder a uma ou mais Companhias, que fizerem uma estrada de ferro da Capital do Imperio para as de Minas Geraes, Rio Grande do Sul, e Bahia, o privilegio exclusivo por espaço de 40 annos para o uso de carros para transporte de generos e passageiros, sob as condições que se estabelecem. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=81095&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 3 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 598, de 14 de setembro de 1850**. Concede ao Ministerio do Imperio hum Credito extraordinario de duzentos contos para ser exclusivamente despendido no começo de trabalhos, que tendão a melhorar o estado sanitario da Capital e de outras Povoações do Imperio. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=80175&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 641, de 26 de junho de 1852.** Autorisa o Governo para conceder a huma ou mais Companhias a construcção total ou parcial de hum caminho de ferro que, partindo do Municipio da Côrte, vá terminar nos pontos das Provincias de Minas Geraes e S. Paulo, que mais convenientes forem. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=78285&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1.246, de 13 de outubro de 1853.** Approva os estatutos da Companhia da estrada de ferro de Pernambuco desde a cidade do Recife até o rio de S. Francisco. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=81935&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1.759, de 26 de abril de 1856.** Autorisa a incorporação de huma Companhia para a construcção de huma Estrada de ferro entre a Cidade de Santos e a Villa de Jundiahy, na Provincia de S. Paulo. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=78609&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1.067, de 28 de julho de 1860.** Crêa huma nova Secretaria de Estado com a denominação de Secretaria de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=74554&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.729, de 24 de maio de 1871.** Concede á Companhia Sorocabana a necessaria autorização para funcção e approva os respectivos estatutos. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4729-24-maio-1871-552132-publicacaooriginal-69161-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_ A. **Decreto n. 5.071, de 28 de agosto de 1872.** Concede á companhia ingleza - S. Paulo Gas Company - autorização para funcção no Imperio. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=76246&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_ B. **Decreto n. 5.137, de 13 de novembro de 1872.** Concede á companhia Mogyana da estrada de ferro de Campinas a Mogymirim autorização para funcção e a approvação dos seus estatutos. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=61089&norma=76967>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 2.397, de 10 de setembro de 1873.** Manda construir uma estrada de ferro que communique o littoral da Capital da Provincia de S. Pedro do Rio Grande do Sul como as fronteiras e abre o credito necessario para as despesas

com os estudos primitivos e construção da mesma estrada. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2397-10-setembro-1873-550916-publicacaooriginal-66982-pl.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 2.450, de 24 de setembro de 1873.** Concede subvenção kilométrica ou garantia de juros às Companhias que construirão estradas de ferro, na conformidade da Lei n. 611 de 26 de Junho de 1832. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=76010&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.539, de 15 de novembro de 1879.** Concede a Charles Paul Mac Kie permissão para construir e explorar linhas telephonicas nesta capital e seus suburbios e na cidade de Nictheroy. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=81156&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 9.115, de 05 de janeiro de 1884.** Concede permissão a Antonio Pinto da Silva para estabelecer linhas telephonicas nas cidades de S. Paulo e Campinas. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66943&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 9.554, de 03 de fevereiro de 1886.** Reorganiza o serviço sanitario do Imperio. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=68129&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 9.886, de 07 de março de 1888.** Manda observar o novo Regulamento para a execução do art. 2º da Lei n. 1829 de 9 de Setembro de 1870 na parte que estabelece o Registro civil dos nascimentos, casamentos e obitos, do accôrdo com a autorização do art. 2º do Decreto n. 3316 de 11 de Junho do 1887. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=68246&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1.082, de 28 de novembro de 1890.** oncede privilegio e garantia de juros a Augutso José Ferreira e Carlos José da Costa Pimentel Junior para construção de uma estrada de ferro que ligue Araxá á linha de Itabira a Jatobá. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=68255&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil,** de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 2.884, de 25 de abril de 1898.** Concede autorização à Compagnie Auxiliaire des Chemins de fer au Brésil para funcionar. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=62898&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 9.440, de 13 de março de 1912.** Concede autorização á The Ceará Tramway Light and Power Company, Limited, para funcionar na Republica. Disponível em: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=9440&tipo\\_norma=DEC&data=19120313&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=9440&tipo_norma=DEC&data=19120313&link=s)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **A. Decreto n. 19.402, de 14 de novembro de 1930.** Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saude Publica. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37285&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **B. Decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930.** Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19433-26-novembro-1930-517354-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 6 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **A. Decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931.** Centraliza as compras e os fornecimentos de artigos destinados à execução dos serviços federais. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19587-14-janeiro-1931-531987-publicacaooriginal-82813-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **B. Decreto n. 20.859, de 26 de Dezembro de 1931.** Cria o Departamento dos Correios e Telégrafos pela fusão da Diretoria Geral dos Correios com a Repartição Geral dos Telégrafos e aprova o regulamento da nova organização administrativa. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20859-26-dezembro-1931-503678-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 21.499, de 09 de junho de 1932.** Cria a Caixa de Mobilização Bancária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D21499.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21499.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 22.789, de 1º de Junho de 1933.** Crea o Instituto do Assucar e do Alcool e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22789-1-junho-1933-503228-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 24.429, de 20 de junho de 1934.** Cria o Conselho Federal do Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=27839>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 24.609, de 06 de julho de 1934.** Cria Instituto Nacional de Estatística e fixa disposições orgânicas para a execução e desenvolvimento dos serviços estatísticos. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24609-6-julho-1934-515214-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936.** Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei n. 218, de 26 de janeiro de 1938.** Muda o nome do Instituto Nacional de Estatística e o do Conselho Brasileiro de Geografia. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30558&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 375, de 13 de abril de 1938.** Cria o Instituto Nacional de Matemática e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/De10375.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/1937-1946/De10375.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 395, de 29 de abril, de 1938.** Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=395&tipo\\_norma=DEL&data=19380429&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=395&tipo_norma=DEL&data=19380429&link=s)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 579, de 30 de julho de 1939.** Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=100812&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 1.713, de 28 de Outubro de 1939.** Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro-1939-411639-norma-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 1.831, de 04 de dezembro de 1939.** Dispõe sobre a defesa da produção do açúcar e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1831-4-dezembro-1939-411764-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 2.147, de 25 de abril de 1940.** Dispõe sobre a encampação da Companhia Brasileira de Navegação do Rio Amazonas (The Amazon River Steam Navigation Company 1941 – Limited) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=35782>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 3.002, de 30 de janeiro de 1941.** Autoriza a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3002-30-janeiro-1941-412984-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei n. 3.359, de 20 de junho de 1941.** Estabelece normas para amparar a indústria nacional da borracha, assegurando-lhe a matéria prima indispensável às suas atividades e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3359-20-junho-1941-413355-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.352, de 1º de junho de 1942.** Encampa as Companhias Brasileiras de Mineração e Siderurgia S.A. e Itabira de Mineração S.A. e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4352-1-junho-1942-414669-republicacao-68227-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 5.215, de 21 de janeiro, de 1943.** Considera de caráter essencialmente militar a Fábrica Nacional de Motores e sua Comissão Construtora, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5215-21-janeiro-1943-415235-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 5.252, de 16 de fevereiro de 1943.** Institue com personalidade própria, de natureza autárquica, o Serviço de Navegação da Baía do Prata, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5252-16-fevereiro-1943-415420-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 5.684, de 20 de julho de 1943.** Autoriza a criação da Companhia Nacional de Alcalis, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5684-20-julho-1943-415717-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 6.428, de 17 de abril de 1944.** Incorpora ao Patrimônio da União a Estrada de Ferro Guaíba-Porto Mendes, explorada pela Companhia Mata Laranjeiras S. A., e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=9521>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 6.419, de 13 de abril de 1944.** Reorganiza a Caixa de Mobilização Bancária, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=6419&tipo\\_norma=DEL&data=19440413&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=6419&tipo_norma=DEL&data=19440413&link=s)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 7.293, de 02 de fevereiro de 1945.** Cria a Superintendência da Moeda e do Crédito, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7293-2-fevereiro-1945-416335-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 6 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 8.031, de 03 de outubro de 1945.** Autoriza a organização da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del8031.htm)> Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 8.463, de 27 de dezembro de 1945.** Reorganiza o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, cria o Fundo Rodoviário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del8463.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8463.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei n. 8.486, de 28 de dezembro de 1945.** Dispõe sobre a reorganização da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (I.F.O.C.S.), que passa a denominar-se Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (D.N.O.C.S.). Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8486-28-dezembro-1945-416385-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 8.699, de 16 de janeiro de 1946.** Autoriza a constituição da "Fábrica Nacional de Motores S.A." e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8699-16-janeiro-1946-416682-publicacaooriginal-36225-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 9.125, de 04 de abril de 1946.** Dispõe sobre o controle de preços e cria órgãos destinados a impedir encarecimento da vida. Disponível em: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=9125&tipo\\_norma=DEL&data=19460404&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=9125&tipo_norma=DEL&data=19460404&link=s)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 9.784, de 06 de setembro de 1946.** Cria no Ministério da Fazenda uma Divisão da Economia Cafeeira e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9784.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 9.869 de 13 de setembro de 1946.** Autoriza a encampação da The São Paulo Railway Company Limited, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del9869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9869.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 86, de 08 de setembro de 1947.** Estabelece medidas para a assistência econômica da borracha natural brasileira e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L0086.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0086.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 24.697 "A", de 23 de março de 1948.** Aprova o Regulamento expedido em virtude da Lei n. 262, de 23 de fevereiro de 1948, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextIntegral.action?id=135550>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 25.232, de 15 de julho de 1948.** Encampa a concessão outorgada à Ceará Tramway, Light and Power Company, Limited, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-25232-15-julho-1948-454472-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 314, de 31 de julho de 1948.** Autoriza a promover, pelos meios regulares, a encampação da Estrada de Ferro de Ilhéus a Conquista, no Estado da Bahia, explorada mediante concessão por "The State Bahia South Western Railway Co.". Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-314-31-julho-1948-366726-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 595, de 24 de dezembro de 1948.** Autoriza a abertura de crédito especial para a encampação dos serviços de luz, energia elétrica e água, explorados pela Companhia Indústria e Viação de Pirapora. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-595-24-dezembro-1948-367391-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 970, de 16 de dezembro de 1949.** Dispõe sobre as atribuições, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Economia. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-970-16-dezembro-1949-363549-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 1.310, de 15 de janeiro de 1951.** Cria o Conselho Nacional de Pesquisas e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1310-15-janeiro-1951-361842-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 1.628, de 20 de junho de 1952.** Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei n. 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1628.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1628.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 1.649, de 19 de julho de 1952.** Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l1649.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1649.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 1.711, de 28 de Outubro de 1952.** Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1711-28-outubro-1952-367357-norma-pl.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 1.806, de 6 de janeiro de 1953.** Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1806-6-janeiro-1953-367342-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.



\_\_\_\_\_. **Lei 2.004, de 03 de outubro 1953.** Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 41.066, de 28 de fevereiro de 1957.** Concede autorização para funcionar como empresa de energia elétrica à Central Elétrica de Furnas S.A. - Furnas. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-41066-28-fevereiro-1957-379830-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 3.115, de 16 de março de 1957.** Determina a transformação das empresas ferroviárias da União em sociedades por ações, autoriza a constituição da Rede Ferroviária S.A., e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3115.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 3.890 de 25 de abril de 1961.** Autoriza a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - ELETROBRÁS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3890Acons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3890Acons.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.118, de 27 de agosto de 1962.** Dispõe sobre a política nacional de energia nuclear, cria a Comissão Nacional de Energia Nuclear, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4118.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada n. 05, de 26 de setembro de 1962.** Organiza a Superintendência Nacional do Abastecimento - (SUNAB) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/ldl/ldl05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl05.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada n. 06, de 26 de setembro de 1962.** Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/ldl/ldl06.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl06.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada n. 07, de 26 de setembro de 1962.** Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Armazenamento e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/ldl/ldl07.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl07.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 53.576, de 21 de fevereiro de 1964.** Declara de utilidade pública, para o fim de desapropriação as ações do Material Ferroviário S. A. - MAFERSA. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=166604&norma=185593>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 53.701, de 13 de março de 1964.** Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação em favor da Petróleo Brasileiro S A - PETROBRÁS, em caráter de urgência, as ações da companhias permissionárias do refino de petróleo. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=185686>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.595, de 31 de abril de 1964.** Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.516, de 1º de dezembro de 1964.** Cria o Serviço Federal de Processamento de Dados, vinculados ao Ministério da Fazenda. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4516.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 56.570, de 9 de Julho de 1965.** Revoga o Decreto n. 53701, de 13 de março de 1964, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56570-9-julho-1965-396912-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965.** Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4728.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.107 de 13 de setembro de 1966** Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 154, de 10 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre os bens e pessoal vinculado ao Serviço de Navegação da Bacia do Prata - Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Viação e Obras Públicas, extingue esta Autarquia, e autoriza a constituição do Serviço de Navegação da Bacia do Prata S.A. e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=117139&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 509, de 20 de março de 1969.** Dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0509.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0509.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 64.395, de 23 de abril de 1969.** Autoriza o funcionamento da Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A. - Eletrosul, transfere concessão e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D64395.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D64395.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 68.267 de 18 de fevereiro de 1971.** Cria Grupo de Trabalho Especial, para promover o projetamento, o desenvolvimento e a construção de um protótipo de computador eletrônico para emprego em operações navais. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=198451>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.710, de 07 de outubro de 1971.** Dá nova redação ao artigo 25 da Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, aos artigos 60 e 61 da Lei 4.728, de 14 de julho de 1965, e ao artigo 69 do Decreto-lei n. 32, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5710.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.740, de 1º de dezembro de 1971.** Autoriza a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) a constituir a sociedade por ações Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear - C.B.T.N., e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5740-1-dezembro-1971-357759-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.792, de 11 de julho de 1972.** Institui política de exploração de serviços de telecomunicações, autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa Telecomunicações Brasileiras S/A. - TELEBRÁS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5792.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5792.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.919, de 17 de setembro de 1973.** Autoriza a constituição da SIDERBRÁS e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5919-17-setembro-1973-358081-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5.604, de 25 de abril de 1874.** Manda observar o Regulamento desta data para execução do art. 2º da Lei n. 1829 de 9 de Setembro de 1870, na parte em que estabelece o registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=73595&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.189, de 16 de dezembro de 1974.** Altera a Lei n. 4.118, de 27 de agosto de 1962, e a Lei n. 5.740, de 1 de dezembro de 1971, que criaram, respectivamente, a Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN e a Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear - CBTN, que passa a denominar-se Empresas Nucleares Brasileiras Sociedade Anônima - NUCLEBRÁS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6189.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6189.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.222, de 10 de julho de 1975.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa de Portos do Brasil S.A. - PORTOBRÁS, dispõe sobre a extinção do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6222-10-julho-1975-357668-retificacao-24329-pl.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.301, de 15 de dezembro de 1975.** Institui política de exploração de serviço de radiodifusão de emissoras oficiais, autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasileira de Radiodifusão - RADIOBRÁS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6301.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6301.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 82.088, de 07 de agosto de 1978.** Confisca o acervo da empresa S.A. Fiação e Tecelagem Lutfalla e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-82088-7-agosto-1978-431257-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979.** Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83740-18-julho-1979-433047-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 86.215, de 25 de julho de 1981.** Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, nos casos que especifica. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86215-25-julho-1981-435410-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 91.991, de 28 de novembro de 1985.** Dispõe sobre o processo de privatização de empresas sob controle direto ou indireto do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91991-28-novembro-1985-442714-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 2.464 de 31 de agosto de 1988.** Altera a denominação da Empresas Nucleares Brasileiras S.A. - NUCLEBRÁS, transfere bens de sua propriedade, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1988/decreto-lei-2464-31-agosto-1988-363954-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n. 8, de 1995.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma o Aparelho do Estado**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Boletim Estatístico de Pessoal**, Brasília, v.1, n. 1, mai. 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Fundação Estatal: metas, gestão profissional e direitos preservados**. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.652, de 07 de abril de 2008**. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão. **Evolução setorial da força de trabalho no governo Lula**. Brasília: MPOG/SEGES, 2009. (Comunicado Seges n. 1)

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 520, de 31 de dezembro de 2010**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. - EBSEH e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/mpv/520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/mpv/520.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, Brasília, v. 16, n. 177, jan. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os Primeiros Passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995**. São Paulo – SP. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Burocracia Pública e Reforma Gerencial**. São Paulo – SP. 2007. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/BurocraciaPublicaeReformaGerencial.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial**. São Paulo – SP. 2010. Disponível em: <<http://www16.fgv.br/rae/artigos/5528.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **O Estado Necessário Para a Democracia Possível na América Latina**. São Paulo – SP. 2009. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.05.Estadodemocracia\\_possivel.OEA.29.1.09.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.05.Estadodemocracia_possivel.OEA.29.1.09.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Administração Pública.** Trad. Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CALMON, Pedro. **História social do Brasil – Espírito da sociedade imperial.** São Paulo. Martins Fontes, 2002. v. 2.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de Despedida. **Anais do Senado Federal**, Brasília, v. 18, n. 21, p. 9185-9195, 1994.

CARVALHO, Ney. **A Guerra das Privatizações.** São Paulo: Cultura, 2009.

COUTO E SILVA, Almiro do et al. **Exposição de motivos do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração.** Brasília: [s.n], 2009. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/comissao\\_jur/arquivos/090729\\_segex\\_Arq\\_leiOrganica.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/comissao_jur/arquivos/090729_segex_Arq_leiOrganica.pdf)> Acesso em: 15 dez. 2012.

CROIZIER, Michel. **O Fenômeno Burocrático.** Brasília: UNB. 1981.

DAHL, Robert A. **Poliarquia.** São Paulo: Edusp, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Fundações Estatais: Proposta Polêmica. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 71-80, mar/jul. 2009.

DI PIETRO, Maria Silvy Zanella. **Direito Administrativo.** 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A Reforma Administrativa de 1967.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses – Estado e industrialização no Brasil (1930-1960).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

ELSTER, Jon. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais.** Tradução de Antônio Trânsito; revisão técnica Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via: Reflexões Sobre o Impasse Político atual e o Futuro da Social Democracia.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FEREJOHN, John e PASQUINO, Pasquale. A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: Conceitos de Racionalidade em Teoria Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 5-24, fev. 2001.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004.

HELLER, Hermann. A Teoria do Estado. In CARDOSO, F. H.; Martins, C. E. **Política e Sociedade**. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1979. v. 1. p. 79-112.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS – IPEA. **Estado, Instituições e Democracia**: República. Livro 9. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

KAMEL, Ali. **Dicionário Lula**: Um Presidente Exposto por Suas Próprias Palavras. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

MANENT, Pierre. **História intelectual do liberalismo** – Dez lições. Tradução de Vera Ribeiro. Revisão Técnica de Francisco Inácio Pinkusfield Bastos. Rio de Janeiro: Imago, 1990.

MERCADANTE, Aloísio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: Análise do Governo Lula (2003-2010). 2010. 537 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2010.

MORITZ, Maria Lúcia Rodrigues de Freitas. **Vozes da Oposição**: os Partidos de Esquerda e o 1º Governo Fernando Henrique (1995-1999). 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre (RS), 2006.

NOVELLI, José Marcos Nayme. **Estado, Administração e Burocracia Pública**: O Caso do Governo Lula (2003-2009). São Paulo, SP. Disponível em: [http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12\\_7\\_2010\\_17\\_40\\_47.pdf](http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12_7_2010_17_40_47.pdf). Acesso em: 12 out. 2010.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil** – Clientelismo e Insulamento Burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OSBORNE, David e Ted Gaebler. **Reinventando o Governo**: Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o Governo. 8. ed. Brasília: MH, 1992.

PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Abril Cultural, 1984. 2 v.

PINHEIRO, Armando Castelar. A Experiência Brasileira de Privatização: O que Vem a Seguir? **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 87, nov. 2000.

PEREZ, Reginaldo Teixeira. **O pensamento político de Roberto Campos** – Da razão do Estado à razão do mercado (1950-1995). Rio de Janeiro: FGV, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O Ex-Leviatã Brasileiro: Do Voto Disperso ao Clientelismo Concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SILVA, Paulo Bernardo; HADDAD, Fernando. **EMI n. 00383/2010/MP/MEC**. Brasília: [s.n.], 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-383-MP-MEC-MPV-520-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-383-MP-MEC-MPV-520-10.htm)> Acesso em: 15 fev. 2013.

SILVEIRA, Ramaís de Castro. **Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

TAVARES, José Antônio Giusti. **A Estrutura do Autoritarismo Brasileiro**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.

VELASCO JR., Licínio. A Privatização no Sistema BNDES. **Revista do BNDES**, Brasília, DF, n. 33, p. 307-382, jun. 2010.

VISENTINI, Georgine Simões. **Reforma do Estado no Brasil (1995-1998): O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2006.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **O Rio Grande do Sul e a Política Nacional: As Oposições Civas na Crise dos Anos 20 e na Revolução de 30**. 2. ed. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1985.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações**. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2009.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Tradução de. Waltensir Dutra. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WEFFORT, Francisco C. **Formação do Pensamento Político Brasileiro**. São Paulo: Ática, 2006.