UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JULIO DE MESQUITA FILHO"
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS DE FRANCA

CAIO CÉSAR VIOTO DE ANDRADE

DA TECNOBUROCRACIA À DESBUROCRATIZAÇÃO: A TRAJETÓRIA DAS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO REGIME MILITAR BRASILEIRO (1964-1985)

FRANCA
2021

CAIO CÉSAR VIOTO DE ANDRADE

Da tecnoburocracia à desburocratização: a trajetória das reformas da administração pública no regime militar brasileiro (1964-1985)

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da FCHS de Franca, na linha de pesquisa "História e Cultura Política".

Orientadora: Profa. Dra. Rita de Cássia Biason

FRANCA
2021

A553t

Andrade, Caio César Vioto de

Da tecnoburocracia à desburocratização : a trajetória das reformas administrativas no regime militar brasileiro (1964-1985) / Caio César Vioto de Andrade. -- Franca, 2021

238 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientadora: Rita de Cássia Biason

1. História Política. 2. Reforma administrativa. 3. Regime militar. 4. Tecnoburocracia. 5. Desburocratização. I. Título.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer:

Primeiramente, à minha mãe, pelo apoio emocional e material, sem o qual não teria sido possível a realização deste trabalho.

À minha namorada, Eleonora, professora de História e Língua Portuguesa, que auxiliou na revisão do trabalho e foi uma ótima ouvinte das minhas inquietudes durante o processo de elaboração da tese.

À minha orientadora, Profa. Dra. Rita de Cássia Biason, pela oportunidade e por todo o suporte dado antes, durante e depois da pesquisa, bem como pela autonomia e liberdade acadêmica e intelectual confiada a mim.

Ao meu orientador de mestrado, Prof. Dr. Pedro Geraldo Tosi, por ter me dado a primeira oportunidade na vida acadêmica e, assim como minha atual orientadora, ter me propiciado ampla autonomia.

Aos membros do Exame Geral de Qualificação: Profa. Dra. Ana Cláudia Capella, pelas importantes indicações e ponderações, que auxiliariam em grande medida na sequência da pesquisa; e, especialmente, ao Prof. Dr. Marcos Sorrilha, que me acompanhou desde a qualificação de mestrado, tendo feito indicações de leitura e de abordagem essenciais para a tese, bem como por ter me proporcionado conversas altamente proveitosas.

Ao Programa de Pós-Graduação em História da UNESP-Franca, nas figuras de seu Coordenador, Prof. Dr. Ricardo Alexandre Ferreira, e da Assessora Maísa Araújo, sempre solícitos em todos os casos de necessidade.

A todos os meus amigos, os quais, com certa injustiça, citarei apenas alguns nomes: Dr. Leonardo Leite, Me. João Paulo Rissi, Me. Moacir Alencar, Felippe Araújo, Éder Souza e Giovanni Guaraldo, não apenas amigos, mas também colegas de ofício, que, por entenderem os tortuosos caminhos da pesquisa e da docência em Ciências Humanas, contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho.

Enfim, tenho apenas a agradecer e explicitar que, apesar dos percalços inerentes à atividade acadêmica, foi um imenso prazer realizar a pesquisa e concretizá-la na forma da tese aqui apresentada.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

"A história é a ciência do homem, e nada do que se refere ao homem é simples. E se uma questão histórica importante nos parece simples, nosso dever deve ser logo o de complicá-la. Pois, vendo-a simples, podemos ter certeza de que a deformamos... Em outros termos, o papel do historiador não é o de simplificar o real, é de procurar, por trás das aparências da simplicidade, a complexidade das coisas vivas, a normal, a necessária complexidade da vida".

Lucien Febvre

RESUMO

A proposta deste trabalho é analisar os projetos e medidas para a reforma da administração pública no Brasil durante a vigência do regime militar (1964-1985). A primeira reforma administrativa do período foi instituída pelo Decreto-Lei nº 200/1967 (DL200), que dividiu a administração pública em administração direta e indireta (fundações, autarquias, empresas de economia mista etc.) e visava descentralizar, racionalizar e modernizar a burocracia, na esteira do projeto de saneamento do Estado (governo Castello Branco) e, posteriormente, do projeto de desenvolvimento nacional, também sob a égide estatal. Após mais ou menos cinco anos do chamado "milagre econômico", o choque do petróleo evidenciou os limites do modelo econômico adotado, no entanto, o projeto desenvolvimentista foi mantido, porém, redimensionado no governo Geisel, através do II PND (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento) e da ação do CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico). Concomitantemente, o modelo de administração instituído pelo DL200 passou a ser questionado, por gerar grande fragmentação e falta de coordenação. Diante disso, e da persistência e aprofundamento da crise econômica, teve origem o PrND (Programa Nacional de Desburocratização). Dessa forma, será observado como o problema da administração pública foi concebido e diagnosticado pelos principais atores políticos incumbidos da realização das medidas reformadoras, numa perspectiva que procura destacar suas crenças e suas ações enquanto empreendedores de políticas públicas, ao fazerem com que o tema da reforma administrativa chegasse à agenda governamental.

Palavras-chave: Reforma administrativa. Regime militar. Tecnoburocracia. Desburocratização. História Política.

ABSTRACT

The purpose of this work is to analyze the projects and measures for the reform of public administration in Brazil during the military regime (1964-1985). The first administrative reform of the period was instituted by Decree-Law No. 200/1967 (DL200), which divided public administration into direct and indirect administration (foundations, autarchies, mixed-capital companies etc.) and aimed to decentralize, rationalize and modernize the bureaucracy, in the wake of the state sanitation project (Castello Branco government) and, subsequently, the national development project, also under state aegis. After more or less five years of the so-called "economic miracle", the oil shock showed the limits of the adopted economic model, however, the developmental project was maintained, but resized in the Geisel government, through the II PND (Second National Development Plan) and the action of the CDE (Economic Development Council). Concomitantly, the administration model instituted by DL200 started to be questioned, as it generates great fragmentation and lack of coordination. In view of this, with the persistence and deepening of the economic crisis, the PrND (National Debureaucratization Program) was created. In this way, it will be observed how the problem of public administration was conceived and diagnosed by the main political actors charged with carrying out the reform measures, in a perspective that seeks to highlight their beliefs and their actions as policy entrepreneurs, by making the theme of reform to reach the governmental agenda.

Keywords: Administrative reform. Military regime. Technobureaucracy. Debureaucratization. Political History.

RESUMÉN

El propósito de este trabajo es analizar los proyectos y medidas para la reforma de la administración pública en Brasil durante el régimen militar (1964-1985). La primera reforma administrativa del período fue instituida por el Decreto-Ley No 200/1967 (DL200), que dividió la administración pública en administración directa e indirecta (fundaciones, autarquías, sociedades de capital mixto, etc.) y tuvo como objetivo descentralizar, racionalizar y modernizar la burocracia, a raíz del proyecto de saneamiento estatal (gobierno de Castello Branco) y, posteriormente, el proyecto de desarrollo nacional, también bajo la égida estatal. Luego de más o menos cinco años del llamado "milagro económico", la crisis del petróleo mostró los límites del modelo económico adoptado, sin embargo, el proyecto de desarrollo se mantuvo, pero redimensionado en el gobierno de Geisel, a través del II PND (Segunda Plan Nacional de Desarrollo) y la acción del CDE (Consejo de Desarrollo Económico). Concomitantemente, el modelo de administración instituido por DL200 comenzó a cuestionarse, ya que genera una gran fragmentación y descoordinación. Ante esto, y ante la persistencia y profundización de la crisis económica, se originó el PrND (Programa Nacional de Desburocratización). De esta forma, se observará cómo la problemática de la gestión pública fue concebida y diagnosticada por los principales actores políticos encargados de llevar a cabo las medidas de reforma, en una perspectiva que busca resaltar sus creencias y sus acciones como emprendedores de políticas públicas, al hacer el tema de la reforma para llegar a la agenda gubernamental.

Palabras clave: Reforma administrativa. Régimen militar. Tecnoburocracia. Desburocratización. Historia política.

LISTA DE SIGLAS

AI-5 - Ato Institucional n.º 5

ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

ASESTRA - Assessoria Especial de Estudos de Reforma Administrativa

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNH - Banco Nacional de Habitação

CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CATRA - Coordenação de Assistência Técnica da Reforma Administrativa

CDE - Conselho de Desenvolvimento Econômico

CDI - Conselho de Desenvolvimento Industrial

CDS - Conselho de Desenvolvimento Social

CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos

CERAF - Comissão Central da Reforma Administrativa Federal

CF67 - Constituição Federal de 1967

CF88 – Constituição Federal de 1988

CIP - Conselho Interministerial de Preços

CMN - Conselho Monetário Nacional

COMESTRA - Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa

CONSIDER - Conselho Nacional da Indústria Siderúrgica

CONSPLAN - Conselho Consultivo de Planejamento

COSB - Comissão de Simplificação Burocrática

CPA - Conselho de Política Aduaneira

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DL199 - Decreto-Lei n.º 199/1967

DL200 - Decreto-Lei n.º 200/1967

DSN - Doutrina de Segurança Nacional

EBAP - Escola Brasileira de Administração Pública

EMBRAMEC - Mecânica Brasileira S.A.

EMFA - Estado Maior das Forças Armadas

EPEA - Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada

ERA - Escritório da Reforma Administrativa

ESG - Escola Superior de Guerra

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FIBASE - Insumos Básicos S.A. - Financiamento e Participação

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI - Fundo Monetário Internacional

FINAME - Agência Especial de Financiamento Industrial

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

Funrural - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRASA - Investimentos Brasileiros S.A.

IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais

IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MPCG - Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PND - Programa Nacional de Desenvolvimento

PrND - Programa Nacional de Desburocratização

Proagro - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

Proex - Programa de Apoio ao Incremento às Exportações

SEMOR - Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa

SNI - Serviço Nacional de Informação

SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito

TCU - Tribunal de Contas da União

UnB - Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 12

CAPÍTULO 1. HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POLÍTICA, LINGUAGENS E INSTITUIÇÕES 18

1.1 História e cultura política: definições e especificidades 22

1.2 As linguagens políticas: autores, atores e *agenda* 28

1.3 Instituições: crenças, lideranças e legitimidade 33

1.4 Reformas administrativas: definições e contexto internacional 41

CAPÍTULO 2. O DECRETO-LEI Nº200/1967: REFORMA ADMINISTRATIVA E CONSTRUÇÃO DO ESTADO MILITAR 53

2.1 Centralização e descentralização na construção do Estado sob o regime militar 53

2.2 O DL200 e as reformas administrativas desde 1930 61

2.3 O processo de concepção do DL200 66

2.4 Beltrão e Dias: os formuladores e *empreendedores* da reforma 75

2.4.1 A descentralização no DL200: política e técnica 76

2.4.2 Os desdobramentos do DL200: reorganização administrativa e medidas iniciais 79

2.4.3 A reforma e o setor privado: administração indireta, delegação e desburocratização 82

2.4.4 O tripé da reforma: planejamento, orçamento e execução 87

2.4.5 A questão do Tribunal de Contas (DL199): conservadorismo X modernização 94

2.4.6 Do gabinete ao guichê: o problema de pessoal e o atendimento ao "cidadão comum" 98

2.4.7 Desenvolvimento nacional: reforma, governo e empresariado 108

2.5 Do decreto à prática: os primeiros limites e dificuldades da reforma 112

CAPÍTULO 3 MILAGRE ECONÔMICO E INFORTÚNIO ADMINISTRATIVO: OS GOVERNOS MÉDICI E GEISEL 117

3.1 O caminho do "milagre": rearranjo político e econômico no regime militar na década de 1970 117

3.2 Fragmentação do Estado e centralização administrativa: o problema das estatais e a criação do CDE 130
3.3 A (des)continuidade do DL200 e do MPCG: reformulação dos órgãos responsáveis pela reforma administrativa 154

CAPÍTULO 4. ABERTURA E DECLÍNIO: O PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO E O FIM DO REGIME MILITAR 166
4.1 Governo Figueiredo: a crise do regime e a criação do Programa Nacional de Desburocratização 166
4.2 O Programa Nacional de Desburocratização: percepções, diagnósticos e propostas de Hélio Beltrão 182
4.2.1 Economia: desenvolvimento e desburocratização 187
4.2.2 Descentralização: a democracia contra a burocracia 198
4.2.3 Federação: autonomia administrativa e política 202
4.3 O papel do Presidente Figueiredo e dos colaboradores de Beltrão no PrND 206
4.4 A influência da desburocratização nas reformas administrativas da Nova República: um breve panorama 219

CONSIDERAÇÕES FINAIS 225

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 230

ANEXOS 235

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objetivo tratar das iniciativas governamentais acerca da reforma da administração pública, por parte do poder Executivo Federal, ao longo do regime militar, tendo como referenciais principais o Decreto-Lei n.º 200/1967 (DL200) e o Programa Nacional de Desburocratização (PrND), de 1979. A partir desse período, notou-se uma preocupação sistemática do governo federal em tratar de questões como burocracia, desburocratização, descentralização, eficiência do serviço público e modernização da administração pública no âmbito da reforma administrativa. Dessa forma, um dos intentos do trabalho é analisar os motivos que levaram os atores políticos a tratar do tema, ou seja, como os próprios agentes do Estado passaram a enxergar suas funções, limites, deficiências e possibilidades de transformação, a partir da criação de programas e instituições específicas para o tratamento da questão, bem como a relação dos projetos de reforma administrativa com a política econômica (e de outras áreas) adotada ao longo do regime militar.

Como antecedentes históricos similares, pode-se colocar o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), durante a Era Vargas (1930-1945) e as reformas feitas no período entre 1946-1964, embora estas últimas não estivessem na *agenda* prioritária dos governos do período. Apesar de não estarem dentro do recorte proposto, uma breve análise desses marcos institucionais se faz fundamental para entender a trajetória da administração pública brasileira, além dos processos de rupturas e permanências na relação entre Estado e sociedade.

Com o golpe de 1964 e a instituição do regime militar, o governo Castello Branco pretendia redimensionar o Estado, principalmente na área econômica, diante da inflação e da dificuldade de crescimento. Umas das iniciativas que ilustram essa transformação foi a criação do Banco Central, para um controle mais efetivo das políticas fiscal e monetária. Ao mesmo tempo, os Ministério da Fazenda e do Planejamento (MPCG), comandados sempre por civis, ganhavam protagonismo no regime militar. O objetivo do governo, além de controlar a inflação, era retomar o crescimento e o desenvolvimento econômico. Da mesma forma, também pretendiam "racionalizar" e "modernizar" o Estado e a administração pública, descentralizando e delegando funções a quadros civis altamente qualificados (a chamada tecnoburocracia). Nesse contexto, em 1967, foi instituído o DL200. Formava-se assim, uma aliança burocrático-autoritária, em que a burocracia seria "técnica" e isolada da política, retomando aspectos da "ideologia tecnoburocrática", inaugurada na Era Vargas (BRESSER-PEREIRA, 2007; ALSTON et al., 2016; SKIDMORE, 2004).

A partir do governo Costa e Silva, a economia passa a atingir altos níveis de crescimento, dando origem ao chamado "milagre econômico". Porém, em 1973, ocorre o choque do petróleo, que colocou em xeque o modelo. Apesar disso, o governo não poderia prescindir de altas taxas de crescimento econômico, que era um dos sustentáculos do regime. No governo Geisel, passa-se a considerar certa "disfuncionalidade" do modelo oriundo do DL200, que sofreria com a fragmentação e falta de coordenação. Diante disso, ocorre uma centralização na Presidência da República, principalmente a partir do CDE (CODATO, 1997). Paralelamente, o II PND tentava manter, com algumas diferenças, o modelo de desenvolvimento e as taxas de crescimento. Pode-se considerar, dessa forma, que no penúltimo governo militar ocorreu uma reforma administrativa, embora mais *secundária* e *informal*.

Em 1979, havia sinais de enfraquecimento político do regime militar, pressões para a abertura democrática e uma situação de crise após a exaustão do "milagre econômico". Bolívar Lamounier (1990) analisa a "descompressão" ou "distensão" do período, colocando que os dirigentes militares se viram forçados a redefinir seu papel e assumir o controle do processo de normalização institucional, a fim tanto de se legitimar quanto de retardar ao máximo a transição democrática. Dessa forma, o processo foi amplamente negociado, sem rupturas drásticas que, no entanto, dificultaram a sedimentação da legitimidade no primeiro governo civil após o fim da ditadura.

Nesse contexto, o tema da reforma administrativa voltou à agenda do governo federal, com elementos de ineditismo, através do Programa Nacional de Desburocratização e a criação de um Ministério específico para sua execução. O papel do Ministro e formulador do projeto, Hélio Beltrão, foi determinante. Além de divulgar a necessidade das medidas na imprensa, universidades e associações empresariais, traçou um diagnóstico do problema histórico da burocracia no Brasil e associou sua resolução às ideias de democracia e cidadania, ressaltando sempre que se tratava de um projeto político, mais do que meramente técnico e administrativo (BELTRÃO, 1984). O Ministério Extraordinário para a Desburocratização perdurou até 1985, último ano do período ditatorial e o Programa ainda se manteve no primeiro ano do governo Sarney.

A partir da consideração histórica do ambiente político do período em recorte, trataremos de como os atores políticos envolvidos, principalmente o governo federal e seus respectivos Ministros, a *tecnoburocracia*, diagnosticavam o problema do funcionamento do Estado e como justificaram e legitimaram suas propostas de reforma. Para tal, partiremos de algumas vertentes teórico-metodológicas que consideramos complementares: o conceito de cultura política, levando em conta principalmente o âmbito nacional e as práticas e noções

políticas estabelecidas no Brasil a partir da década de 1930; o contextualismo linguístico, a partir de Quentin Skinner, que trata das convenções linguísticas de um dado período em relação às ideias políticas, com suas ferramentas, conceitos e artifícios disponíveis; o processo de formação de *agenda*, considerando como fator preponderante o papel das ideias no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, especificamente as que se referem à reforma do Estado e da administração pública; a abordagem neoinstitucionalista, considerando a interação entre instituições formais e informais, bem como o papel das crenças estabelecidas entre as elites políticas e seu processo de transformação.

Ainda, como parte da justificativa para a relevância da pesquisa, é preciso salientar a necessidade de estudos mais sistemáticos, no âmbito da História, acerca da administração pública no Brasil. Em recente artigo, Frederico Lustosa da Costa e Elza Marinho Lustosa da Costa (2016) ressaltaram que, apesar de avanços acerca do tema nos últimos anos, ainda existem "fragilidades" conceituais e metodológicas, que incorrem: na "antropoformização" do Estado e na confusão deste com o governo e a administração pública, no sentido de tratá-lo não como uma forma política abstrata, mas como dotado de ação e preferências; no "evolucionismo" ou "etapismo", que adotam como pressuposto um processo de modernização, numa sequência de categorias, que deixa de levar em conta aspectos de permanência e convivência entre as diversas formas; no "anacronismo", ou seja, a utilização de conceitos e ideias de uma época para a análise dos fatos de outras; na "simplificação", isto é, a visão do Estado como um todo monolítico, em detrimento de enxergá-lo como um conjunto de instituições, que se manifestam de forma diversa.

Diante do exposto, reiteramos nossa intenção de elucidar a trajetória das iniciativas de reforma da administração pública no período em recorte, salientando especificidades, traçando aspectos de rupturas e permanências e levando em conta o papel e ação dos principais atores políticos envolvidos nos empreendimentos reformadores, suas visões acerca do Estado e suas instituições, as influências teóricas e práticas que tiveram, e o que existia em termos de aparato administrativo no Brasil, buscando compreender aspectos da formação do Estado brasileiro contemporâneo.

Da mesma forma, a investigação aqui colocada propõe uma análise sobre aspectos "internos" acerca do Estado no regime militar brasileiro. Desde a redemocratização, o período despertou amplo interesse por parte da historiografia, embora os temas de pesquisa mais constantes se refiram ao contexto do golpe, às perseguições e resistências políticas durante a ditadura, aos ciclos econômicos contidos no período, entre outros. A partir dessa constatação, entendemos que uma pesquisa relativa ao funcionamento do Estado e da administração pública

durante o regime militar pode elucidar nuances ainda pouco exploradas e contribuir para o debate mais amplo sobre um dos períodos mais marcantes da história brasileira contemporânea.

Sendo assim, nossa hipótese é de que as reformas administrativas que objetivavam melhorar a performance do Estado, a fim de alcançar o desenvolvimento econômico, constituíram-se como um dos sustentáculos da legitimidade do regime militar. Da mesma forma, a *tecnoburocracia* civil era um instrumento do qual dispunham os militares para desenhar instituições e políticas que levassem aos seus objetivos. No entanto, os tecnoburocratas, ao longo do período, conseguiram autonomia e iniciativa própria, o que lhes conferia poder de influência, tanto na cúpula do regime quanto nos escalões mais baixos da burocracia, bem como junto aos diversos grupos de interesse da sociedade. Desse modo, existia uma relação paralela de interdependência e tensão entre os governantes militares e o alto escalão burocrático civil, de maneira que o comando *político* do regime estava sob responsabilidade das Forças Armadas, ao passo que as *policies* (políticas públicas) eram incumbências dos civis escolhidos pelo governo[1]. Essa configuração de relações, que não era estática, mas dinâmica, foi redimensionada diversas vezes ao longo do período, corroborando a tese de dependência e conflitos mútuos entre e no interior dos dois grupos. Portanto, torna-se possível afirmar que, durante o regime militar, houve uma preocupação sistemática em repensar e redimensionar o Estado e a administração pública, orientada pela busca do desenvolvimento nacional e da própria manutenção do regime. Do mesmo modo, embora tenham acontecido em um regime autoritário, as disputas políticas em torno das reformas foram intensas e marcadas por diferentes vertentes de pensamento político, econômico e administrativo.

Entendemos que as propostas de reforma da administração pública tratam de aspectos muitos amplos, que envolvem um diagnóstico acerca da situação do Estado, da burocracia, enquanto funcionalismo e serviço público, do poder Executivo e da economia, com forte teor histórico, no sentido de que estabelecem uma trajetória da interação desses fatores e procuram esclarecer um processo mais abrangente que teria sido responsável por gerar problemas perceptíveis aos atores políticos incumbidos da implementação das mudanças. Dessa forma, tratam de questões difusas, multicausais e de longa duração, mas que têm que ser resolvidas, ou pelo menos tentadas, no espaço de um governo, e com os instrumentos e recursos disponíveis naquele momento.

[1] Isso explica nossa escolha pelo uso do termo "regime militar", em detrimento de "ditadura (ou regime) civil-militar", uma vez que o poder político era de posse dos militares, que o delegavam, mas não o compartilhavam, com os civis. Essa ideia será explorada em mais detalhes ao longo do trabalho.

Diante do exposto, colocaremos o seguinte objetivo principal de pesquisa: elucidar como se deu o interesse do Estado em tratar do tema da reforma administrativa federal de maneira específica, de modo a explicar as diferentes iniciativas de reforma no regime militar, conforme as características e pressões políticas e econômicas de cada um dos governos, entendendo a administração pública como algo não isolado da política, embora o regime procurasse, até o PrND, passar essa ideia. A partir do objetivo geral explicitado, pretendemos desdobrá-lo nos seguintes objetivos específicos:

1- Relacionar as iniciativas de reforma da administração pública e suas respectivas compreensões sobre Estado, burocracia, poder Executivo e governo com características da sociedade brasileira, no sentido de até que ponto os problemas diagnosticados no período em questão são "permanentes", "enraizados" ou se há substanciais diferenças entre os períodos anteriores, com relação à situação econômica, regime político, perfil de governantes e atores políticos centrais, contexto internacional, entre outros;
2- Elucidar como se relacionaram as iniciativas de reforma administrativa e as políticas econômicas de cada um dos governos militares, considerando a ligação estreita entre ambas, porém, analisando como e quando, em cada um dos governos, uma teria precedido a outra. Da mesma forma, pretendemos tratar das relações entre burocracia e política, no sentido de como o tipo de administração pública adotada em cada momento contribuía para a sustentação do regime militar;
3- Analisar como se legitimaram e justificaram os projetos de reforma, principalmente o DL200 e o PrND, ou seja, como os governos em questão, os Ministros e outros atores políticos de cúpula entendiam e pretendiam solucionar o problema da administração pública. Da mesma forma, é possível traçar semelhanças e diferenças entre os empreendimentos de reforma, no sentido da linguagem utilizada. Para atingir este objetivo, cabe estabelecer definições de "legitimidade" e "justificativa". A primeira, dentro de uma perspectiva de instituições formais, trata da relação com as leis, normas, procedimentos, ou seja, os meios, os aspectos técnicos do processo de implementação da reforma e sua institucionalização. A última se relaciona às questões linguísticas, de cultura política e de crença dos atores políticos, ou seja, trata do entendimento político da questão, de como expor as propostas para a sociedade e para os demais atores políticos, refere-se a fins, aos discursos e à motivação para a realização dos projetos.

Acerca da organização proposta para o trabalho, pretendemos, primeiramente, fazer uma discussão sobre as possibilidades de abordagem da história da administração pública, relacionando-a com as outras abordagens da história política e da ciência política, a fim de criar

um referencial teórico-metodológico capaz de servir como instrumento de compreensão das reformas, tendo como objetos, principalmente, os discursos dos atores políticos incumbidos das iniciativas reformistas.

Em seguida, analisaremos brevemente, a partir de discussão bibliográfica, as reformas administrativas desde a década de 1930 até o governo João Goulart. Posteriormente, dividiremos o regime militar em três períodos, em relação a seus aspectos políticos, administrativos e econômicos: os governos Castello Branco e Costa e Silva, a concepção e início da implementação do DL200, bem como a transição de uma política econômica mais "ortodoxa" para o modelo desenvolvimentista; o governo Médici e o auge do "milagre" econômico, período em que a questão da administração pública fica em segundo plano, e o Governo Geisel, a crise oriunda do choque do petróleo, o CDE, o II PND e a centralização na Presidência da República; o governo Figueiredo, a crise do regime, política e econômica, e o Programa Nacional de Desburocratização. Ao longo do trabalho, nossas fontes primárias tratarão de textos produzidos no período pelos principais atores civis responsáveis pelas reformas. A partir deles, podemos compreender como o problema era visto no momento de sua formulação e implementação, e a forma com que os agentes percebiam a situação na qual estavam inseridos.

CAPÍTULO 1. HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POLÍTICA, LINGUAGENS E INSTITUIÇÕES

Neste capítulo inicial, pretendemos indicar os caminhos para a abordagem do tema da tese em questão, tratando das possibilidades de análise teórico-metodológica sobre a história da administração pública, refletindo sobre suas especificidades, bem como acerca de suas relações, diferenças e semelhanças com a história política, com a ciência política e com a própria área de administração pública. Tendo em vista a incipiência do tipo de abordagem, não pretendemos sugerir teorias e métodos amplos e consensuais. Diante disso, nosso objetivo é contribuir, ressaltando um *norte* de caminhos e possibilidades, para o tratamento de um *recorte* na história da administração pública brasileira.

Uma das principais referências sobre o assunto é o artigo de Frederico Lustosa da Costa e Elza Marinho Lustosa da Costa (2016), que fornece uma introdução ao tema e trata das diferenças entre história da administração pública e história política, salientando a autonomia relativa da primeira. Além dessas considerações, intentamos desdobrar a temática em três linhas de possibilidade de abordagem: história e cultura política; linguagens políticas; e instituições.

Na primeira, a partir de autores como Remond, Berstein e Rosanvallon, pretendemos colocar a história e a cultura política numa perspectiva de maior *duração*, salientando a forma pela qual as sociedades, em especial nos momentos de crise, colocam respostas políticas aos problemas concretos, e sobre como as ideias e o pensamento político se relacionam com as experiências e problemas políticos *reais*, no sentido de como são percebidos pelos atores políticos em suas circunstâncias específicas

Sobre a questão da linguagem, trataremos o tema a partir do contextualismo linguístico, de Skinner e Pocock, que observam como se dão as relações entre os "atos de fala" dos autores e atores políticos em uma determinada comunidade de debates, chamando a atenção para a interação entre a intencionalidade dos discursos e as convenções linguísticas existentes em uma sociedade num determinado período. Como complemento, já indicando uma análise mais especifica do tema de pesquisa, faremos uso das considerações da autora Ana Cláudia Capella sobre o papel das ideias na formação das *agendas* de reformas e da linguagem na administração pública.

Ainda, trataremos da análise neoinstitucionalista, a partir de autores como Douglass North e da obra *Brazil in Transition* (ALSTON et al., 2016), que permite colocar o tema numa perspectiva de trajetória, observando as mudanças de *crenças* dos principais atores políticos e econômicos nos momentos de crise, que abrem *janelas de oportunidade*, permitindo mudanças

institucionais (das regras do jogo), na medida em que ocorre a ação catalisadora das *lideranças* políticas.

Ao final do capítulo, traremos algumas definições sobre a reforma administrativa enquanto fenômeno, além de um breve panorama sobre o contexto internacional das reformas a partir de meados do século XX, não com o intuito de estabelecer comparações estritas, o que fugiria do escopo do trabalho, mas de situar os casos específicos trabalhados na tese em uma perspectiva mais ampla, levando em conta outras experiências históricas.

Ressaltamos ainda que nosso recorte e objeto se caracterizam pelo objetivo de entender a trajetória das reformas da administração pública no regime militar, nas quais estão inseridos eventos específicos como o processo de formulação e implementação do DL200, logo no início do regime; suas continuidades e descontinuidades ao longo da década de 1970, com a intensificação da presença do Estado, por meio de uma nova configuração administrativa, visando o objetivo de desenvolvimento nacional; a criação do PrND, em 1979, em um período marcado pela crise econômica e política do regime militar, num contexto de esgotamento do modelo econômico imediatamente anterior e início da abertura democrática. Entendemos que colocar o objeto nessa perspectiva nos possibilita um tratamento propriamente histórico do tema, situando-o no tempo e conforme as transformações da cultura política e das crenças dos principais atores políticos, os quais consideramos como essenciais para entender as mudanças nas instituições formais do Estado e da administração pública.

Sobre os pressupostos teóricos metodológicos para a história da administração pública, Frederico Lustosa da Costa e Elza Marinho Lustosa da Costa (2016, pp. 220-226) ressaltam a necessidade de adequar as abordagens acerca do tema a fim de afastar as mesmas críticas outrora dirigidas à história política (elitista, subjetivista, voltada para fatos isolados etc.). Assim como a história política, que "ressurge" enquanto "território historiográfico" a partir da obra de Remond (2003), os autores procuram ressaltar alguns "vícios" presentes em estudos sobre a história da administração pública, a fim de evitá-los e, ao mesmo tempo, destacar as especificidades da área.

Entre esses equívocos de abordagem, os autores colocam a *reificação*: confusão entre Estado, governo e administração pública, tratando o primeiro, especificamente, não como "forma política abstrata", mas como objeto palpável e dotado de capacidade de ação; o *evolucionismo*: a visão linear do processo de modernização e transformação do Estado, que desconsidera as permanências de um modelo, mesmo diante da predominância de outro. Como exemplo, citam a análise de Bresser-Pereira (2001), que descreve os estágios patrimonialista, burocrático e gerencial do Estado e da administração pública; o *anacronismo*: a utilização de

ideias e conceitos de uma época para a análise de outra; e a *simplificação*: a visão do Estado como um todo monolítico.

Outro conjunto de propostas dos autores para salientar as especificidades da história da administração pública seria: a incorporação dos avanços da historiografia contemporânea, principalmente da chamada *nova história*, na qual a noção de fato histórico é abandonada em favor das noções de longa duração e se valoriza a interação com outras ciências sociais; a necessidade da diferenciação entre história da administração pública e história política, no sentido de que a primeira pertence a um campo autônomo, que remete ao fato de que a administração também é política, seus agentes operam politicamente, configurando uma instância relativamente autônoma do poder; a concepção do Estado como um objeto polimorfo, formado pelas câmaras legislativas, aparato judicial, burocracia pública, ordenamento jurídico, forças militares e policiais etc., não podendo ser analisado como um todo uniforme.

Diante disso, apontam quatro "imperativos metodológicos", baseados no autor francês Pierre Rosanvallon (1990), que possibilitam tratar o objeto com mais precisão e singularidade: 1) Desglobalização: evitar tratar o Estado como um todo coerente, um bloco unificado; 2) Hierarquização: integrar e hierarquizar os diversos níveis de apreensão do fenômeno, procurando dar conta das especificidades nacionais; 3) Articulação: diante do fato de que o Estado não é apenas um aparelho administrativo, mas também uma forma política abstrata, é necessário articular questões "objetivas" com ideias e representações sociais; 4) Totalização: consiste em evitar o tratamento da história do Estado como a soma das histórias de suas partes (Ministérios, esferas de poder, etc.), mas dar-lhe sentido a partir da análise dentro de um conjunto.

Em seguida, ainda de acordo com Rosanvallon, destacam "as concepções de Estado engendradas na relação entre Estado e sociedade", que levam em conta suas representações e macrofunções, bem como especificidades nacionais e movimentos próprios, constituindo "quatro figuras do Estado moderno":

> Leviatã democrático: a ideia central reside no foco da construção do Estado como resultado de uma autonomização e da separação da esfera política. O Leviatã democrático é o Estado que se constrói em sua relação com a sociedade.
>
> Instituidor do social: o surgimento da ideia de individualidade revoluciona as relações entre Estado e sociedade. Nesse caso, é o Estado que produz o social por meio de regras, símbolos e práticas que contribuem para a coesão social e a constituição da Nação. Nesse sentido, o Estado torna-se uma força na instituição do social, produzindo coesões, antes protagonizadas pelos corpos intermediários.

> Providência: o Estado atua como um redutor de incertezas sociais, de proteção dos indivíduos contra as vicissitudes geradas pela distribuição desigual dos recursos materiais. Funda-se nas ideias dos direitos do homem que se prolongam na aparição dos direitos sociais.
>
> Regulador da economia: é a evolução do Estado, a partir das diferentes formas de intervenção no domínio econômico, observadas a partir da revolução keynesiana, quando a esfera econômica é integrada à ação do Estado sobre a sociedade, inaugurando assim novas formas de intervenção (COSTA e COSTA, 2016, p. 224).

Para os autores, o recurso a essas "figuras" possibilitaria ir em direção aos mencionados imperativos de *desglobalização* e *totalização*, uma vez que tornaria possível a compreensão do fenômeno estatal a partir de relações e representações, e não somente do funcionamento técnico do Estado. No mesmo sentido, também procuram fugir à divisão da história administrativa no Brasil em patrimonial, burocrática e gerencial, observando que as mudanças não ocorrem abruptamente, mas passam por um processo de consolidação, ou seja, dão ênfase ao caráter *histórico* das transformações administrativas. Dessa forma, propõem a seguinte periodização: 1808 a 1840: a construção do Estado nacional;1840 a 1889: o Estado monárquico-"representativo"; 1889 a 1930: o Estado na Primeira República; 1930 a 1945: a "burocratização" do Estado Nacional;1945 a 1964: o Estado nacional-desenvolvimentista;1964 a 1989: o Estado e a modernização autoritária;1990 a 2002: o Estado na era do gerencialismo (COSTA e COSTA, 2016, p. 225).

Ainda, salientam a precariedade de referências à história da administração pública, ressaltando que mesmo na obra fundamental de Remond (2003), que trata do retorno e renovação da história política, não houve nenhum texto dedicado especificamente ao assunto. Diante disso, seria fundamental, para demarcar a especificidade da área, o tratamento do Estado como um objeto complexo e diverso, procurando superar os "vícios" mencionados. Essa nova perspectiva sobre o Estado enquanto objeto implicaria na consideração de suas relações com a sociedade e suas representações acerca dele, bem como de uma atenção maior às periodizações dos diversos momentos do Estado e da administração pública historicamente.

De qualquer forma, dado o caráter incipiente do artigo citado, entendemos que há a necessidade de diálogo complementar com outras abordagens, em especial no âmbito da história política e da ciência política, que permitam discutir, desdobrar e detalhar o tratamento da administração pública enquanto objeto histórico. Nesse sentido, trataremos do tema procurando inserir as transformações no Estado e na administração pública em sua dimensão política, discutindo questões como cultura política, crenças, linguagens e discursos políticos, bem como dinâmicas institucionais e o papel dos atores políticos.

1.1 História e cultura política: definições e especificidades

Mesmo levando em conta a "autonomia relativa" da história da administração pública e suas diferenças em relação à história política, consideramos que a primeira, inevitavelmente, parte da última e mantém com ela um diálogo estrito, em suas diferentes modalidades, de modo que é impossível tratar da história da administração pública sem fazer referências a questões como cultura política, representação política, Estado moderno, regimes políticos, atores políticos, entre outros. Diante disso, torna-se imprescindível tecer algumas considerações sobre a história política, a fim de elucidar suas possibilidades de contribuição para a história da administração pública.

Ao tratar das especificidades da história política, Remond (2003) não nega, mas, pelo contrário, considera a importância da concepção de história proposta pelos Annales, rebatendo as críticas antigas de que a história política se encerrava no interesse pelas minorias privilegiadas e desprezava as massas, e de que seus objetos são fatos passageiros e superficiais, de curta duração, que não desvendam os movimentos mais profundos das sociedades.

A nova história política, conforme Remond, por se dedicar ao estudo da participação na vida política e dos processos eleitorais, integra todos os atores, mesmos os mais minoritários, afastando seu viés elitista e individualista, tendo as massas como objeto central. Seu interesse repousa não na curta duração, mas numa pluralidade de ritmos que combinam o instantâneo e o extremamente lento. Na longa duração, é buscada a história das formações políticas e da ideologia, ou seja, a cultura política, que deverá servir à reflexão sobre os fenômenos políticos, possibilitando detectar as continuidades no tempo.

Assim, um conjunto de princípios dos Annales é considerado como forma de legitimação das inovações na história política, mas também são colocadas abordagens que fogem a essa tradição, como a valorização dos sujeitos, dos acontecimentos e da narrativa na história.

Outro aspecto salientado por Remond é o redimensionamento do papel do Estado e sua influência na forma de tratar a história política. O autor coloca que nas sociedades contemporâneas a política está organizada ao redor do Estado e estruturada em função dele, seu poder representa o grau supremo da organização política, bem como o objeto fundamental das competições. Diante disso, a crítica moderna colocou que o Estado não é soberano nem imparcial, não tem existência própria nem independência efetiva. Por essa perspectiva, o Estado não passaria de instrumento da classe dominante e suas decisões seriam meras expressões da

relação de forças sociais. Isso explica o motivo pelo qual historiadores e sociólogos se desviaram, anteriormente, da observação do Estado, objeto que retorna ao centro das investigações a partir da nova história política.

Para explicar o retorno, com plena força, da história política, Remond aponta que a história em geral, e principalmente no âmbito político, não vive fora do tempo em que é escrita e suas oscilações resultam das mudanças que afetam o político e também das que se referem ao olhar que o historiador dirige ao político, ou seja, da interferência tanto da realidade quanto da percepção.

Fatores como guerras e relações internacionais contribuem para a percepção da incidência da política sobre o destino dos povos, bem como permite notar certa autonomia do político em relação aos outros componentes da realidade social. Da mesma forma, as crises econômicas e as respectivas intervenções estatais também permitem a penetração da política num setor diferente. O desenvolvimento das políticas públicas mostrou a interdependência entre política e economia, ao explicitar que as pressões dos grupos de interesse organizados modificam a condução dos negócios públicos, bem como que a decisão política pode alterar o curso da economia para melhor ou para pior.

Além disso, o aumento das atribuições do Estado contribuiu para resgatar a importância dos fatos políticos na observação da história. Os limites que demarcam o campo político não são eternos e variam ao decorrer da história. No século XX, isso ocorreu na dimensão da extensão, podendo-se dizer que o universo político estava em expansão.

Ainda, as reivindicações de uma opinião pública que responsabilizava os poderes públicos por sua condição e cobrava ações reparadoras, influenciaram as teorias que legitimavam e sistematizavam a intervenção do Estado, fazendo com que a política se apoderasse de uma variedade de problemas que não lhe dizia respeito anteriormente, e não constituíam preocupações para a história política. Assim, tornou-se impossível sustentar que o político não se refere às verdadeiras realidades. Contribuiu também para isso o aumento da atração que a política e as relações de poder exercem sobre agrupamentos cuja finalidade primeira não era essa, como associações, organizações profissionais, igrejas, sindicatos.

Remond observa que o historiador deve admitir que os homens são movidos por circunstâncias que não são racionais ou utilitárias, como a guerra, exemplo de “irracionalidade”. Isso implica também em reconhecer que há mais coisas em política do que nos sistemas de explicação. Nas sociedades complexas, a diversidade e contradição de interesses conferem aos políticos um poder de arbitragem. O político é o lugar da gestão da sociedade global e dirige, em parte, as outras atividades. A lei, por exemplo, pode proibir ou encorajar.

O autor também coloca que o historiador do político não pretende que tudo seja político nem afirma que a política tem sempre a primeira e a última palavra, mas percebe que o político é o ponto de confluência da maioria das atividades e sintetiza os outros componentes do conjunto social. A política não segue uma evolução linear, pois é feita de rupturas que parecem acidentes para a inteligência organizadora do real. Da mesma forma, a política está mais nos efeitos do que nas causas, ou seja, não se pode encontrar nos antecedentes tudo o que resultará deles, destacando o papel da contingência.

Ainda, os acontecimentos políticos, para o autor, são fundadores das mentalidades, pois marcam uma geração, engendram relações de afetividade e, com seu arrefecimento, passam a fazer parte da inconsciência da memória coletiva, onde continuará, entretanto, a exercer influência. O político, por recapitular outros níveis da realidade, é uma das expressões mais significativas da identidade coletiva, de modo que um povo se manifesta tanto por suas maneiras de conceber, praticar, de viver a política quanto por sua literatura, cinema ou culinária. A relação de um povo com a política permite revelá-lo do mesmo modo que por outros comportamentos coletivos. Dessa maneira, o que se chama de "cultura política", conforme Remond, que sintetiza a singularidade do comportamento de um povo, não é um elemento entre outros da paisagem política, mas um significativo revelador do *ethos* de uma nação e do gênio de um povo.

A noção de cultura política, conforme colocada por Berstein (1998), é complexa, no sentido de que não é possível simplificar sua definição. Assim, pode-se admitir que ela se refere a um tipo de código e um conjunto de referentes, propagado no seio de uma família ou tradição políticas. A partir desta definição, o autor destaca dois fatos essenciais: a importância das representações na definição de uma cultura política, que a diferencia de uma ideologia ou de um conjunto de tradições; o caráter plural das culturas políticas, conforme a época e o lugar. No entanto, aponta que não basta uma definição global e abstrata de cultura política, e que é indispensável analisar o conteúdo da noção para poder utilizá-la e testá-la em sua eficácia explicativa.

O autor observa que a noção de cultura política está estreitamente relacionada à cultura global de uma sociedade, mas não se confunde totalmente com ela, uma vez que seu campo de aplicação se refere somente ao político. Assim, a cultura política, como a própria cultura, se insere no âmbito das normas e dos valores que condicionam a representação que uma sociedade faz de si mesma, de seu passado e de seu futuro.

Berstein também entende a cultura política como um fenômeno evolutivo que, por sua complexidade, não poderia nascer fortuita ou acidentalmente, mas corresponde às respostas

dadas a uma sociedade frente às grandes questões e crises de sua história, fundamentadas o bastante para se inscreverem na duração e atravessaram as gerações. Como exemplos, cita a crise de legitimidade entre os anos de 1789 e 1815, a partir da qual nasceram as culturas políticas republicana e tradicionalista, respostas diferentes à situação, e a Revolução Industrial do século XIX, que fez nascer os antagonistas socialismo e liberalismo conservador. Da mesma forma, em razão dessas repostas surgirem de maneira ousada e inovadora, demandam tempo para se imporem. O prazo pode ser longo entre o nascimento das soluções propostas e sua transformação em uma corrente estruturada, que possibilita o surgimento de uma política normativa. O autor salienta que é preciso pelo menos duas gerações para que uma ideia nova, que fornece uma resposta com base nos problemas da sociedade, "penetre nos espíritos" como um conjunto de representações de viés normativo e surja como evidente a um grupo significativo de cidadãos.

Assim, no centro da nova atenção dada pelos historiadores ao fenômeno cultural, a cultura política tem um lugar particular. Ela é somente um dos aspectos de uma determinada sociedade, o que se refere aos fenômenos políticos. No entanto, também revela um dos interesses mais significativos da história cultural: o de compreender as motivações dos atos dos indivíduos em um momento de sua história, pela referência ao sistema de valores, normas, crenças que partilham, em função de sua leitura do passado, de suas expectativas de futuro e das suas representações da sociedade. Todos esses elementos se referem ao "ser profundo", e variam conforme a sociedade em que são elaborados, bem como possibilitam uma melhor percepção das razões dos atos políticos, que aparecem como epifenômenos.

Ao tratar do que chama de história filosófica do político, Pierre Ronsavallon (2010), procura ir além da definição do domínio do político proposta pela ciência política, segundo a qual a política constituiria uma "subárea" do sistema social como um todo. Diante disso, o autor propõe uma compreensão do político "como o conjunto de procedimentos a partir dos quais desabrocha a ordem social", de modo que o político e o social são indivisíveis, "este derivando daquele seu significado, sua forma, sua realidade". Ainda, o autor coloca o político como uma esfera de ações que se caracteriza por "conflitos irredutíveis", o que seria resultado da necessidade de estabelecer normas e constituir uma ordem a que todos se associem, mas que não deriva de algo "natural". Dessa forma, a atividade política estaria associada à pluralidade da atividade humana (pp. 40-42).

Outra característica da história filosófica do político é entender como são concebidos e desenvolvidos os sistemas representativos, que possibilitam aos entes sociais conceber a vida em comunidade. Do mesmo modo, tais representações têm origem num processo em que a

sociedade está constantemente se reexaminando, ao mesmo tempo em que não são exteriores às consciências dos atores. Dado isso, a história filosófica do político teria como objetivo: compreender como uma época, lugar ou grupo procura elaborar respostas para o que percebem como um problema; oferecer "uma descrição histórica da atividade intelectual", resultante da constante interação entre a realidade e sua representação. Assim, este tipo de história do político seria *filosófica* devido ao fato de que "lida com conceitos incorporados à auto-representação da sociedade" (igualdade, soberania, democracia etc.) que possibilitam sistematizar e verificar "a inteligibilidade dos eventos e seus princípios subjacentes". Ainda, essa definição estaria relacionada a "dois grandes momentos históricos": o nascimento das formas contemporâneas do político, do Estado, concomitantemente ao aparecimento da ideia de indivíduo; e o que o autor chama de "experiência democrática", para ele, característica fundamental da política moderna. (2010, pp.44-45).

Rosanvallon diferencia sua proposta da chamada "história das ideias clássicas", atentando para o fato de que a história filosófica do político não pode se limitar ao tratamento dos "grandes textos". Também salienta a proximidade com a história das mentalidades e com o "objeto complexo que é a cultura política", observando que a história dos eventos e instituições deve ser entendida como algo em permanente construção, de forma que não haveria objeto "alheio" a esse tipo de história, na qual seria possível reunir materiais empregados por historiadores das ideias, das mentalidades, das instituições e dos eventos (2010, pp.44-45).

O autor ainda ressalta a originalidade de sua proposta, em relação à abordagem, ao mesmo tempo interativa e compreensiva. Interativa, na medida em que analisa como uma cultura política, suas instituições e eventos interagem para constituir formas políticas mais ou menos duradouras. Compreensiva, uma vez que busca compreender uma questão situando-a no contexto de seu surgimento, procurando entender "a história em seu fazer-se", enquanto conserva suas potencialidades, ou seja, antes que se constitua como um fato dado. Rosanvallon observa que esse viés compreensivo da história vai no sentido proposto por Weber, que procura "reconstruir o modo pelo qual os atores entendem sua própria situação", salientando as possibilidades e impossibilidades de ação que estruturam suas perspectivas (2010, p. 48).

Outra questão colocada pelo autor é a possibilidade de convergência entre história política e filosofia política, uma vez que, apesar da relação "sempre problemática" entre os dois campos, a última não estaria isolada das experiências e opiniões da "política real" de uma sociedade em um determinando momento histórico. Rosanvallon ilustra essa reflexão ressaltando que "nenhum conceito político (seja ele democracia, liberdade ou outros) pode ser dissociado de sua história". Sua proposta de história filosófica do político inclui o constante

reexame das antinomias que constituem a experiência política moderna, o que para ele significaria o entendimento da "história em seu fazer-se", caracterizando a abordagem "compreensiva" da história, mencionada anteriormente (2010, pp. 51-52).

Diante do exposto, nota-se que a proposta de história filosófica do político, de Rosanvallon, procura aproximações e intersecções entre as experiências políticas "concretas" e suas representações, de modo que os fatos da realidade adquirem significado na medida em que são contextualizados e conceituados, ou seja, quando colocados de acordo com as possibilidades de ação de uma época e lugar, levando em conta que o político é âmbito em que a sociedade reflete sobre e transforma a si mesma, numa relação de tensão permanente, em que a ordem política não pode ser derivada de nada além das próprias convenções oriundas da arena política. Assim, recordando o axioma colocado de que "objetivos e métodos não podem estar dissociados" (2010, p. 59), o autor observa que, para além de uma simples história das ideias, sua proposta procura entender e analisar como surgem as questões, os sistemas de oposição e os tipos de desafio, chamando a atenção para o que considera a "essência" do político: a interdependência entre o filosófico e os fatos, e as consequências do social sobre o conceitual.

A partir das reflexões dos três autores citados, é possível perceber como o lugar do político, ou a esfera política, e sua relação com a sociedade e a cultura, se constitui como o âmbito da competição, em que as ideias e interpretações desempenham um papel fundamental, dando inteligibilidade aos fenômenos políticos e possibilitando a elaboração de soluções para os problemas percebidos em uma sociedade, a partir de suas próprias experiências e representações.

Em Rosanvallon, especialmente, notamos como a ideia de "história em seu fazer-se", relacionada ao político, trata de como os atores sociais entendem uma situação e como o âmbito político é permeado, na modernidade, por tensões e conflitos, dos quais emanam as reflexões e transformações sociais, a partir da atividade política, não só inseparável, como constituinte das relações sociais.

No entanto, entendemos que as reflexões sobre cultura política e sobre o lugar do político na história possuem caráter *difuso*, no sentido de que buscam compreender e dar inteligibilidade a processos mais amplos, envolvendo as relações entre política, cultura e sociedade. Diante disso, partiremos para uma análise mais detida do contexto linguístico, e não apenas social e cultural, o que permite, em termos metodológicos, um tratamento mais estrito da ação dos atores políticos, principalmente daqueles incumbidos de formularem as agendas governamentais e as reformas.

1.2 As linguagens políticas: autores, atores e *agenda*

Considerando a política como um âmbito de competição e ao mesmo de propostas de soluções para problemas concretos – a serem colocadas em prática, bem como reavaliadas com frequência por aqueles atores incumbidos da atividade administrativa do Estado – propomos, nesta parte do capítulo, um diálogo entre a história política e a ciência política, tendo a linguagem como fator comum.

Na metodologia proposta por Quentin Skinner (1996) e John Pocock (2003), o chamado contextualismo linguístico, os autores consideram que os "atos de fala", em sua "dimensão ilocucionária", permitem reconstituir a intenção do autor (ou ator político e social) no momento da escrita. A ideia de intenção está relacionada às ações linguísticas, sendo assim, diferente de motivos e causas externas, mas procurando ressaltar o significado de determinada ilocução em um contexto específico. Dessa forma, a história do discurso político busca analisar quais ferramentas, conceitos e artifícios linguísticos estavam disponíveis para o autor-ator em um determinado contexto linguístico, afastando assim a noção de "ideias perenes" e buscando referenciais disponíveis no âmbito de convenções linguísticas e normativas de um dado período, fazendo com o que os objetos em análise se inserissem em um processo de legitimação.

Do mesmo modo, como toda atividade humana, a atividade discursiva acontece num contexto que, ao mesmo tempo, a limita e a capacita, de modo que as palavras também são atos e o significado dos atos linguísticos depende de seus usos em determinados jogos de linguagem, demonstrando o "caráter publicamente apreensível" das intenções autorais, que não somente reforçam as convenções existentes, mas também podem criticá-las ou subvertê-las.

No que se refere à ideologia, Skinner observa que o fato de determinadas ideias serem verdadeiras ou falsas não teria relevância para defini-las como expressões ideológicas, pois o que importa é a forma pela qual as ideias se vinculam às posições práticas em disputa nos conflitos políticos de determinado período, não importando a ideia de "verdade" para a explicação das crenças. Assim, os problemas que devem ser observados referem-se ao que tais ideias significaram no tempo em que foram concebidas, por qual motivo foram concebidas, de que maneiras foram usadas e que tipo de resultado efetivo pretendiam alcançar.

Para Pocock, a intenção de um ator remete ao que este "estava fazendo". O autor ressalta que, em inglês coloquial, esta pergunta pode significar o mesmo que "o que ele pretendia", "o que estava tramando", "o que pretendia obter". Ainda, deve ser levado em conta o conjunto de intenções e ações possíveis numa linguagem determinada, as continuidades e transformações na linguagem, as convenções e regularidades que indicam o que poderia e o que não poderia

ser dito, demonstrando o que a linguagem favorece, impõe ou proíbe numa comunidade de debates e diante de programas de ações referentes a situações práticas que permitem elucidar as pressões, restrições e encorajamentos a que um autor-ator estava ou acreditava estar sujeito.

Traçando uma breve comparação entre Pocock e Skinner - uma vez que uma discussão muito aprofundada sobre diferenças e semelhanças entre os autores não caberia nos limites propostos por este trabalho - pode-se afirmar que ambos compartilham o pressuposto metodológico o qual coloca que a recuperação do significado de um determinado texto na história é possibilitado apenas ao situá-lo no contexto linguístico em que tem origem. No entanto, para Pocock, esse contexto é constituído por "linguagens" entendidas como "paradigmas" que informam o significado do texto, enquanto para Skinner o contexto linguístico é constituído pelas convenções normativas que regem a abordagem de temas sobre os quais os autores se pronunciam numa dada circunstância, ou seja, dá ênfase à dimensão pragmática do discurso político.

De qualquer forma, o chamado contextualismo linguístico tem como um de seus principais métodos a tentativa de demonstrar o que os autores estariam "fazendo" no momento da escrita, ou seja, como respondiam, diante do vocabulário político em que estavam inseridos, às questões políticas colocadas, a fim de resgatar a "intenção" do autor, isto é, o que ele quis significar com o que disse, dentro de convenções linguísticas estabelecidas.

No entanto, apesar do contexto linguístico ser um condicionante, de modo a ser inescapável para os autores e atores políticos, esses também podem transformar o vocabulário político através dos atos de fala. Dessa forma, os contextos linguístico e político delimitam as possibilidades de pensamento e expressão dos autores, mas também dão a eles margem de ação, uma vez que há a interação permanente entre a ação discursiva e o próprio contexto linguístico.

Outro importante prisma de abordagem das linguagens políticas é o processo de formação da *agenda*[2] governamental e da formulação de políticas públicas, nos quais as funções das ideias e dos discursos que buscam legitimar as medidas governamentais têm sido exploradas pela literatura em ciência política desde a década de 1990.

---

[2] De acordo com Capella (2004, p. 9): "A idéia de *agenda* pode ser definida como o conjunto de questões relevantes na mídia, na opinião pública, ou dentro do governo, durante um período de tempo. O capítulo inicial do livro de John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, traz uma epígrafe creditada a Victor Hugo que sintetiza esse conceito: "mais poderoso do que os exércitos são idéias cujo tempo chegou". Uma "idéia cujo tempo chegou" é aquela que captura a atenção das pessoas, que se torna discutida pelo público no dia-a-dia, noticiada em jornais e revistas, ou que se converte em uma questão relevante junto ao governo, podendo materializar-se em programas concretos de ação governamental. O processo pelo qual as idéias competem para ganhar a atenção da mídia, do público, dos altos escalões governamentais é denominado *agenda-setting* (formação da agenda)".

Capella (2006, pp. 1-2) coloca que a abordagem que leva em conta o papel das ideias na formulação de políticas públicas surge como um questionamento da perspectiva sistêmica, predominante nas décadas de 1970 e 1980, que considera o processo como uma "linha de montagem": identificação de um problema, formulação, implementação e avaliação, o que, conforme os críticos, torna esse modelo de compreensão racionalista, legalista e linear. Diante disso, propõe-se uma abordagem que considera as ideias como um "sistema de crenças que refletem diferentes visões de mundo" e que produzem realidades, de modo que a disputa em torno das ideias possui um papel central no processo de produção de políticas. Assim, considerando a importância do discurso, da interpretação e da representação simbólica, é possível compreender a produção de políticas mais como um processo de argumentação do que como de aplicação de técnicas formais para a resolução de problemas.

Entre os modelos que enfatizam o papel das ideias, Capella (2006, pp. 2-5) cita os *multiple streams* (múltiplos fluxos), de John Kingdon (2003), que procura responder por que alguns problemas despertam a atenção e o interesse dos formuladores de políticas de um governo, colocando que a mudança da agenda resulta da convergência de três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*).

O primeiro fluxo (problemas) ressalta como uma questão (*condition)*, entre várias outras, desperta a atenção dos formuladores de políticas, o que depende do modo pela qual percebem e interpretam alguma "situação social", transformando-a num *problema.* Para esse processo, três variáveis são importantes: indicadores (principalmente dados quantitativos que revelam a necessidade de atenção a uma questão); eventos (*focusing events*, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado tema, e que geralmente agem no sentido de corroborar a percepção já existente de um problema); e *feedbacks* (avaliação de políticas, percepções de servidores e cidadãos, possíveis consequências não-antecipadas etc.). De qualquer forma, esse *fluxo* não é capaz de transformar uma *questão* em um *problema* e colocá-lo na *agenda*, o que depende da forma pela qual este é definido e articulado.

O segundo fluxo (soluções ou alternativas) trata do conjunto de ideias disponíveis para os problemas, que são geradas em comunidades (*policy communities*), que incluem especialistas como pesquisadores, assessores, parlamentares, acadêmicos, grupos de interesse etc., que têm sua atenção voltada para uma área (*policy area*). É neste fluxo que se dá o processo de confrontação das ideias, que podem ser mantidas, reformuladas ou descartadas, conforme sua viabilidade, não só técnica e de custos, mas de acordo com a aceitação do público e dos formuladores. Quando considerada viável, a proposta passa a ser difundida para ganhar aceitação. Importante notar que estas ideias não necessariamente são consensuais, mas são

reconhecidas pela *comunidade* como relevantes dentre um conjunto de outras potencialmente possíveis.

O terceiro fluxo é a "política propriamente dita", ou seja, as coalizões, negociações e barganhas políticas. Três variáveis o influenciam: o "humor" ou "clima" nacional (compartilhamento das mesmas questões durante determinado tempo); as forças políticas organizadas (principalmente os grupos de pressão e seu apoio ou oposição a uma questão, o que sinaliza aos formuladores se o ambiente é propício ou não a uma proposta); e as mudanças dentro do próprio governo, principalmente das pessoas em posições estratégicas. Tais fatores podem potencializar, bloquear ou restringir a entrada de determinados itens na agenda. Ainda, para Kingdon, o início de um novo governo seria o momento mais adequado para mudanças de agenda.

Quando esses três fluxos convergem, ou seja, quando um problema é reconhecido, soluções estão disponíveis e as condições políticas são propícias, torna-se possível que uma questão ascenda à agenda. Essencial para essa convergência é a atuação dos *policy enterpreneurs* (empreendedores de políticas públicas), que reúnem características como especialidade em determinada questão, habilidade em representar ideias e posição de autoridade no processo decisório. São eles que unem soluções a problemas; propostas a momentos políticos; e eventos políticos a problemas. Dessa forma, o modelo de Kingdon tem como cerne a importância dos debates sobre as ideias e o processo de argumentação, que não só atuam no desenvolvimento de cada um dos fluxos, mas possibilitam a mudança na agenda, a partir do papel dos *empreendedores*.

Outro modelo citado por Capella (2006, pp. 5-8) é o de equilíbrio pontuado (*punctuated-equilibrium*), dos autores Baumgartner e Jones (1993; 1999), que partem da premissa de que períodos de estabilidade, com mudanças lentas e incrementais, são interrompidos por momentos de mudança rápida e intensa (*punctuations*). Um dos conceitos mais importantes do modelo é o de *policy image*[3] (a forma pela qual uma política é compreendida e debatida). Elas se constituem como as ideias que sustentam um arranjo institucional e possibilitam que a compreensão sobre a política (*policy*) seja comunicada de maneira simples e direta entre os

[3] De acordo com Capella (2006, p. 6): "As *policy images* são desenvolvidas com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). O *tone* é considerado pelos autores como fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas nesses "apelos emotivos" da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma idéia. Os autores exemplificam este tipo de situação na questão nuclear norte-americana: enquanto a imagem predominante estava associada ao progresso econômico e científico, um *policy monopoly* existia em torno desta questão. No entanto, a partir do momento em que a imagem muda, focalizando as ameaças de segurança e degradação ambiental, o monopólio em torno desta questão se esgotou. Novas imagens podem atrair novos participantes (ou afastá-los), bem como criar oportunidades para promover questões (ou desencorajar outras)".

membros de uma comunidade (no mesmo sentido de Kingdon), contribuindo para a propagação das questões, elemento fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão à agenda.

Assim como Kingdon, os autores entendem que as questões políticas e sociais não necessária e automaticamente se transformam em problemas, para isso é preciso que uma *imagem* (entendimento acerca de uma política) faça a ligação entre um problema e uma solução possível, de modo que a criação de uma imagem é uma variável estratégica na mobilização do governo ao redor de uma questão. A disputa em torno desse entendimento é também fundamental na disputa política, uma vez que os formuladores se dedicam à construção de imagens avaliando os ganhos oriundos de consolidação de determinado entendimento. Capella observa que esse modelo e o de Kingdon possuem grandes semelhanças, tendo como diferença o destaque para a importância da dimensão institucional[4], em que as relações entre ideias e instituições são a chave para compreender os períodos de estabilidade e mudança.

Como complemento aos modelos mencionados, Capella (2004, pp. 61-62) também chama a atenção para a abordagem de Deborah Stone (2002), que trata das diversas formas de definição de problemas nos discursos de formulação de políticas, por meio de diferentes usos simbólicos da narrativa[5] (que pode ser de declínio, progresso ou controle); do uso das figuras de linguagens, como metáfora e sinédoque; e do recurso a narrativas numéricas, como indicadores e estatísticas, que corroboram as concepções de problemas.

Capella coloca que Stone contesta a perspectiva racionalista, para a qual a definição de um problema é feita a partir da identificação de objetivos, seguida de uma análise cautelosa sobre possíveis cursos de ação para atingi-los. Diante disso, a autora coloca que a definição de problemas se trata de uma "representação estratégica de situações". A representação consiste no fato de que "toda descrição de uma situação prioriza um ponto de vista, entre vários outros possíveis", e sua qualificação como estratégica considera que "essa descrição é deliberadamente escolhida para promover um determinado curso de ação", o que torna a definição de problemas

[4] "A *policy image* é, portanto, central tanto para a definição de problemas quanto para a seleção de soluções no modelo proposto pelos autores, devendo ser considerada no contexto institucional em que é desenvolvida, uma vez que a autoridade para decidir sobre as questões pertence às instituições (*policy venue*). Algumas questões estão associadas à competência de uma única instituição, enquanto outras podem estar submetidas a várias competências ao mesmo tempo. Além disso, os autores mostram que no sistema de governo norte-americano, as mudanças na definição das competências para lidar com uma questão são bastante freqüentes e envolvem também os níveis federativos. Dadas estas características, ao mesmo tempo em que os formuladores de políticas procuram assegurar um entendimento comum sobre as questões com as quais estão lidando, procuram também influenciar as instituições que têm autoridade sobre essas questões. Uma instituição pode ser refratária aos argumentos desenvolvidos para dar suporte a uma política, enquanto outra instituição pode aceitar a imagem. A busca de arenas favoráveis para a difusão de problemas e soluções (*venue shopping*) e a criação de *policy images* estão, portanto, fortemente vinculadas" (CAPELLA, 2006, p. 7).

[5] Para uma descrição detalhada dos tipos de narrativas, aplicadas a um estudo de caso (o MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, iniciado em 1995 no Brasil), ver CAPELLA (2004, pp. 75-106).

essencialmente *política* e mediada por representações simbólicas que oferecem interpretações sobre um problema e as defendem contra possíveis concepções contrárias.

Dado que existem diferentes modos de representar estrategicamente um problema no discurso político, a autora as entende como linguagens específicas, das quais duas se destacam: as simbólicas e numéricas. As primeiras se tratam de "histórias com começo, meio e fim, vilões e heróis, envolvendo mudanças ou transformações", e são instrumentalizadas por meio de figuras de linguagem, como metáfora, sinédoque e ambiguidade, permitindo uma margem de entendimento para uma questão. Os símbolos não possuem um significado intrínseco, mas dependem de seu uso pelas pessoas, ou seja, são criados coletivamente (CAPELLA, 2004, pp. 77-78).

A análise do processo de formação da *agenda* governamental pelo prisma das ideias permite colocar em evidência a escolha de políticas públicas (*policies*) como um processo de argumentação, em que o diagnóstico e a interpretação dos problemas pelos *empreendedores* políticos têm um papel crucial, uma vez que, a partir da mobilização de elementos simbólicos, colocam-se as estratégias para que determinados problemas sejam encarados como legítimos pelo governo, a partir do reconhecimento de sua relevância entre os *players* e para a opinião pública, o que faz com que a produção de políticas públicas seja uma atividade essencialmente *política* e não meramente *técnica*. Da mesma forma, as ideias interagem com as instituições, fazendo com que as estratégias políticas de colocação da agenda variem conforme os momentos de estabilidade ou de crise.

1.3 Instituições: crenças, lideranças e legitimidade

Douglass North, uma das principais referências da chamada nova economia institucional, ou neoinstitucionalismo, em obra de 1990, com recente tradução no Brasil (2018), entende as instituições como "as regras do jogo em uma sociedade" ou, mais formalmente, como "as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana" (p. 13) e estruturam incentivos em suas diversas modalidades, políticas, sociais ou econômicas.

As instituições, ao reduzirem as incertezas, estabelecem uma "estrutura estável" (embora nem sempre eficiente) para as interações humanas numa sociedade. Apesar de estáveis, as instituições se alteram e, consequentemente, modificam as escolhas disponíveis. Essas mudanças, no entanto, são quase sempre lentas, ocorrendo de modo mais incremental do que descontínuo e, por isso, só podem ser percebidas se colocadas numa perspectiva histórica. As instituições formais, como as leis, sistema político etc., são mais suscetíveis às mudanças

deliberadas, porém, interagem com as instituições informais, como costumes, tradições e códigos de conduta, que são menos permeáveis à ação política intencional.

Da mesma forma, o estudo das instituições possibilita a elucidação da diversidade de trajetórias de mudanças históricas entre as sociedades, principalmente no que se refere ao desempenho econômico, estritamente ligado às características políticas de uma sociedade, algo que, segundo o autor, não pode ser respondido satisfatoriamente pela teoria neoclássica (NORTH, 2018, pp. 18-19).

Assim, a relevância das instituições como variáveis imprescindíveis para a compreensão das diferenças de trajetória entre as sociedades se dá em função dos custos de transação, "que consistem nos custos de mensurar os atributos valorativos daquilo que é objeto de troca, bem como nos custos de garantir direitos e de fiscalizar e fazer cumprir acordos". Desse modo, é dos custos de mensuração e de execução que emergem as instituições sociais, políticas e econômicas (NORTH, 2018, p. 53). Disso decorre que quanto maior a complexidade das relações (ou trocas) sociais, mais relevante se torna a confiabilidade das instituições e seu papel na redução da incerteza.

Tendo como ponto pacífico o fato de que instituições agem como redutoras dos custos de transação, North chama a atenção para o fato de que, ainda que seja mais fácil perceber as regras sociais formais, as instituições informais são extremamente importantes, embora sejam de difícil definição e tenham caráter difuso. De qualquer forma, as interações humanas cotidianas são estruturadas por normas de comportamento e convenções, que podem ser respaldadas por regras formais, mas raramente são evidente e imediatamente derivadas delas. Para o autor, a maior prova disso seria o fato de que as mesmas regras formais geram resultados diversos se aplicadas a sociedades diferentes. As instituições informais "provêm de informações socialmente transmitidas" e configuram o que chamamos de "cultura". Essa, por sua vez, "proporciona um sistema conceitual baseado na língua para que se codifiquem e se interpretem as informações que os sentidos apresentam ao cérebro" (NORTH, 2018, pp. 69-71).

Dessa forma, para North, as preferências e percepções subjetivas, como noções e ideologias, não só interagem com as instituições formais, como não mudam imediatamente em reação a elas. É dessa interação e tensão que derivam as mudanças incrementais e a dependência da trajetória.

Para melhor ilustrar essa relação entre restrições formais e informais, o autor coloca que a diferença entre elas é de *grau*: "imagine-se um *continuum* que vá de tabus, costumes e tradições em um extremo a constituições consignadas no outro". No entanto, é a crescente

complexidade das relações sociais que torna rentável a formalização das restrições. Ainda, as regras formais podem, por um lado, complementar e intensificar as normas informais ou, por outro, podem revisá-las ou substituí-las. Da mesma forma, existe uma "hierarquia" entre as restrições formais, que vão desde regras políticas e jurídicas até regras econômicas e contratos, ou seja, vão de regras gerais a estipulações especificas, sendo mais custoso modificar as primeiras do que as últimas (NORTH, 2018, pp. 85-86).

Diante desse cenário de tensões e interações no âmbito institucional, formal e informal, o autor investiga os fatores que levam a diferentes padrões de evolução social, política e econômica ao longo do tempo e do espaço, questionando, principalmente, o que faz com que padrões *ineficientes* persistam. Diante da variedade de problemas, climas, recursos e capacidades disponíveis para as primeiras sociedades humanas, North coloca como natural a diversidade de soluções encontradas, mas que seria crível que elas tenderiam a convergir com o tempo, conforme diminuíssem os custos das informações. No entanto, o contraste persiste.

O autor entende o termo "eficiente" como "uma condição em que o conjunto de condicionamentos vigente gera crescimento econômico", ou seja, "instituições que possibilitam às partes da troca auferir cada vez mais os ganhos com o comércio vão crescer em relação àquelas que deixam de efetuar esse potencial". Da mesma forma, a persistência de modelos ineficientes seria devida à "dependência da trajetória": uma vez iniciado determinado curso, ele tende a prevalecer (NORTH, 2018, pp. 157-159).

A dependência da trajetória, no entanto, não se trata de algo inevitável ou preordenado, mas de um resultado de escolhas, políticas e econômicas, diante de possibilidades reais que se apresentam ao longo do tempo[6]. Trata-se de "um modo de estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e encadear a tomada de decisões no decorrer do tempo". Assim, quando uma trajetória tem início num determinado curso, variáveis como "externalidades da rede, o processo de aprendizado das organizações e a modelação subjetiva das questões em jogo, historicamente derivada, reforçam o curso". Porém, ao mesmo tempo em que podem gerar eficiência e desenvolvimento, um conjunto inicial de instituições podem ensejar *desincentivos* à atividade produtiva que, por sua vez, são aproveitados por grupos de interesse que visam se beneficiar dos condicionamentos vigentes (NORTH, 2018, pp. 168-169).

Outro aspecto da dependência da trajetória é o fato de, em cada sociedade, as mudanças ocorrerem na forma de adaptações marginais, que são suscitadas a partir de questões imediatas

[6] Um dos exemplos de dependência da trajetória citado por North (2018, pp. 164-168) é a Ordenança do Noroeste nos EUA, no final do século XVIII, em que mudanças incrementais e marginais, a partir da ação dos empreendedores políticos e econômicos, interagiram com os precedentes do direito inglês e colonial.

que requerem solução, que por sua vez será determinada pelo relativo poder de barganha dos *players*, ou seja, dos grupos organizados que evoluíram em seus respectivos contextos institucionais. Dessa forma, o ajuste é marginal porque emerge dos arranjos institucionais precedentes e seus resultados vão variar conforme o poder de barganha dos grupos que constituem uma determinada sociedade. Assim, como se deparam com diferentes histórias pregressas e *feedback* incompleto sobre as consequências, os atores dispõem de modelos subjetivos diferentes e por isso fazem escolhas de diretrizes diversas, fazendo com que o ajuste marginal não conduza à convergência. Como exemplo, o autor cita a Constituição dos EUA, que inspirou vários outros países, mas sem gerar resultados semelhantes. Isso se deve ao fato de que, ainda que as regras formais sejam basicamente as mesmas, os mecanismos e procedimentos de aplicação, bem como as normas de comportamento e os modelos subjetivos dos atores não o são (NORTH, 2018, pp. 172-173). No mesmo sentido de interdependência entre as variáveis, o autor considera que os condicionamentos institucionais direcionam as margens nas quais os atores podem agir, ou seja, constata a interação entre as regras do jogo e a conduta dos atores. Desse modo, se empresas, sindicatos, partidos, comissões parlamentares etc., se dedicam a uma "atividade improdutiva" é porque os condicionamentos institucionais geram uma estrutura de incentivos para essa atividade. Diante disso, ressalta-se o papel das "noções e ideologias", que agem como construtos subjetivos a partir das quais os atores interpretam o mundo e fazem escolhas. Por esse motivo, North vê uma inextricável relação entre economia e política, em que um conjunto de condicionamentos institucionais molda as relações de troca entre essas duas esferas e determina o funcionamento de um sistema político-econômico. De qualquer forma, novamente na tentativa de esclarecer o caráter não determinista de sua teoria, o autor coloca que as alterações na trajetória[7] são ensejadas por consequências não intencionais das escolhas ou por forças exógenas, e que reversões de trajetórias (de estagnação para crescimento ou o contrário), apesar de poderem decorrer dessas fontes, geralmente ocorrem por mudanças no regime político (NORTH, 2018, pp. 184-188).

A partir da análise de North, podemos observar como o autor ressalta a importância da política e suas relações necessárias com a economia e a cultura – esta última no sentido de crenças e interações sociais. Ainda que a dependência da trajetória seja um "pesado" fator condicionante, é possível entender que a política desempenha um papel fundamental nos momentos de transformação, sem que se deixe de notar que a atuação dos agentes ocorre dentro dos condicionamentos institucionais, e que as mudanças oriundas de suas ações são marginais

[7] No restante do capitulo 12 (pp. 189-196), North cita como exemplos as trajetórias de Inglaterra e Espanha entre os séculos XIII-XVI, bem como de seus respectivos processos de colonização.

e incrementais. De qualquer forma, é a ação política, considerada como a ação dos grupos econômicos, sociais etc., que influenciam as regras do jogo e transformam crenças difusas em *agendas*.

Na ciência política, o paradigma neoinstitucional aparece como hegemônico (PERES, 2008, p. 53) e se divide em três versões: histórico, sociológico e de escolha racional. Todas elas surgem como reações às perspectivas *behavioristas* predominantes nas décadas de 1960 e 1970, e têm a característica comum de procurar elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos (HALL e TAYLOR, 2003). A despeito das diferenças fundamentais entre as três vertentes, não vemos a necessidade, nos limites deste trabalho, de explorar mais detalhadamente as especificidades de cada uma delas. Diante disso, ressaltaremos algumas características do institucionalismo sociológico, que podem complementar nossa análise teórico-metodológica.

Surgido no cenário da teoria das organizações, na década de 1970, o institucionalismo sociológico contesta as noções de "racionalidade" e "eficiência" associadas às organizações burocráticas modernas (como ministérios, empresas, grupos de interesse etc.) e ressaltam que seus procedimentos institucionais não são utilizados apenas por serem "mais eficazes", mas também devem ser considerados como práticas culturais, semelhantes aos mitos e cerimônias elaborados pelas diversas sociedades. Dessa forma, integram às variáveis clássicas da ciência política, como regras, procedimentos e normas formais, fatores como sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais, que oferecem "padrões de significação" à ação humana, rompendo com a dicotomia conceitual entre "instituições" e "cultura", tendendo, inclusive, a redefinir a última como sinônimo da primeira.

Outro aspecto distintivo dos sociológicos é sua explicação do surgimento e das mudanças nas práticas institucionais. Ao contrário dos adeptos da escolha racional, que explicam esses fenômenos pela eficácia na satisfação das finalidades materiais dos atores, os institucionalistas sociológicos ressaltam a legitimidade social, ou seja, a adoção de formas e práticas institucionais em função de seu valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo[8]. Assim, a investigação nesse sentido se dá na direção da tentativa de compreender o que confere "legitimidade" a alguns arranjos institucionais em detrimento de outros, o que se

[8] "Neil Fligstein sustenta que os empresários fizeram essa escolha por conta do valor que acabou sendo atribuído a essa noção em numerosos foros profissionais dos quais participavam, e porque essa escolha ratificava seu papel social e sua visão do mundo. Da mesma maneira, Yasemin Soysal sustenta que a política de imigração adotada por numerosos estados foi levada a efeito, não porque fosse mais funcional para cada Estado, mas porque a nova concepção dos direitos do homem proclamada pelos regimes internacionais fazia parecer apropriada essa política enquanto outras pareciam ilegítimas aos olhos das autoridades nacionais" (HALL e TAYLOR, 2003, pp. 211-212).

trata, em última análise, de uma reflexão sobre as origens da autoridade cultural (HALL e TAYLOR, 2003, pp. 207-212).

Partindo do institucionalismo sociológico, é possível ultrapassar ainda mais a dimensão "técnica" ou "racional" das instituições e reafirmar seus aspectos políticos, sociais e culturais. Dessa forma, as instituições e as mudanças institucionais estão inseridas num contexto cultural, que necessita ser mobilizado pelos atores políticos. Ainda, as possibilidades de transformações nas instituições dependem da interação com elementos culturais e comportamentais de cada sociedade, não se tratando, portanto, de um processo universal.

A recente obra *Brazil in Transition* (ALSTON et al., 2016), analisa o processo de mudança institucional no Brasil entre 1964 e 2014. Com base em autores como Douglass North, a obra traz como pressuposto a ideia de que as instituições, formais (Constituição, leis, sistema político etc.) e informais (cultura e comportamento), são a chave de compreensão do processo de desenvolvimento dos países, sempre dependente do contexto histórico. Dessa forma, as *crenças* pactuadas entre as *redes dominantes*[9] perdurariam e se reforçariam por certo período, mas entrando em crise em alguns momentos, quando as elites passam a perceber desvantagens no sistema de incentivos políticos e econômicos, o que abriria *janelas de oportunidade* para o estabelecimento de novos pactos. No entanto, as mudanças dependeriam das *lideranças*, ou seja, de como alguns atores com acesso ao poder e ao estabelecimento das regras conseguiriam transformar as crenças difusas numa *agenda* política e econômica.

Partindo do dado de que os processos de mudança social, política e econômica não ocorrem em um vácuo histórico, os autores consideram que, num determinado contexto, existem grupos e organizações com poder político suficiente para influenciar nas mudanças legais formais em uma sociedade. Essas organizações constituem o que chamam de *rede dominante*, e possuem poder de pressão e influência nas decisões políticas, bem como procuram manter seus ganhos, sejam econômicos, políticos ou de reputação. Os atores que fazem parte dessa rede possuem uma visão subjetiva de como as instituições podem afetar seus "resultados"[10].

Assim, são as *crenças* sobre como o mundo funciona que guiam as escolhas da rede dominante acerca de quais instituições seriam mais adequadas para gerar os resultados desejados. Da mesma forma, as instituições precisam ser coerentes com as crenças das redes

[9] Tradução livre da expressão *dominant network*, que também pode ser traduzida como *coalizão dominante*. Optamos pelo uso da palavra *rede* pelo fato de remeter a um significado mais amplo, que inclui não apenas as coalizões políticas, mas todos os grupos e atores que fazem parte da *elite* com poder de influência nas decisões políticas.
[10] Tradução livre da palavra *outcomes*.

dominantes e, mesmo que as organizações tenham diferentes interesses e preferências, é necessário algum grau de consistência entre elas, enquanto as leis escolhidas vão depender do poder de barganha de cada grupo e das relações estabelecidas na rede. No entanto, quando ocorre algum tipo de crise, as crenças de alguns desses atores se tornam maleáveis.

É nos períodos de crise que se abrem as *janelas de oportunidade*, onde as *lideranças* desempenham um papel fundamental. Porém, as lideranças não agem sozinhas, mas coordenadas com outras organizações com poder na rede dominante, que permitem que mudanças incipientes venham à tona. Os líderes em questão dispõem de autoridade moral, que dá a eles maior capacidade influenciar a rede dominante e a opinião pública para que aceitem novas crenças durante as janelas de oportunidade. Assim, as instituições mudam na medida em que mudam as crenças e, através de reiteradas mudanças nos resultados, o "aprofundamento institucional"[11] solidifica crenças fundamentais, bem como a rede dominante que se beneficia das instituições.

Enquanto os resultados correspondem às expectativas, as mudanças nas leis são apenas marginais, o que faz com que as sociedades estejam mais ou menos em "piloto automático". Quando algum fator, endógeno ou exógeno, afeta o piloto automático, econômica ou politicamente, ou seja, quando os resultados divergem significativamente das expectativas, são ensejadas mudanças nas crenças e nas instituições, o que abre as janelas de oportunidade para ação das lideranças (ALSTON et al., 2016, pp. 24-26).

Entender as mudanças institucionais a partir do papel das *lideranças* traz novamente à tona a dimensão política do processo. Essas transformações, no entanto, não ocorrem por voluntarismo ou mesmo pelo fato de as redes dominantes possuírem poder de legislar. De outro modo, as transformações legais – ou das instituições formais – são geralmente incrementais e variam pouco em períodos de estabilidade (lembrando, conforme citado por North, que estável nem sempre é eficiente). Dessa forma, os períodos de crise propiciam mudanças mais profundas, que dependem de um rearranjo das crenças entre as elites, mas, principalmente, de como as lideranças conseguem, de fato, articular os novos pactos, as novas percepções subjetivas, com as possibilidades de ação do governo, permitindo a ascensão de novas agendas.

Estabelecendo um diálogo entre essa concepção e a de Lustosa da Costa, que trata da história da administração pública tendo o Estado enquanto objeto fundamental, chamando a atenção para suas nuances e seus diversos aspectos, que afastam a ideia de um objeto unívoco e universal, colocamos que nossa abordagem vai em direção à análise dos atores que

[11] Tradução livre de *institutional deepening.*

influenciam o poder do Estado e o processo decisório, sejam eles grupos de interesse, políticos e, mais especificamente, aqueles responsáveis pelas reformas, que amalgamam a atividade política e "técnica". Esses, por sua vez, são condicionados pela cultura política, pelo vocabulário político e pelas instituições, mas ao mesmo tempo possuem margem de ação – e poder político, de fato – para ensejar transformações nesses âmbitos, principalmente nos momentos de crise.

Isso ocorre, porém, na medida em que se reconhece, entre as redes dominantes, principalmente, mas também entre a sociedade em geral, ainda que de maneira difusa, a legitimidade das mudanças propostas e se rearranjam os pactos e incentivos, constituindo novos sistemas de crenças, que não são totalmente inéditos, mas interagem com a cultura política, com a linguagem política e com as instituições precedentes.

A fim de esclarecer a forma pela qual pretendemos *aplicar* as considerações teórico-metodológicas feitas ao objeto específico da tese, deixamos aqui explicitado que usaremos de maneira mais direta as abordagens neoinstitucionalistas, relativas às crenças e trajetórias, bem como aquela sobre formação de agendas, referente a como o tema da reforma administrativa participa, em diferentes gradações, das principais preocupações de cada governo e, mais ainda, o papel dos empreendedores enquanto agentes catalizadores.

No entanto, como se tratam de abordagens que fogem aos paradigmas da pesquisa mais "tradicional" em história, entendemos como necessária a discussão feita, no sentido de aproximar essas ferramentas de interpretação daquelas mais "clássicas" da história política, demonstrando que, embora o tema da história da administração pública seja incipiente e escasso na historiografia, não pretendemos dar a ele um tratamento excessivamente heterodoxo.

Exemplificando: a cultura política, em nossa análise, conforme mencionado, possui um caráter mais *difuso*, no entanto, pode se aproximar da ideia de *crenças*, que permite identificar especificidades maiores sobre ideias e valores dos atores políticos dentro de uma situação política determinada. O mesmo ocorre com as noções de "representação" e "história em seu fazer-se", presentes em Rosanvallon; as linguagens políticas se aproximam da forma como os *empreendedores*, enquanto atores políticos, legitimam e justificam o fato de que um determinado tema – as reformas administrativas, no caso – deve ser alçado à agenda governamental. Processo semelhante ocorre quando levamos em conta as considerações de Remond sobre as margens de autonomia da esfera política, procurando afastá-la de um condicionamento "estrutural". Dessa forma, a metodologia a ser empregada se dá num sentido de possibilitar um norte de compreensão, e não necessariamente de encaixar o objeto dentro de uma concepção estrita e pré-determinada.

Em suma, especificando ainda mais, para aplicar o contextualismo linguístico ao objeto, seria necessário fazer um levantamento minucioso sobre os "autores menores" do recorte em questão; para tratar estritamente da cultura política, seria indispensável inventariar as culturas políticas das gerações em torno do momento investigado, e assim por diante. Dessa forma, nos limites de nossa proposta e objetivos, entendemos como suficiente e eficiente a abordagem em torno das noções básicas de *crenças*, *agendas* e *empreendedores* para compreender as reformas administrativas sob o prisma da ação dos governos militares e, principalmente, da tecnoburocracia civil.

1.4 Reformas administrativas: definições e contexto internacional

Feito o tratamento das especificidades e possibilidades de abordagem no âmbito da história da administração pública, tendo como foco estabelecer ferramentas para analisar as reformas administrativas, cabe explicitar uma definição das últimas, enquanto fenômeno histórico, político e administrativo. Em trabalho sobre a falha sequencial das reformas administrativas, Rezende (2002, p. 50) oferece a seguinte definição:

> As reformas administrativas são políticas públicas, cujo objetivo último é a elevação da *performance* de um dado sistema burocrático. Diante de um declínio de *performance*, ou mesmo da necessidade de introduzir ganhos de eficiência, efetividade e eficácia na administração pública, os governos formulam políticas e programas governamentais voltados para criar as condições necessárias para a elevação da *performance*. As reformas administrativas usualmente são programas que se voltam para elevar a *performance* por meio da ação combinada em dois *fronts*:
> a) introduzir ganhos de racionalidade na gestão financeiro-fiscal do Estado; e
> b) promover um conjunto de mudanças institucionais visando às transformações nas estruturas de controle, gestão e delegação entre as diversas partes do sistema burocrático.

No entanto, para além dessa consideração geral, o autor coloca que o sentido das reformas depende dos contextos históricos em que são formuladas e implementadas, e de seus objetivos específicos. Do mesmo modo, reformas administrativas são constantes em diversos países, embora muitas vezes apresentem "falhas sequenciais", isto é, não atingem seus objetivos colocados, sendo descontinuadas ou abandonadas, de forma que são "muito fáceis de iniciar, porém, muito difíceis de manter". Esse fenômeno pode ocorrer por diversos fatores, dos quais os mais destacados pela literatura são, resumidamente: o "fator democracia", ou seja, uma "correlação negativa" entre democracia e sucesso das reformas, uma vez que se o último aspecto se torna altamente dependente do consenso entre os diversos grupos de interesse; o "fator baixa *performance*", ou seja, quando já existe um histórico deste fator, o próprio interior

da burocracia dificulta a reforma; e a relação entre descentralização e desequilíbrio fiscal, isto é, quando a descentralização se torna um obstáculo ao ajuste fiscal, de modo que "a prioridade pelo ajuste fiscal, nestes casos, está diretamente associada ao maior grau de controles burocráticos, inibindo propostas de ampliação de elementos necessários a *performance*, tais como: autonomia, responsabilidade e redução dos controles tradicionais". Esse fator, todavia, pode não ocorrer. "Quando os interesses em torno da questão do ajuste fiscal e da mudança institucional demandam controle de forma compatível, e não contraditória, demonstram os casos no mundo real, é possível alinhar os interesses em torno de uma agenda comum para implementar a reforma. Quando não, as chances para a falha sequencial são consideráveis" (REZENDE, 2002, p. 52).

Dessa forma, a *temporalidade* das reformas administrativas seria diferente, mais lenta em comparação a reformas políticas e econômicas, o que também derivaria de uma série de fatores, como a maior necessidade de tempo para se avaliar o impacto das mudanças administrativas; a resistência por parte dos setores potencialmente atingidos pela reforma; a dificuldade na implementação, que demandaria apoio político, popular e gestão eficiente *ao longo do tempo*; o fato das reformas buscarem solucionar "problemas antigos", o que, em momentos posteriores, criaria a necessidade de lidar com novos problemas, fazendo com que os objetivos iniciais devessem ser reformulados, algo nem sempre percebido e bem aceito pelos atores incumbidos das reformas. Isso não significa, porém, que todas as reformas administrativas estariam "fadadas ao fracasso", mas que demandam amplo consenso, continuidade e um *design* flexível, adaptável, em seus objetivos, no processo de implementação de uma reforma específica.

Pollitt e Bouckaert (2017, p. 2) oferecem uma outra definição: reformas administrativas são tentativas deliberadas de mudar estruturas, processos e/ou culturas das organizações do setor público com o objetivo de fazer com que funcionem melhor. Essa descrição, intencionalmente aberta, de acordo com os autores, demonstra a amplitude do fenômeno. Mudar "estruturas e processos", por exemplo, pode significar: reorganização de Ministérios e outros órgãos; diferentes processos de recrutamento, treinamento, promoção, avaliação etc. de servidores; mudanças nas relações entre cidadãos (usuários) e serviços públicos. "Culturas" podem ter uma definição vaga, que depende das pretensões dos atores incumbidos da reforma. "Funcionar melhor" pode significar gastar menos, ser mais transparente (*accountability*) ou atingir determinados objetivos. Da mesma forma, algumas vezes, existirão *tradeoffs* entre determinados elementos, de modo que pode se conseguir eficiência (melhorar meios, reduzir custos, aumentar transparência) sem eficácia (atingir determinados fins) ou vice-versa. Diante

disso, os "reformadores" (*decision makers*) são obrigados a fazer escolhas, decidindo o que é mais importante no momento, não devendo esperar conseguir atingir todos os objetivos ao mesmo tempo – embora frequentemente afirmem, em sua retórica, essa possibilidade.

Do exposto, podemos destacar que apesar de tocarem na burocracia, isto é, na administração do Estado, as reformas administrativas são decisões *políticas*, tendo seu momento inicial em um governo específico, embora o entendimento acerca da necessidade de fazê-las possa vir de governos anteriores e sua continuidade ou não caiba às decisões de gestões posteriores. Os motivos que levam a uma reforma administrativa são múltiplos, bem como seus objetivos são abrangentes, de modo que seus resultados dependem do grau de comprometimento, por parte de políticos, burocratas e sociedade em geral, ao longo do tempo. As reformas se relacionam com outras políticas adotadas pelos governos, como política fiscal, econômica, formato institucional etc., sendo que a prioridade dada à área administrativa varia conforme a combinação de agendas.

De qualquer forma, ainda que as definições arroladas anteriormente possam ser utilizadas para explicar e sumarizar, genericamente, qualquer iniciativa de reforma administrativa, os trabalhos dos autores citados se inserem no contexto das reformas inspiradas pela chamada *New Public Management* (NPM)[12], a nível internacional, e da reforma gerencial do Estado, no âmbito nacional, que ganharam relevo na década de 1990. No entanto, antes dessa tendência modificar os paradigmas da administração pública, outros parâmetros internacionais serviram de base para as reformas do início da segunda metade do século XX, na qual se insere o principal objeto da pesquisa aqui realizada.

Partindo das reformas realizadas em Portugal entre 1950-1970, Ana Carina Azevedo (2019) elucida as influências internacionais nos modelos de reforma no pós-guerra, que tiveram lugar não apenas na Europa, mas também na África, Ásia e América Latina[13]. Tal tendência procurava, ao mesmo tempo, tornar o Estado menos dispendioso e mais racional, bem como aumentar seu papel enquanto indutor do desenvolvimento econômico e do bem-estar social. Da

[12] De maneira panorâmica, a NPM surge como uma reação às disfunções e ineficiências do chamado modelo *burocrático* ou *weberiano*. Iniciada nos países anglo-saxões na década de 1980, a NPM tem como pilares a descentralização, a transparência e o foco nos resultados, todos entendidos no sentido de um redimensionamento das funções do Estado. Apesar de algumas nuances, houve clara influência dessa corrente teórica/modelo de administração na reforma de 1995-1998 no Brasil. Para maiores detalhes ver o Capítulo 4 – "A Reforma Gerencial e a New Public Management" da Tese de LEITE (2019).

[13] "Na Europa, a reconstrução e reconstituição econômica do continente necessitava basear-se em uma função pública eficiente, mais desenvolvida e com novas funções nos planos econômico e social. Na África e na Ásia, a vaga de independências do pós-guerra fizera nascer novos Estados, nos quais a Administração Pública teria de ser reorganizada de acordo com novas lógicas. Na América Latina, os Estados Unidos da América (EUA) entendiam a necessidade do desenvolvimento econômico e social, assente em administrações públicas sólidas, como um elemento essencial para o evitar da disseminação de doutrinas socialistas" (AZEVEDO, 2019, p. 962).

mesma forma, passou-se a considerar ineficientes e com baixa produtividade os métodos de trabalho na administração pública dos diversos países, além da fuga de quadros qualificados para o setor privado, que oferecia melhores condições. Diante disso, na década de 1950, criou-se o consenso, inclusive por parte de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU)[14] sobre a necessidade de reformas administrativas ao redor do mundo, independente da situação política e econômica dos países. Ainda, o desenvolvimento das "Ciências da Administração" acompanharia esse processo, a nível teórico e prático, procurando estabelecer métodos científicos de condução da administração pública e capacitar quadros.

Assim, se estabelece o paradigma da chamada *administração para o desenvolvimento*, que colocava, na década de 1950, a necessidade de adotar princípios de Organização e Métodos (O&M) e de simplificação de trabalhos, através órgãos centrais de planejamento administrativo, por sua vez ligados a órgãos de planejamento econômico no interior dos governos nacionais. Da mesma forma, para comandar esse processo, deu-se ênfase na capacitação e participação de funcionários em cargos de chefia. Seria nos anos 1960, porém, a fase de maior expansão desse modelo, contando com a participação de outros organismos internacionais, como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e a AEP (Agência Europeia de Produtividade). Países como Portugal e Espanha passam a implantar técnicas oriundas do setor privado na administração pública, principalmente na gestão de servidores, bem como nas áreas de orçamento e planejamento. Essas mudanças visavam um tipo de administração "menos legalista" e voltado ao aumento da intervenção do Estado e à expansão dos quadros do funcionalismo. Na mesma década, França, Holanda e Alemanha adotam avaliações de eficiência do serviço público, além de métodos que tinham o objetivo de racionalizar a administração e aumentar sua produtividade.

Azevedo observa casos fora da Europa, em países tão diversos como Colômbia, Índia, Jordânia e Vietnã, que, apesar das especificidades nacionais, empreenderam reformas relativamente semelhantes. Ainda, em vários países, o serviço público era considerado

[14] "A ONU reconhecia a urgência de colocar à disposição dos Estados-membros os métodos administrativos mais eficientes, garantindo efetivas transferências de conhecimento e assistência técnica, de modo a assegurar o desenvolvimento sustentado e a difusão das Ciências Administrativas no mundo (UNO, 1948). Em 1949, 24 países solicitariam assistência técnica da ONU nos domínios da Administração Pública, por meio do pedido de 120 bolsas, das quais 38 foram concedidas, tendo sido iniciadas no ano seguinte (UNO, 1948). Teve início, também, uma colaboração com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IICA) [criado na década de 1930, a partir de organismos originados na Europa na década de 1910], que resultou na publicação de uma série de monografias e de estudos comparativos relativos à Administração Pública que foram usados em projetos de formação em todo o mundo, inclusive naqueles que não eram diretamente patrocinados pela ONU" (AZEVEDO, 2019, p. 964).

desprestigiado em termos de rendimentos, de modo que muitos funcionários possuíam um segundo emprego no setor privado, o que trouxe a necessidade de rever regimes de trabalhos e escalas salariais. Ao mesmo tempo, no âmbito internacional, considerava-se que, embora levando em conta as características locais, as estruturas administrativas deveriam ser simples, com o menor número de serviços possível, funções claramente definidas e procedimentos uniformes. Para isso, seria necessário coordenar os esforços de modernização administrativa com a atividade dos outros setores do governo, como Ministérios e afins, sendo desejável, inclusive, a existência de um órgão específico de reforma administrativa, estreitamente ligado ao Executivo.

A autora também chama a atenção para o fato de que, apesar da notável influência internacional, o "Estado Novo" português apresentava sua reforma administrativa como um projeto genuinamente nacional e que a literatura sobre o caso específico dá maior ênfase à conjuntura econômica e política que levou às reformas do que às tendências administrativas mundiais. Ainda, embora as reformas administrativas ocorridas na Europa tenham acontecido em regimes democráticos, em Portugal foi considerada um meio para legitimar e manter a ditadura. Como veremos no capítulo seguinte, as reformas administrativas na ditadura militar brasileira serviram como um dos sustentáculos do regime, porém, diferente do caso português, os reformadores deixavam claro, em muitos momentos, a inspiração internacional das iniciativas.

A administração para o desenvolvimento seria uma grande tendência entre os países "subdesenvolvidos" e "em desenvolvimento". Aliás, de acordo com Gant (2006) foi justamente nesse contexto que tais termos passaram a ser amplamente utilizados. Muitos desses países, recém-independentes no pós-guerra, contavam apenas com uma "administração tradicional", tendo como funções primordiais a garantia de "lei e ordem" e a provisão de alguns serviços básicos, como infraestrutura. Eram excessivamente centralizados na capital e seus quadros eram precariamente capacitados. Assim, diante da necessidade de se desenvolverem, passaram a adotar reformas administrativas. Com isso, a ideia de "desenvolvimento" e "administração para o desenvolvimento" passou a aparecer nos programas econômicos de países da África, Ásia e América Latina, dando origem aos chamados planos quinquenais (*five-year plans*). Da mesma forma, se iniciaram programas de capacitação de funcionários, principalmente os de "médio escalão", intermediários entre a cúpula do governo e os níveis mais baixos da burocracia, em consonância com a "administração setorial", que procurava estabelecer as ações do governo em cada área, conforme as diretrizes gerais, a fim de melhorar a alocação de recursos, levando em conta o orçamento disponível.

Outra faceta do modelo era a descentralização, que teria como objetivo principal "desobstruir" a administração tanto quanto possível, delegando autoridade. Tal processo tinha como objetivo não apenas promover o desenvolvimento, mas desenvolver a própria administração, reforçando a capacidade de "inovação" da burocracia. Também importante era a ação dos Ministros de Estado, que deveriam ter habilidades de gestão para coordenar as diversas agências sob seu espoco e dialogar com associações privadas, como as de empresários de diversos setores, a fim de realizar os planos de desenvolvimento.

Ainda que a descentralização, em alguns aspectos, fosse considerada uma medida para fortalecer a própria burocracia, as décadas de 1950 e 1960 foram marcadas pela centralização, de acordo com Rondinelli (2006), no financiamento e administração dos serviços públicos, bem como na infraestrutura e planos de desenvolvimento econômico nos países industrializados e em desenvolvimento, principalmente por meio das empresas estatais (*state-owned enterprises - SOEs*). Porém, nas décadas de 1970 e 1980 o quadro começar a se reverter. Críticos da centralização iriam argumentar que os governos centrais não teriam a capacidade adequada para organizar e oferecer serviços às comunidades locais de forma eficiente e equitativa, em razão de sua prioridade em relação às questões macroeconômicas e de estabilidade política, fazendo com que outras áreas fossem desatendidas.

Somou-se a isso a crise econômica mundial do período, que deixaria os governos centrais com menos capacidade de amplo investimento. Com isso, iniciaram-se pressões no sentido de abertura econômica, privatizações de empresas estatais e descentralização administrativa. Ainda, os processos de redemocratização na América Latina, após ditaduras militares, como no Brasil e na Argentina, fizeram com que lideranças políticas locais, como governadores, clamassem pela descentralização, entendida como uma forma de reforçar a institucionalidade democrática. A centralização era considerada responsável pelos "gargalos" da administração pública, causados pelo excesso e pela ineficiência de planejamento governamental.

Diante disso, descentralizar significaria reduzir os complexos procedimentos burocráticos na tomada de decisões e implementação de políticas públicas, além de permitir que os governos e o setor privado expandissem sua atuação. No entanto, o autor sugere que a descentralização nem sempre traz bons resultados, uma vez que pode "despadronizar" determinadas rotinas e serviços, perder ganhos de escala e controle sobre recursos escassos. Ironicamente, aponta, para ser efetiva, a descentralização necessita de reforço da capacidade de administração por parte do governo central, o que requer leis, regulações e diretrizes que

definam claramente as relações e responsabilidades nos diferentes níveis de governo e organizações.

Tratando mais especificamente da América Latina, Wahrlich (1974) traça uma comparação entre reformas administrativas empreendidas por cinco países da região: Brasil, Colômbia, Venezuela, Panamá e México. A apresentação dos estudos de cada país foi feita no Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, realizado no Rio de Janeiro, em 1973, organizado pela FGV, sob o patrocínio do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG).

De acordo com a autora, foram encontradas mais semelhanças do que diferenças, sendo que as últimas decorreram "na maioria das vezes, aparentemente menos de opções deliberadas da parte dos responsáveis pela reforma, do que do contexto político-social peculiar a cada país" (p. 39). As reformas iniciais, ocorridas desde a década de 1930, focavam na busca pela eficiência nas "atividades de apoio" (meios, orientação processualística), sendo também esporádicas e descontínuas. A partir da década de 1960, passou-se a buscar maior eficácia (fins, enfoque teleológico), entendendo-se a reforma como um processo contínuo, tendo como eixo norteador o objetivo de desenvolvimento. A "feição sistêmica", isto é, a interdependência das diversas partes da administração pública e a interação com os demais *sistemas* do governo, bem como o *globalismo* (diagnóstico global dos problemas administrativos como ponto de partida para a reforma), o *gradualismo* (realização da reforma por etapas) e o *seletivismo* (seleção de áreas prioritárias) também foram regularidades encontradas em todos os casos.

Entre as diferenças, salienta-se a escolha do órgão responsável pela condução da reforma. Brasil e Venezuela mantinham um órgão de planejamento ao lado de um órgão central de pessoal, sendo este último não subordinado ao primeiro. Na Colômbia, constatou-se a existência de uma Secretária de Organização e Inspeção da Administração Pública, ao lado de um órgão de pessoal civil, vinculado à Fazenda, sendo as diretrizes gerais de planejamento oriundas do Conselho Nacional de Política Econômica e Social. De qualquer forma, destaca-se em toda a região um movimento de institucionalização do planejamento[15], como mecanismo para as reformas e para o desenvolvimento econômico e social.

[15] "O planejamento foi institucionalizado em todos os cinco países, com a predominância de sua colocação como órgão da Presidência da República. O Brasil, que era uma exceção à regra, nela incluiu-se recentemente, com a transformação, em maio de 1974, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, presidido pelo Presidente da República, tendo como Secretário-Geral o Chefe da Secretaria de Planejamento" (WAHRLICH, 1974, p. 43).

Entre os obstáculos, a autora coloca a carência de pessoal técnico e qualificado para executar a reforma, ainda que os países tenham desenvolvido o ensino de administração pública e instituído programas de treinamento de pessoal. Da mesma forma, havia uma melhor aceitação da assistência técnica por parte de organismos internacionais do que por empresas estrangeiras de consultoria. Venezuela e Colômbia contavam, naquele momento, com maior participação do Legislativo, enquanto no Brasil e México as reformas partiam do Executivo. Verifica-se, também, desdobramentos de Ministérios em todos os casos, com o número de pastas variando entre 11 e 16.

Da mesma forma, a administração direta ou centralização cresceu em razão das reformas, porém, a administração indireta ou descentralizada aumentou mais ainda, em função da busca por maio agilidade e flexibilidade. A constituição de "carreiras administrativas", baseada no sistema de mérito e inspirada no modelo anglo-americano, apesar de ter sido colocada como objetivo primordial desde o início das tentativas de reforma, encontrava-se, naquele momento, como não sendo uma "realidade concreta em nenhum dos cinco países". Apesar disso, Wahrlich ressalta que, ainda que muitos resultados não tivessem sido alcançados, as reformas administrativas nos casos citados vinham contribuindo para "remover vários dos obstáculos institucionais ao processo de desenvolvimento econômico-social" (1974, p. 44).

Ainda sobre as reformas no "sistema de mérito" na América Latina, Ruffing-Hilliard (2001) aponta que desde o início do século XX até a década de 1960 foram tomadas diversas iniciativas isoladas de criar uma legislação para o sistema de pessoal civil, bem como de constituir órgãos centrais para sua implementação. Um estudo feito pela OEA (Organização dos Estado Americanos) em 1954 encontrou, entre 20 países, 20 diferentes modelos de sistema de pessoal, variando desde modelos com legislação pertinente, órgãos responsáveis, sistemas de recrutamento e promoção baseados em mérito, até sistemas que funcionavam totalmente baseados em "espólios", ou seja, indicações políticas e relações clientelistas. Para contornar essa situação, reformas foram empreendidas nas décadas de 1950, 1960 e 1970, inspiradas em experiências e tendências internacionais, com o intuito de melhorar a administração para facilitar o processo de desenvolvimento. De acordo com a autora, o senso de urgência do desenvolvimento econômico e social na região, que teve como consequência a percepção da necessidade de reformas administrativas, deveu-se em grande parte ao contexto de Guerra Fria, na qual existia o temor de possíveis revoluções socialistas.

O diagnóstico geral consistia no seguinte: para atingir o desenvolvimento, num período em que a atuação do Estado era tida como fundamental para este objetivo, os quadros do funcionalismo deveriam ser compostos por pessoal tecnicamente competente e politicamente

neutro, ou seja, por uma burocracia em "sentido weberiano". Os modelos a serem implementados deveriam se basear nas experiências da Europa e Estados Unidos. Diante disso, várias iniciativas de reforma convergiram para modelos semelhantes, ainda que tenham falhado, em grande parte, no processo de implementação. Isso se deveria ao fato de que os formatos adotados pelos países desenvolvidos foram "importados" sem levar em conta o ambiente (cultural, social, político e econômico) dos países, gerando resistências por parte de grupos de interesse e dificuldades de continuidade, em razão de instabilidades políticas, como a variância entre períodos democráticos e ditatoriais. Dois casos, no entanto, chamam a atenção: a Costa Rica pode ser considerada como tendo o mais avançado sistema de mérito da região, em razão de ter tido, ao longo do tempo, uma democracia mais estável; a Venezuela, passando por várias ditaduras, encontrou uma solução de "meio-termo", utilizando da "patronagem tradicional" para indicar pessoal qualificado em alguns pontos estratégicos da burocracia.

Tratando sobre a década de 1980, Caiden (2001) coloca que a crise econômica global e fatores políticos, como a *perestroika* soviética, a abertura chinesa *pós-Mao*, e a chegada de Margareth Thatcher à chefia de governo no Reino Unido trouxeram à tona a discussão sobre reformas administrativas. Os governos passaram a ter que reduzir gastos, investimentos, serviços, pessoal, ao mesmo tempo em que necessitavam obter maior produtividade e performance do setor público. Em suma, passaram a tentar conseguir "fazer mais com menos" (*get more for less*). Não se tratava, no entanto, como no período anterior, apenas de dar maior eficiência às funções do governo, mas de questionar seu próprio tamanho, as áreas e limites em que deveria atuar.

Nesse contexto, emerge o debate sobre a privatização. De acordo com o autor, "as falhas do capitalismo antes da Segunda Guerra Mundial" fizeram com que os governos passassem a gerenciar suas economias e administrar as grandes indústrias. Por algum tempo, a "coletivização e nacionalização" apresentou êxito, conseguindo atingir resultados até melhores que o setor privado. Posteriormente, porém, os resultados e a produtividade ficaram aquém das expectativas, e o setor público não conseguiu melhorar a iniciativa privada. As empresas públicas aproveitavam sua posição de monopólio e não geravam os incentivos adequados. Diante disso, Caiden ressalta que até os "Estados marxistas menos dogmáticos" reconheceram a necessidade de liberalização econômica.

O termo "privatização" ganharia um significado mais preciso no início do governo Thatcher, em 1979. Diante das dificuldades financeiras, o governo decidiu desnacionalizar diversas empresas estatais, em setores onde havia interesse da iniciativa privada. Tais medidas, além de impactos orçamentários, fizeram com que o governo não tivesse que lidar com o

compromisso de administrar determinadas áreas. O êxito inicial influenciou governos ao redor do mundo a abrirem mão de algumas empresas públicas, especialmente de telecomunicações, transportes e moradia. No entanto, o processo de privatização também gerou alguns problemas, como a venda de empresas por preços considerados subvalorizados e, principalmente nos países mais pobres, "escândalos" envolvendo a venda de empresas e sua subsequente falência.

De qualquer forma, as privatizações ainda engendrariam uma solução de "meio-termo" entre a execução direta pelo governo e a transferência total para o setor privado: os governos passaram a contratar outros organismos públicos ou entidades privadas. Assim, ao mesmo tempo em que era possível gastar menos, com mais eficiência e mantendo a transparência, esse processo tornou o governo mais complexo, fragmentado, e a provisão de bens e serviços públicos passou a contar com maior proeminência dos administradores profissionais.

Outra tendência do período foi a desburocratização, cuja iniciativa pioneira, de acordo com o autor, foi o Programa Nacional de Desburocratização no Brasil, baseado nas propostas de Hélio Beltrão, que vinham desde a década de 1960. O ato de desburocratizar significava racionalizar e simplificar, bem como aumentar a confiança do público no governo e tornar os burocratas, de fato, "servidores da comunidade", eliminando as "disfunções" e "patologias" burocráticas, e não a burocracia em si mesma. Nas palavras de Caiden (2001, p. 658):

> Such streamlining and simplification of public bureaucracy - termed debureaucratization - also seeks to end the ways people have devised to evade government controls and cut through the bureaucratic maze. Eventually, debureaucratization should improve public trust and confidence in government, which has dropped sharply over the past decade, and should minimize the need to use intermediaries employed by people to deal with the public bureaucracy for them. Debureaucratization views government from the public's standpoint with the overarching objective to eliminate bureaucratic dysfunctions or bureaupathologies, not the bureaucracy itself, and to transform the mindless bureaucrats of the imperious state into caring public servants of the community.

Conforme o autor, os aspectos principais do programa brasileiro – desregulamentação, descentralização, modernização, personalização e maior responsividade perante o público – foram repetidos em diversos países. Assim, regras, documentos e procedimentos considerados desnecessários passaram a ser suprimidos. Da mesma forma, funcionários de níveis mais baixos e locais da burocracia foram treinados e encorajados a tomar decisões por si mesmos, sem consultar níveis superiores, sendo estimulados a adotar posturas mais proativas, criativas e de cuidado com o público, desafiando a "tradição" e "personalizando" a administração pública. Um efeito dessa tendência foi o reforço de instituições de "vigilância pública" (*watchdogs*),

como auditorias, inspetorias, *ombudsmen*, que intensificaram a supervisão das atividades do Estado e os canais de comunicação entre o setor público e os cidadãos.

Outra frente de inovação se deu em relação à tentativa de obter uma administração pública mais efetiva, principalmente no que diz respeito à postura dos burocratas. Os "oficiais seniores" eram considerados como detentores de privilégios, além de arrogantes, sem iniciativa, mal treinados e desprovidos de habilidades necessárias para lidar com um governo complexo. A nova exigência era por habilidades mais amplas, como liderança e capacidade de inovação, bem como de avaliação de resultados, em detrimento de controles operacionais detalhados. O modelo para esse "novo estilo" foi *Senior Executive Service* (SES), constituído pelo governo federal dos EUA, em 1978, após a aprovação do *Civil Service Reform Act*. Outros países seguiram o formato, adotando sistemas de carreira com remuneração e bônus baseados em performance, incluindo a possibilidade de demissão. No entanto, parte das expectativas dos reformadores foram frustradas. Os novos sistemas incentivaram a saída de alguns funcionários do serviço público, os treinamentos executivos raramente se realizavam e os modelos de avaliação se mostraram difíceis de serem aplicados. Além disso, houve acusações de "politização" na escolha dos altos cargos, uma vez que os governos possuíam maior discricionaridade de indicação.

Apontando as limitações das reformas, Caiden ressalta que, assim como em outros contextos, as iniciativas empreendidas na década de 1980 enfrentaram os mesmos problemas, como falta de apoio político, do governo, da opinião pública e da própria burocracia. Reformas, frisa o autor, são implementadas por meio da mesma burocracia que é atingida, de modo que os funcionários tentam evitar maiores prejuízos a si próprios. Da mesma forma, conclui que uma reforma realista requer uma abordagem pragmática, mais direcionada a atividades específicas ou determinados grupos de servidores. Ainda que iniciativas "de fora", como leis, pressão do público, opinião de especialistas possam contribuir, o que faz a diferença é o cotidiano da burocracia, os funcionários permanentes que lidam com os casos concretos. De todo modo, o autor destaca que o "espírito de cruzada" é essencial para as reformas, mas que estas não podem "curar" nem prevenir, mas apenas controlar os males da administração.

O breve panorama internacional traçado mostra que as reformas irradiam dos países desenvolvidos para o restante do globo e que os países menos desenvolvidos se deparam com maiores dificuldades em darem continuidade aos empreendimentos reformistas. Conforme ilustra Gaetani (2005), as reformas nas "democracias ocidentais" costumam seguir um padrão linear de longo prazo, iniciando com a "patronagem", passando por um tipo de burocracia profissional e, em seguida, transformando-se em diversos modelos baseados na NPM, o que

costuma levar décadas para acontecer. Por sua vez, as quatros grandes reformas no Brasil do século XX não seguiram o mesmo processo. As de 1937 e 1988 podem ser consideradas "burocráticas", enquanto as de 1967 e 1998 possuem características "gerenciais". Ainda, o contexto dessas reformas costuma ser "agitado", com propostas amplas, que prometem resultados relativamente rápidos, em face da insatisfação generalizada com os modelos vigentes.

Assim, é possível notar que os modelos originados nos países desenvolvidos não são automáticos, passíveis de serem copiados. Sua influência depende da combinação com fatores conjunturais e peculiaridades nacionais. No entanto, mesmo que os países "subdesenvolvidos" não consigam reformas amplas e consistentes, recorrentemente empreendem tentativas, que acabam gerando algum grau de mudança, ou seja, ao contrário do que possa intuitivamente parecer, não há uma "inércia" do Estado.

Da mesma forma, outra regularidade constatada é o fato de que, apesar de depender de fatores como conjuntura política e econômica, apoio de diversos setores da sociedade e da opinião pública, características sociais e culturais de maior duração, um dos elementos mais fortes para o sucesso ou não de uma reforma é o comprometimento por parte da própria burocracia, que possui a prorrogativa de lidar com o cotidiano da administração pública.

Diante do exposto, nos próximos capítulos, investigaremos como ocorreram as reformas administrativas no Brasil durante a vigência do regime militar, levando em conta suas influências, seus contextos políticos, econômicos e sociais, mas, principalmente, o papel dos principais atores incumbidos de realizar as reformas, conhecidos como *tecnoburocratas*.

CAPÍTULO 2. O DECRETO-LEI Nº200/1967: REFORMA ADMINISTRATIVA E CONSTRUÇÃO DO ESTADO MILITAR

Neste capítulo, iremos expor a construção do Estado sob o regime militar, no sentido do redimensionamento do aparelho estatal. Primeiramente, trataremos das questões econômicas, uma vez que o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo) ilustra o enfrentamento da inflação, do endividamento e do baixo crescimento pelo primeiro governo militar, procurando se colocar como uma ruptura não apenas com o governo Jango, mas com todo o período anterior, desde 1945. Paralelamente, destacaremos a dimensão propriamente política, em que a dinâmica federativa é reorganizada, de maneira centralizadora, representando também aspectos da ideologia militar.

Em seguida, a fim de entrar especificamente no tema da tese - as reformas administrativas -, ressaltaremos as características amplas e gerais do DL200, inclusive seu lugar e significado dentre as outras reformas empreendidas desde 1930, bem como apontaremos seus problemas e dificuldades, que virão à tona na década de 1970. Posteriormente, analisaremos o processo de concepção da reforma, antes de sua consubstanciação em forma de Decreto-Lei, no sentido de detalhar quem eram os atores envolvidos e o ambiente político e decisório dentro do qual ocorreu a formulação da iniciativa. Por fim, trataremos dos documentos relativos aos dois principais *empreendedores* da reforma: Hélio Beltrão e José Teixeira Dias, nos quais é possível destacar seus pontos de consenso e discussão, a forma como diagnosticavam os problemas da administração pública e as soluções propostas.

2.1 Centralização e descentralização na construção do Estado sob o regime militar

Os militares tomaram o poder em 1964, via golpe de Estado e deposição do Presidente da República, sob a justificativa de restaurar a ordem política e solucionar os diversos problemas econômicos pelos quais o país passava. Não é nosso objetivo neste trabalho tratar dos meandros que levaram à ruptura democrática e institucional, e à consequente instauração de um regime ditatorial. Pretendemos, aqui, abordar as mudanças institucionais feitas pelos novos atores que assumiram o poder, não apenas os militares, mas também a tecnoburocracia civil, que assumiu cargos da alta cúpula do Poder Executivo, como Ministérios e afins. Mais especificamente, intentamos descrever e analisar como os sucessivos governos militares percebiam a situação do Estado, da economia e da administração, e quais foram suas propostas

e ações, principalmente em relação a este último aspecto, o que culminou, nos dois primeiros governos, com a reforma administrativa instituída pelo DL200, em 1967.

A obra *Brasil: de Castelo a Tancredo*, do historiador Thomas Skidmore, além de ser uma das referências bibliográficas mais importantes sobre o regime militar, escrita ainda no período de transição democrática, elucida aspectos da política "interna" da ditadura, como os perfis de cada um dos Presidentes militares, bem como as diferenças e semelhanças entre eles, a formação dos Ministérios e o rearranjo das forças políticas a cada governo, as disputas internas e a trajetória da política econômica.

O autor coloca que, após a tomada do poder e a centralização da autoridade no Executivo, o governo Castello Branco se incumbiu da tentativa de solução dos problemas econômicos do Brasil. O país se encontrava sem crédito internacional, com uma dívida de 3 bilhões de dólares e com uma inflação de 100% ao ano. Diante disso, tanto os investidores quanto o "homem comum" adiavam suas decisões econômicas.

A equipe econômica era chefiada pelos Ministros Roberto Campos (Planejamento) e Octavio Bulhões (Fazenda). Através do PAEG[16], os dois diagnosticaram a inflação como o principal obstáculo para o desenvolvimento econômico, a partir de causas como o déficit público, o excesso de crédito para o setor privado e os excessivos aumentos de salários. Diante deste diagnóstico a solução proposta foi "gradualista", em contraposição ao "tratamento de choque", recomendado pelo FMI, o que, segundo o autor, permite caracterizar a política econômica dos Ministros como "quase ortodoxa", por meio da redução do déficit público e do crédito privado e da estabilização dos índices salariais.

No entanto, as propostas de política econômica formuladas esbarravam nas dificuldades de aplicação, em função da falta de capacidade administrativa do Estado brasileiro. Skidmore coloca que o "estilo de governo" típico dos anos 1950 era focado em questões específicas e mais compatível com políticas de expansão econômica do que de ajuste. Por essa razão, segundo o autor, nenhum governo que se instalasse em 1964 poderia deixar de lidar com a necessidade de uma reforma institucional. Não existia no país um Banco Central. O Banco do Brasil agia como emprestador de última instância para o setor público, mas era também um banco comercial. A SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), criada em 1947, com a função de agência coordenadora da política monetária, não conseguia ser independente do controle do Banco do Brasil. Em 1965, o governo transformou a agência em Banco Central do Brasil, mas ainda sem funcionamento efetivo. Para contornar o problema, instituiu-se o CMN

[16] A reforma administrativa não fazia parte do PAEG, mas era considerada como um tema que deveria ser tratado paralelamente (GAETANI, 2005, p. 163).

(Conselho Monetário Nacional), com funções de coordenação e previsão das políticas fiscais e monetárias.

Com o primeiro Ato Institucional, os instrumentos de política fiscal foram reorganizados, dando autorização exclusiva ao Presidente da República para propor aumentos de despesas. Em seguida, os bancos estaduais foram proibidos de emitir títulos sem permissão federal, o que evitava que imprimissem papeis para cobrir déficits orçamentários.

O Ministério do governo de Costa e Silva, iniciado em 15 de março de 1967, não contava com nenhum remanescente da equipe anterior, confirmado os temores, por parte dos "castelistas", de mudança nos rumos da política econômica. Entre os Ministros civis se destacavam Delfim Netto, na Fazenda, considerado "um brilhante economista em ascensão", e Hélio Beltrão, no Planejamento, "respeitada figura da empresa privada", e que havia chefiado o setor de planejamento de Carlos Lacerda, no governo da Guanabara (SKIDMORE, 2004, pp. 138-139).

Apesar das críticas ao fato de que as políticas de estabilização econômica de Castello Branco teriam reduzido os salários reais e vendido algumas empresas brasileiras ao capital estrangeiro, Skidmore coloca que o legado macroeconômico era favorável ao novo governo. A inflação e o déficit público foram reduzidos e o setor público foi racionalizado, com uma melhor administração das empresas estatais, o que aumentou o "espaço para manobra" do novo governo. No entanto, diferentemente da equipe econômica anterior, a qual acreditava que a inflação só poderia ser combatida pela austeridade fiscal e monetária, Delfim Netto via a inflação como induzida pelos custos e não pela demanda. Diante disso, a solução seria afrouxar o crédito, baseando-se na tese de que era possível um rápido desenvolvimento sem pressões inflacionárias. Conforme o autor, o discurso de Delfim se apoiava na ideia de uma política sem compromissos com classes ou grupos econômicos específicos, o que ressaltava sua característica de "tecnocrata por excelência".

De acordo com o economista André Lara Resende (2014), entre 1964 e 1969 a inflação caiu de 100% no primeiro ano, para 20% no último. O crescimento do produto saltou de 0,6% em 1963 para 9,8% em 1968. O objetivo do PAEG era combater a inflação sem ameaçar o ritmo da atividade produtiva. A inflação era diagnosticada, de forma heterodoxa, segundo o autor, como tendo três causas: déficits públicos (que deveriam ser contidos pelo corte de despesas não prioritárias e pela racionalização tributária), expansão de crédito (que deveria ser "controlada para impedir os excessos da inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custos" (p. 199)), salários mais altos que a produtividade (cujo aumento real deveria ser proporcional à produtividade e à aceleração do desenvolvimento). Entre os pontos

da política salarial estava a correção das distorções salariais no serviço público federal[17], nas autarquias e nas sociedades de economia mista.

Conforme o autor, a contenção dos déficits governamentais teria sido mais bem-sucedida que os outros dois pilares: caiu de 4,2% (1963) para 1,1% (1966) como proporção do PIB. O modelo de financiamento também mudou: desde 1960 era quase totalmente financiado por emissão de papel-moeda, passando a ser integralmente financiado pela venda de títulos da dívida pública em 1966.

Resende salienta novamente o caráter não "perfeitamente ortodoxo" do PAEG, em razão da preocupação com a manutenção do crescimento e a tolerância com a inflação, a ser combatida de maneira gradualista (ilustrada também pelo mecanismo da correção monetária). Além disso, desde o início, o programa ressaltou a necessidade de reformas institucionais, destacadas em três áreas[18]: organização tributária; eficiência do mercado financeiro e de capitais; e eficiência e diminuição das restrições ao comércio exterior. Os elementos de ortodoxia, fiscal e monetária, poderiam ser explicados pela necessidade de credibilidade junto a agências financeiras e investidores internacionais. De qualquer forma, o autor conclui observando que as reformas modernizantes do governo Castello Branco estabeleceram os fundamentos para o rápido crescimento a partir de 1968.

Em outra análise econômica, os autores observam que apesar das reformas institucionais, é possível destacar alguns problemas, principalmente na condução da política monetária e fiscal, que ameaçavam sua independência. O Bacen foi subordinado ao CMN, possibilitando a ingerência política; a Conta Movimento manteve a autoridade monetária por parte do BB, o que fazia com que pudesse expandir ilimitadamente suas operações de crédito; o Orçamento Monetário, que passou a receber diversos gastos de origem fiscal, com fundos e programas que seriam administrados pelas Autoridades Monetárias (Proagro, Proex, Funrural).

Dessa forma, o Bacen, que deveria cuidar do controle monetário, torna-se também banco de fomento, instituindo um "entrelaçamento entre as contas monetárias e fiscais, de tal modo que o Orçamento Fiscal poderia parecer equilibrado, enquanto todo o rombo se colocava no Orçamento Monetário". Do mesmo modo, o Bacen poderia emitir dívida em nome do Tesouro, de maneira que a dívida e os juros poderiam aumentar, sem necessariamente haver déficit a ser

[17] O que seria modificado pouco tempo depois: "Ainda dentro da política corretiva dos preços, o governo atendeu às pressões para elevar os salários dos servidores públicos. O salário mínimo havia sido elevado em 100% em fevereiro, ainda no governo Goulart, enquanto os salários dos funcionários do serviço público eram congelados. Os salários dos militares foram aumentados em 120% imediatamente após a mudança de governo, e os empregados civis receberam aumento de 100% em junho" (RESENDE, 2014, p. 203).

[18] Para maiores detalhes ver Resende (2014, p. 210).

financiado, mas com objetivos de controle monetário. Assim, “acabou por se criar um estranho arcabouço institucional, em que se mistura política fiscal e monetária”, no qual o Bacen não controlava a política monetária, nem o Tesouro a fiscal, inviabilizando o controle e a transparência do governo nessas áreas (GREMAUD et al, 2011, pp. 381-382).

A partir dos dados e das medidas institucionais expostas, é possível observar que, na economia, o governo Castello Branco conseguiu executar importantes reformas e moldar a estrutura institucional do regime que se iniciava, deixando um legado consistente para o governo seguinte, de Costa e Silva, que viria a mudar sensivelmente os rumos da política econômica. Além disso, um dos objetivos do primeiro governo militar era reformular e fortalecer o Poder Executivo, o que ocorreu por meio de uma mescla entre centralização e descentralização. A seguir, veremos como ocorreu o processo de centralização política e, em parte, econômica, para posteriormente, através das fontes primárias pesquisadas, analisar como ocorreu o processo de descentralização administrativa, que não era uma contradição, mas um complemento em relação à centralização do regime nos aspectos destacados.

O cientista político Jefferson Goulart (2014) coloca que a centralização de poder não se tratou de mero “capricho” ou “aversão moral à democracia” por parte dos militares, uma vez que se ancorava numa compreensão do exercício do poder fundamentada na doutrina da hierarquia, que exige um rigoroso “senso de devoção” à nação e ao Estado, e se manifestava, enquanto prática política, nas estruturas tecnocráticas centralizadas e verticais. Ademais, os militares que lideraram o golpe nutriam desprezo e desconfiança em relação às elites civis, consideradas ineptas para a condução do processo de modernização do país e sua elevação ao patamar de “potência”. Conforme o autor, estas noções dos militares marcaram seu comportamento em relação ao exercício do poder no Estado durante a vigência do regime.

No entanto, evidentemente, o regime não se deu de maneira linear ao longo de toda sua duração, sendo suscetível a disputas internas dos militares, pressões da sociedade civil, do sistema político e mesmo de organismos internacionais. Outro ponto abordado é a discussão a respeito do grau de institucionalização do regime militar. Goulart observa que a análise de Juan Linz (1973) – que, segundo o autor, pode ser uma das responsáveis pela tese da “ditabranda” – classificava o regime como uma “situação autoritária”, com baixa institucionalização de seu ciclo inicial, relativo ao governo de Castello Branco. Assim, sem a supressão inicial de todos os mecanismos democráticos, seria possível algum grau de tolerância e contestação, e o regime, incapaz de institucionalizar os instrumentos e mecanismos, se caracterizaria por um caráter autoritário “circunstancial”. Por outro lado, a análise de Alfred Stepan (1986) ressalta que o regime autoritário no Brasil se caracterizou justamente pelo alto grau de institucionalização,

marcado por um “complexo conjunto de normas (constitucionais e infraconstitucionais), pela criação de uma poderosa rede de agências estatais (...) e pelo profissionalismo das estruturas militares que tutelaram o aparelho de Estado” (GOULART, 2014, p. 29).

Dadas as características ideológicas, políticas e do quadro burocrático-administrativo forjado pela instauração da ditadura militar, que, de certa forma, constituíram-se como peculiaridades e “inovações” do regime, o autor aponta que este herdou e aprofundou o modelo desenvolvimentista do período anterior, caracterizado por ele como “populista”. Além disso, manteve uma relação sempre tensa com as estruturas descentralizadas, inerentes ao sistema federativo. Assim, as características normativas e históricas do sistema federativo, marcado pela existência de múltiplos polos de poder, controles recíprocos, freios e contrapesos, chocaram-se com as concepções dos militares, que se viram obrigados a procurar formas, ainda que discretas, de evitar compartilhar as decisões e neutralizar controles de outros níveis. Isso se deu em relação à presença de líderes oriundos dos governos estaduais tanto no apoio ao regime (Carlos Lacerda, Magalhães Pinto, Adhemar de Barros, entre outros), quanto na oposição (Brizola, Juscelino, Miguel Arraes etc.). Diante disso, surge a necessidade dos militares neutralizarem a força política dos estados, o que ocorreu em duas dimensões: política (com o cerceamento do Legislativo, mudança no sistema eleitoral e partidário e através dos Atos Institucionais) e, o que mais nos interessa neste trabalho, na organização institucional (administrativa e financeira).

Nesta última, as medidas foram no sentido da concentração dos recursos de poder: centralização das receitas tributárias; subordinação das PMs estaduais às Forças Armadas, segundo a doutrina da Segurança Nacional, um precedente que remontava ao Estado Novo. No âmbito das políticas públicas, ocorreu o esvaziamento das instituições incumbidas da chamada “questão regional”, como o caso da Sudene, a política de ocupação do território nacional e o direcionamento dos “investimentos estratégicos” para o Centro-Sul, conforme o II Plano Nacional de Desenvolvimento, o que corroborava o projeto desenvolvimentista do regime. No entanto, a interdependência criada pelas eleições indiretas para governador fez com que os governantes subnacionais se tornassem um importante sustentáculo da pretendida legitimidade da ditadura. Essas medidas, segundo o autor, trazem uma conclusão óbvia, porém central: a associação entre o arranjo federativo e a evolução política e econômica do regime, principalmente nos governos Costa e Silva, Médici e Geisel.

Sobre o mesmo tema, Abrucio (1998, pp. 62-63), na obra *Os Barões da Federação*, referência sobre a trajetória federativa do Brasil, coloca que o regime tinha como diretriz fundamental a maior centralização possível das decisões nas esferas política, econômica e

administrativa no governo federal e, quando possível, na figura do presidente. Assim, seguia um "padrão varguista" de organização, marcado pela hipertrofia do Executivo, aprofundando seu viés autoritário.

Goulart, no entanto, observa algumas diferenças entre o ciclo varguista e o regime militar. No primeiro, a centralização seria intrínseca ao modelo "populista" de dominação, mas também se deu através de estruturas corporativas segmentadas, referentes à habitação e previdência, por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Na ditadura, esses arranjos foram substituídos por grandes agências centralizadas: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), criados no governo Castello Branco. O objetivo era a "supressão do legado populista corporativo", o qual demonstra a preocupação do governo com o poder das corporações. Nesse sentido, a diferença se dá no esfacelamento de estruturas segmentadas, que poderiam concorrer com o poder central.

A ideologia militar, bem como a nova dinâmica federativa engendrada pelo regime demonstra a institucionalização dos instrumentos de poder colocada em prática pelos novos atores que tomaram o poder, ou seja, desde o início, os militares, auxiliados pela alta burocracia civil, já tinham em vista um esboço do modelo de Estado a ser executado. Esse modelo, no entanto, não estava totalmente pronto e seria incrementado conforme as circunstâncias políticas ou conforme as crenças específicas de cada governo. Vista a centralização política e federativa operada pelo regime militar, desde sua instauração, cabe agora detalhar o processo de centralização do Estado no sentido econômico, fiscal e administrativo.

Luciano Martins (1985), ao tratar da expansão do Estado no período, coloca que não se seguiu um projeto específico, uma "vontade estatizante", mas ocorreu pragmaticamente, por "força das circunstâncias", não objetivamente expostas na maioria das vezes. Assim, pode-se constatar a ausência de uma "racionalização justificadora", de uma "ideologia" que abarcasse tal expansão. Diante disso, o autor aborda este fenômeno, no plano econômico, a partir de duas dimensões: o incremento da capacidade extrativa do Estado; e a ampliação de sua atividade empresarial. Outro aspecto destacado, que, segundo o autor, dificultaria a percepção das práticas cotidianas no âmbito do Estado, é a precária elaboração jurídica acerca das instituições e relações sociais que emergiram a partir da diversificação das atividades estatais e sobre sua organização administrativa, como "o formalismo, por exemplo, dos conceitos de administração direta e indireta, central e descentralizada". Assim, "tudo se passa como se a conceituação jurídica das relações internas ao aparelho do Estado estivesse em atraso com a realidade – ou como se não houvesse interesse em submeter esta última à ordenação da primeira". Apesar disso, o autor procura detectar alguns padrões sobre o modo de expansão do Estado, chegando

à hipótese que essa se realizava através de um movimento integrado de "forças centrípetas (concentração de recursos financeiros e de decisões normativas ao nível do governo federal)" e "forças centrífugas (agências relativamente independentes e/ou dotadas de autonomia relativa para a alocação desses recursos e aplicação dessas decisões). Esse "movimento contraditório", por sua vez, possibilitaria afastar a visão do Estado como um ator unitário diante da sociedade, para "percebê-lo através do prisma de suas relações internas". Desse modo, essa tendência para a "independentização" e da autonomia relativa das agências e atores seria a característica do próprio modo de expansão do Estado (pp. 41-43).

Em relação aos recursos orçamentários, Martins observa uma tendência à centralização pela União da receita tributária: passa de 49,5% em 1960 para 59,7% em 1976, enquanto a dos estados cai de 44,5% para 37,1%, e a dos municípios, de 6% para 3,2%. Essa concentração evidenciaria o movimento "centrípeto" mencionado, que também pode ser ilustrado pela criação das Superintendências Regionais, o que redundou na diminuição da autonomia das estruturas políticas e administrativas locais.

Esse movimento, porém, a nível de arrecadação, contrastava com a alocação de dos recursos, o que caracterizaria um padrão contraditório no modo de expansão do Estado, que por sua vez eram destinados "para fora" do setor governo (num movimento "centrífugo"), ou seja, para os órgãos da administração indireta. Segundo o autor, a participação desta na "formação bruta de capital fixo da União", entre 1959 e 1973, cresce 195% em termos reais, enquanto a contribuição da administração direta cai 12% (MARTINS, 1985, pp. 44-51).

Diante disso, Martins afirma que o Estado se apresenta como "um universo em expansão", em que as suas partes integrantes passam a ter existência própria e agem como "confederadas", mais do que como subordinadas, resultando num problema institucional, o isolamento do setor governo, num cenário em que o Estado se expande a partir das "lógicas particulares" de suas agências, fazendo com que a estrutura organizacional do aparelho estatal carecesse de coordenação.

Tem-se, desse modo, um cenário marcado pela centralização política a nível federal, com pouco espaço para os estados e municípios, tanto na questão orçamentária quanto como atores políticos, mas também pela autonomia das agências de administração indireta, constituindo, até certo ponto, um *impasse* e uma dificuldade de coordenação e controle da política e da burocracia. Do ponto de vista administrativo, esses obstáculos eram oriundos do DL200, que, por sua vez, teve o intuito contrário: descentralizar, reorganizar e dinamizar a administração pública federal.

A abordagem de Martins, apesar de trazer importantes dados e minúcias sobre o processo de construção e expansão do Estado e da burocracia no regime militar, ressalta que os militares não seguiram uma estratégia ou uma ideologia clara nesse sentido. Embora nos limites de nossa pesquisa seja difícil corroborar ou retificar tal assertiva, no escopo específico do objeto analisado – as reformas administrativas – é possível perceber um projeto mais claro, colocado desde que os militares tomaram o poder, ou mesmo antes, uma vez que, como será visto, o DL200 foi considerado, pelos próprios atores incumbidos de sua concepção e implementação, como um ponto culminante das tentativas de reforma que vinham desde a década anterior. Contudo, isso não exclui o fato de que a elaboração do projeto e sua prática tenham engendrado discussões no interior da cúpula do governo, principalmente entre a tecnoburocracia civil.

2.2 O DL200 e as reformas administrativas desde 1930

Nas referências mais recentes (a partir dos anos 1990) e panorâmicas sobre a reforma de 1967, apesar de eventuais pontos de divergência entre os autores, notam-se algumas regularidades: colocam o DL200 enquanto um marco fundamental das reformas administrativas no Brasil; contextualizam a reforma como uma dentre outras fases da administração pública; ressaltam seu caráter de descentralização, a partir da instituição da administração indireta; relacionam-na com os objetivos de desenvolvimento nacional do regime militar; chamam a atenção para a fragmentação gerada pela administração indireta, apesar da constatação de que a reforma propiciou "ilhas de excelência" na administração pública.

Luciano Martins (1997), desta feita tratando mais especificamente sobre o DL200, coloca que na Era Vargas ocorreu uma importante reforma administrativa, baseada no exemplo do serviço público britânico, que contou com três diretrizes principais: "critérios profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito", além da criação do DASP, para implementar e supervisionar as iniciativas, bem como para formar recursos humanos. No entanto, a reforma só atingiu os altos escalões do serviço público, deixando os escalões inferiores à mercê do clientelismo e das indicações pessoais, o que estabeleceu um duplo padrão que perduraria, pelo menos, até o início da década de 1990 (pp. 16-17).

Acerca do Estado sob o regime autoritário (1964-1985), Martins cita o DL200 como uma "ambiciosa reforma das estruturas do Estado e dos procedimentos burocráticos, embora com resultados nem sempre esperados". Essa reforma possuía duas metas fundamentais: a centralização de diretrizes normativas na esfera do governo federal, por meio "de um plano

geral de governo; de planos setoriais plurianuais; de novas normas para as alocações orçamentárias; e da programação de despesas de médio prazo em uma tentativa de introduzir previsibilidade"; e a diversificação e descentralização, respectivamente, dos órgãos e das funções do aparelho estatal por meio da administração indireta (autarquias, empresas públicas, fundações etc.). Para o autor, em resumo, a reforma implicou em "um tipo de divisão do trabalho entre agências e estruturas do Estado", e foi chamada *A revolução silenciosa* pelo Ministro Hélio Beltrão, a quem coube a concepção e execução do projeto (1997, pp. 20-21).

De acordo com o autor,

> A taxonomia das empresas criadas (ou fortalecidas) pelo decreto-lei nº 200 pode ser resumida como segue: 1) empresas públicas encarregadas de serviços públicos básicos (urbanização, eletricidade, água); 2) empresas criadas ou expandidas para desenvolver setores considerados como *estratégicos* (aço, mineração, material bélico, serviços de informática, etc.); 3) empresas em setores que eram monopólios do Estado desde a década de 50 (petróleo, telecomunicações, geração de energia elétrica, transportes) (MARTINS, 1997, p. 21).

No entanto, o que era para ser uma "divisão racional do trabalho" acabou gerando fragmentação, expansão e perda de controle por parte do governo federal, de modo que, em meados da década de 1970 não se sabia exatamente quantos desses órgãos de administração indireta de fato existiam no país, embora estivessem espalhados por todos os setores da economia, o que levou a um aumento considerável da presença do Estado no sistema produtivo.

Diante disso, Martins chama a atenção para a "fraca institucionalização" da reforma, no sentido de regulamentar e supervisionar essa expansão da administração indireta, o que teria trazido resultados negativos para a organização interna do Estado, que podem ser resumidos em dois aspectos: um relacionamento difícil e conflituoso entre as esferas direta e indireta, em que as entidades de administração indireta lutavam para fortalecer sua autonomia, uma vez que se sentiam "estranhas no ninho pouco confortável e ineficiente da administração pública", e buscavam tanto estabelecer objetivos de longo prazo, quanto preservar seus privilégios corporativos. O outro aspecto foi a crescente disparidade estabelecida entre esses órgãos e os da administração direta, que eram justamente os encarregados dos serviços públicos básicos (saúde, educação, segurança, assistência social), e possuíam *status* diferentes, em termos de salários, capacidade decisória e capacitação em recursos humanos.

Desse modo, para o autor:

> Começaram a coexistir (ou, de forma mais apropriada, foram mais uma vez justapostas), dentro do Estado, não apenas duas esferas públicas, mas também dois tipos de servidores sociologicamente diferentes. Como *tipos ideais*, eles poderiam ser descritos como segue: de um lado, o burocrata mal pago, de baixa qualificação, de visão estreita e desmotivado da administração direta; de outro lado, socialmente ascendente o *executivo público* do setor paraestatal, muitas vezes mais competente, *Resourceful*, com uma cultura gerencial quando não tipicamente empresarial (MARTINS, 1997, p. 25).

Assim, essa "fratura vertical dentro do aparelho do Estado" gerou tensões (ou impossibilidades, muitas vezes) na negociação de políticas articuladas entre Ministros e presidentes das empresas estatais, o que solapou a coerência interna e a implementação de políticas públicas. Além disso, essa fragmentação e expansão do poder da administração indireta, combinada com a falta de supervisão por parte da sociedade e da intermediação política, impostas pela natureza autoritária do regime, "fez surgir um tráfego novo e incontrolável entre os interesses públicos e privados", tornando ainda menos claras as fronteiras entre essas duas esferas e gerando corrupção generalizada nos altos escalões burocráticos. Paradoxalmente, algumas "ilhas de excelência" foram criadas ou mantidas na administração direta e indireta em função da reforma de 1967, o que serviu, até certo ponto, de alicerce para a governabilidade do regime (MARTINS, 1997, p. 26).

Quanto aos modelos, bem como os "sucessos" e "fracassos" das tentativas de reforma administrativa desde 1930, Olavo Brasil de Lima Júnior (1998) coloca que um dos desdobramentos da Revolução de 1930 foi a criação do Estado administrativo no Brasil, por meio de "dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores", os quais tinham como objetivo o estabelecimento de princípios, regras e padrões para os procedimentos a serem adotados. Assim, ao longo da Era Vargas acentuou-se a centralização administrativa e, a partir de 1937, com o Estado Novo, essa característica foi combinada com as tendências intervencionistas do Estado, através da criação de autarquias e empresas estatais, que seriam a base do desenvolvimentismo. Nesse período, destaca-se a criação do DASP, na Constituição de 1937, efetivamente organizado em 1938, e reproduzido nos estados como Departamento Administrativo. Isso fez com que a administração pública também fosse utilizada como forma de controle político, uma vez que cada um desses departamentos, apesar de terem composição técnica, possuía um diretor nomeado pelo Presidente da República, e funcionava como uma câmara de revisão das decisões do interventor nos respectivos estados.

Outro aspecto foi a criação de institutos, autarquias e grupos técnicos para intervir nas atividades econômicas, regulando produção, consumo, exportação, importação e infraestrutura,

com o objetivo de industrializar o país. Nesse contexto, a administração pública assume feições autoritárias, ganhando acentuada autonomia em relação às forças sociais, como forma de respaldar as características centralizadoras do regime.

A partir de 1945, a administração pública não teve mudanças significativas e manteve a tendência do período anterior, de criação de novos órgãos de administração direta e indireta. Durante o segundo governo Vargas e o governo JK intensificou-se a chamada "administração para o desenvolvimento", a partir de duas tendências: a criação de autarquias e sociedades de economia mista, consideradas mecanismos mais ágeis e flexíveis; a vinculação de impostos a finalidades específicas. De acordo com o autor, essas tendências demonstravam a "intenção de contornar, de evitar a ação política através dos órgãos convencionais", criando uma espécie de "segunda via administrativa".

No governo João Goulart, foi criado um Ministério Extraordinário (sem pasta) para a reforma administrativa, sob o comando do ex-interventor do estado do Rio de Janeiro, Amaral Peixoto. O projeto, porém, não teve continuidade em razão do golpe de 1964, mas serviu de modelo para o DL200, principalmente no que tange à descentralização e flexibilização da administração indireta.

O autor constata que a administração, no período analisado, nunca serviu de instrumento político para implementar as ações políticas do governo, exceto por algumas "ilhas de competências" existentes em determinados órgãos e que tinham como função operacionalizar os projetos de desenvolvimento econômico, guiados pelo Estado, porém a burocracia sempre foi permeada pelas relações clientelistas, através de relações pessoais entre funcionários e grupos de interesse.

Humberto Falcão Martins (1995), aborda as "disfuncionalidades" da administração pública no país, chamando a atenção para a dissociação, ocorrida historicamente, entre este âmbito e o contexto político do Estado. O autor aponta cinco momentos principais da "experiência modernizante brasileira": a *administração tradicional* (1808-1930), ainda muito influenciada pelas instituições lusitanas; a *modernização daspeana* (1930-1945), que buscou implantar um padrão de racionalidade funcional na administração pública, mas com viés autoritário, apartado da política; a *administração paralela* (1945-1964), marcado pela volta das articulações político-partidárias no âmbito do Estado, mas também pelo "desfalecimento" da racionalidade instrumental; a *administração para o desenvolvimento* (1964-1985), caracterizado por um padrão tecnocrático, avesso à política; e *a era da desmodernização* (1985-1989), na qual a administração pública foi retomada pela política, mas segundo "padrões

disfuncionais". Para Martins, essas experiências de modernização demonstram uma relação disfuncional entre burocracia e democracia.

Diante disso, ressalta que os "problemas estruturais" da administração pública brasileira não seriam apenas técnicos, mas políticos, fazendo com que as "reformas administrativas unilaterais", focadas unicamente na implantação de modelos de racionalidade instrumental tenham resultados efêmeros e limitados.

Sobre a *administração para o desenvolvimento*, característica da ditadura militar, o autor afirma que um dos compromissos do regime era "o melhoramento da maquinaria da administração pública", que teve dois marcos institucionais: o DL200 e o PrND. A iniciativa de 1967 contou com dois momentos complementares: primeiramente, realizou uma "operação de desemperramento", por meio da descentralização de encargos, racionalização de rotinas, treinamento de agentes e adaptação das estruturas regimentais os princípios do Decreto-Lei citado. Sua segunda fase, entre 1970 e 1973, visava uma "integração sistêmica" entre planejamento, orçamento e modernização administrativa. Porém, conforme o autor:

> Esta integração não consistiu, todavia, em casamento perfeito, porque ambas as abordagens modernizantes (planejamento econômico e modernização administrativa) estavam relacionadas a dois principais aspectos disfuncionais da racionalidade do sistema, quais sejam a predominância do planejamento econômico como núcleo decisório de governo e o enredamento conceitual e operacional das ações de modernização administrativa *vis-à-vis* o crescimento desordenado da burocracia governamental (MARTINS, 1995, p. 101).

Nos anos de 1970, de acordo com o autor, era nítida a estratégia modernizadora do regime, com o Estado desempenhando o papel de produtor de infraestrutura econômica, o que demandava a "formação de quadros gerenciais de elevado perfil técnico, habilitados ao planejamento econômico e ao empreendimento público". Da mesma forma, ocorreu o crescimento e a diferenciação da burocracia para fora do "núcleo burocrático típico do estado", com a criação de unidades de administração indireta, como autarquias e empresas públicas, mas que "adquiriram um grau de autonomia disfuncional". Diante disso, no final do regime, os efeitos dessa "disfuncionalidade" foram tratados a partir do Programa Nacional de Desburocratização, que tinha como objetivo "corrigir excessos processuais nas rotinas e exigências documentais, principalmente para o atendimento ao público".

Martins avalia que essas significativas mudanças tiveram efeitos contraditórios: de um lado, houve uma dinamização e aumento da eficácia da ação governamental, padronização da estrutura administrativa e formação de nichos de excelência organizacional; de outro, se deu o "crescimento desordenado, acelerado e fora de controle, da administração indireta", bem como

o fomento do corporativismo e o "distanciamento tecnocrático", apartado da racionalidade política, "senão pela conformidade doutrinária com o regime" (1995, pp. 101-103).

Percebe-se, pelo exposto, que existiram aspectos de continuidade entre a reforma *daspeana* e aquela empreendida a partir do DL200: a padronização, profissionalização e consequente "racionalização" da administração pública, com a diferença de que a primeira iniciativa foi baseada na centralização e a segunda teve como mote a descentralização. De qualquer forma, esse processo não parece se dar, em um primeiro momento, necessariamente como uma ruptura, mas mais como um incremento, em razão das "disfuncionalidades" diagnosticadas como tendo origem na primeira reforma. Por outro lado, como se verá adiante, apesar de reconhecer – em parte - a importância do DASP, os formuladores do DL200 vão utilizá-lo como uma referência daquilo que a reforma objetivava superar.

Outra característica é a estrita relação entre as iniciativas de reforma e o modelo de desenvolvimento econômico pretendido, fundado no fortalecimento da economia nacional e no protagonismo do Estado como indutor do desenvolvimento. Além disso, tem-se o fato óbvio de que as duas reformas aconteceram em contextos autoritários, e foram justificadas e legitimadas em função do entendimento de que a disputa política, considerada "clientelista", não era seria condizente com os princípios de "racionalidade e eficiência" de uma burocracia "moderna", o que deu origem ao que Bresser-Pereira (2007) chamou de "ideologia tecnoburocrática".

O que ilustra essa aversão e dissociação entre burocracia e política é o fato de que, num contexto democrático, foi tentada, como mencionado acima, uma iniciativa de reforma com vistas à descentralização, no governo João Goulart, que não teve respaldo político suficiente, mas que foi "aproveitada" em seus aspectos fundamentais pelo governo militar que, por sua vez, tinha como objetivo a "superação do populismo" e o "desenvolvimento nacional".

Diante disso, para efeito de introdução ao tema, nota-se que a reforma de 1967 condicionou em grande medida o funcionamento *interno* do regime militar, no que se refere à administração pública e à política econômica, e serviu como local de disputa política, evidenciando, no entanto, o *descompasso* e a significativa falta de controle do governo federal sobre suas agências. Ao mesmo tempo, porém, o fenômeno da tecnoburocracia agiu como um dos sustentáculos do regime militar e permitiu, efetivamente, algum grau de "modernização", "racionalidade" e "eficiência" da administração pública.

2.3 O processo de concepção do DL200

Conforme mencionado anteriormente, ao assumir o poder, os militares rapidamente operaram significativas transformações no aparato estatal e administrativo, com auxílio de quadros civis presentes em Ministérios e outros órgãos. Um dos motivos desse célere conjunto de mudanças foi o fato de que, mesmo antes de tomarem o governo, os militares e civis envolvidos no golpe de 1964 já estavam aliados e empenhados em desenvolver anteprojetos de governo, inclusive em relação à reorganização da administração pública federal. Bortone (2013) analisa o papel do IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) na formulação do DL200. Criado em 1961, o IPES reunia, empresários, militares de alta patente, muitos ligados à Escola Superior de Guerra – ESG[19], "com o apoio do governo norte-americano, para desenvolver táticas defensivas na forma de projetos, planos e diretrizes de políticas governamentais, enfatizando o desenvolvimento capitalista dependente, a iniciativa privada e a não interferência do Estado na economia" (p. 13). A autora considera que entre as principais funções do grupo estava criar projetos que pudessem servir de oposição às chamadas "reformas de base" do governo João Goulart.

Importantes figuras dos governos militares, especialmente do governo Castello Branco, estiveram ligados ao IPES, como Roberto Campos, Octavio Bulhões, Mario Simonsen, Reis Velloso e Hélio Beltrão. Além disso, também contavam com um anteprojeto de reforma administrativa, elaborado em 1963, que propunha:

> 1 –A necessidade de um órgão de cúpula para garantir a elaboração e a coordenação dos planos de ação;
> 2 –A unificação nesse órgão de cúpula dos vários órgãos esparsos incumbidos do planejamento básico do País, tais como o Conselho de Segurança Nacional, o Conselho Nacional de Economia e o Conselho de Planejamento;
> 3 –A integração, no Órgão de Coordenação e Planejamento, dos chefes das Comissões especializadas permanentes e dos Ministros de Estado, garantindo o entrosamento entre os responsáveis pela formulação técnica dos planos, pela sua orientação política e pela coordenação de sua execução;
> 4 –A garantia de formulação de planos de ação administrativa, em perfeita harmonia com a proposta orçamentária, impedindo a prática perniciosa de rumos completamente autônomos nos diversos setores da administração;
> 5 –A vinculação a esse órgão de cúpula de Institutos de Pesquisa Científica e de Análise Geográfica e Estatística;

[19] A ESG foi fundada em 1949, por militares que haviam lutado na Segunda Guerra Mundial. A partir de então, os militares perceberam que poderiam desempenhar um papel mais proeminente na política nacional, especialmente a partir de suas ligações políticas, econômicas e militares com os EUA, no contexto de Guerra Fria. Os militares, no âmbito da doutrina de segurança nacional, entendiam-se como um grupo coeso e "apolítico", que poderia oferecer soluções para os problemas nacionais. Para eles, o conflito político-partidário no âmbito da democracia se afastava dos "objetivos nacionais". Castello Branco era o líder da ala "sorbonnista" da ESG, que ganhou essa alcunha pelo fato de seus membros terem estudado na Escola Superior de Guerra da França. A ESG mantinha relações com quadros civis considerados experts em determinados assuntos. Nesse contexto, surgiu a relação entre Castello Branco e Roberto Campos (GAETANI, 2005, p. 160).

> 6 –A reestruturação da máquina administrativa, reduzindo-se o número de Ministérios e prevendo-se a criação das Subsecretarias, a fim de dar maior unidade administrativa e permitir o funcionamento coordenado do Ministério;
> 7 –A reorganização do regime de funcionamento do Serviço Público, garantindo-se a centralização das funções de orientação político-administrativa, de coordenação, de normalização e de controle geral, ao mesmo tempo que se promova a descentralização das funções essencialmente executivas e fiscais. Tal aspecto exige especial atenção, não só em função de nosso regime, mas também de acordo com as condições geoeconômicas do País, reclamando medidas de há muito tempo necessárias e que se tornaram imperiosas a partir da transferência da Capital para Brasília;
> 8 –A disciplina dos órgãos regionais e locais –estruturais, autárquicos e de economia mista –, adequadamente vinculados aos órgãos centrais, cuidando-se em especial de uma mais perfeita conceituação de "autarquias";
> 9 –A simplificação e racionalização das normas administrativas, em especial do fluxo e das rotinas de execução orçamentária, que devem ser automáticas e flexíveis, no nível do Órgão Central de Coordenação e Planejamento.
> (Reformas de Base: posição do IPES, 1963, pp. 28-29). (BORTONE, 2013, pp. 80-81).

Após o golpe militar, o governo tomou como referência a Comissão Amaral Peixoto, criada no governo Goulart e incumbida de um projeto de reforma administrativa. Em 1965, foi estabelecido o CONSPLAN[20] (Conselho Consultivo de Planejamento), dentro do qual Hélio Beltrão redigiu o DL200. De acordo com a autora, alguns membros do Conselho estiveram, de alguma forma, ligados ao IPES:

> José Rotta foi dirigente do Sindicato dos Alfaiates e Costureiras de SP, o qual recebeu apoio financeiro do IPES e participou de programa na TV organizado pelo IPES, Nylton Velloso foi sócio fundador do IPES Minas Gerais, Pe. Fernando Bastos D'Ávila foi professor e reitor da PUC/RJ, que atuou em sintonia com o IPES, pondo à disposição a estrutura da Universidade para eventos de doutrinação, e Paulo de Assis Ribeiro e Eudes de Souza Leão foram associados do IPES (BORTONE, 2013, pp. 90-91).

Além disso, membros do IPES também assinaram o DL200:

> Foi assinado pelo presidente Castello Branco e pelos ministros Carlos Medeiros Silva (ministro do Superior Tribunal Federal), Zilmar Araripe Macedo (ministro da Marinha), Ademar de Queiroz (ministro da Guerra), Manoel Pio Corrêa Junior (ministro interino das Relações Exteriores), Octávio Gouvêa de Bulhões (IPES –ministro da Fazenda), Juarez do Nascimento Távora (IPES -ministro da Viação e Obras Públicas), Severo Gomes Fagundes (empresário/IPES e ministro da Agricultura), Raimundo Moniz de Aragão (IPES -ministro da Educação), Luiz Gonzaga do Nascimento Silva (IPES - ministro do Trabalho e da Previdência Social), Brigadeiro Eduardo Gomes (IPES -ministro da Aeronáutica), Raimundo de Brito (ministro da Saúde),

[20] O CONSPLAN era um órgão consultivo do MPCG, diferentemente da COMESTRA (a ser vista adiante), que era um órgão deliberativo. Sendo assim, servia para passar uma impressão de debate de ideias, a fim de legitimar as ações do governo, no âmbito do planejamento e da reforma administrativa. Ambos os órgãos estavam sob a supervisão pessoal do Ministro Roberto Campos (GAETANI, 2005, p. 164).

> Mauro Thibau (IPES -ministro das Minas e Energia), Paulo Egydio Martins (empresário e ministro da Indústria e Comércio), Roberto de Oliveira Campos (IPES –ministro do Planejamento e Coordenação Econômica) e João Gonçalves de Souza (ministro Extraordinário de Coordenação dos Organismos Regionais). (BORTONE, 2013, p. 92).

Quando da ocasião do golpe de 1964, militares e civis estavam articulados politicamente. Muitos dos quadros civis que participaram da ESG, do IPES e de organizações análogas foram naturalmente incorporados à tecnoburocracia civil, em postos de alto escalão e com bastante autonomia decisória. A reforma administrativa já estava na *agenda*, inclusive no governo anterior, mas ainda era uma questão secundária, apesar de complementar, em relação à estabilização econômica. Ao longo do governo Castello Branco, a questão foi ganhando relevância e, no âmbito do regime autoritário, foi aprovada por decreto. Wahrlich (1974), considera que a reforma de 1967, ainda em curso naquele momento, foi "ampla e profunda", resultando de um "longo estudo" das iniciativas de reformas colocadas em pauta desde 1930. O fato do DL199, relativo ao redimensionamento da atuação do Tribunal de Contas, e o DL200, especificando a reforma administrativa, terem sido precedidos pela reforma da Constituição de 1967, fez com que sua aprovação fosse viabilizada por meio de decretos-lei, limitando a discussão ao escopo do Executivo, evitando assim "algumas das principais dificuldades" enfrentadas pelas iniciativas anteriores. Dessa forma, Castello Branco preferiu não submeter o projeto de reforma ao Congresso, ao contrário do planejado incialmente, devido a dois fatores: a experiência das reformas desde a década de 1950; e as discussões dentro do próprio governo no processo de elaboração do que viria a ser o DL200. Sendo assim, a escolha buscou evitar o risco de "desfiguramento (sic) nos debates legislativos": "Se assim não tivesse agido o Governo CastelIo Branco, talvez até hoje não houvesse sido aprovada a Reforma Administrativa, ou talvez outra tivesse sido sua orientação" (p. 45).

Como já mencionado, a literatura sobre o histórico das reformas administrativas no Brasil coloca o DL200 como o resultado de iniciativas anteriores, que procuravam modificar o padrão oriundo do DASP. Essa visão, por sua vez, não foi construída *a posteriori* pelos analistas, mas já estava presente entre os próprios formuladores da reforma de 1967, como se pode ver em *Reforma Administrativa em Marcha*, uma das fontes primárias utilizadas em nossa pesquisa.

A apresentação da obra (BELTRÃO, 1969, pp. VII-VIII), escrita por José Carlos Madeira Serrano, então chefe do ERA (Escritório da Reforma Administrativa), é endereçada ao Ministro Hélio Beltrão a fim de expor em relatório as atividades realizadas no âmbito da reforma administrativa nos dois primeiros anos de sua vigência, 1967 e 1968.

De acordo com Serrano, procura-se destacar o "sentido histórico do relatório", ao "situar a Reforma Administrativa no tempo", com o objetivo de "conscientizar" as pessoas sobre a importância da iniciativa. Também deixa explícito que as partes "descritiva e analítica do trabalho" reúnem pronunciamentos de Beltrão ao longo do processo de reforma administrativa, desde sua concepção até a divulgação do DL200. Ainda, destaca que juntamente com a CERAF (Comissão Central da Reforma Administrativa Federal) foi possível, com a participação dos coordenadores ministeriais, reunir os dados e informações constantes no Apêndice da obra, que conta com mais de 700 páginas descrevendo delegações de competência, rotinas, atos de organização e convênios e contratos feitos a partir do DL200. Finalmente, agradece aos "servidores anônimos", de todos os escalões, que contribuíram para a confecção do relatório.

No primeiro capítulo, *Breve Notícia Histórica* (BELTRÃO, 1969, pp. IX-XIV), são mencionados[21] alguns marcos históricos considerados importantes para a compreensão da trajetória da administração pública no Brasil. De acordo com o texto, desde a chegada de Dom João VI ao Brasil, a organização administrativa do país teria se baseado em Ministérios, que foram crescendo vegetativamente, sem planejamento, conforme aumentavam as atividades e incumbências do poder público. Com a República – o texto não menciona nada acerca do Império – surgira o primeiro esboço de reorganização da administração federal, com a Lei nº 23, de 1891, "sem, no entanto, introduzir inovações sensíveis no plano processual".

É apenas com o "Movimento de 1930" que surgiriam modificações consideradas mais profundas, dentre as quais pode se citar: a padronização das compras públicas; a lei geral do serviço público, estabelecendo normas básicas de administração de pessoal e classificação de cargos; a criação do DASP; o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União; a padronização de normas orçamentárias e contábeis para estados e municípios. Também se menciona que em 1952, no segundo governo Vargas, houve uma proposta de reforma geral da administração federal, posteriormente arquivada, que "era mais uma redistribuição de órgãos do que Reforma em profundidade", mas que lançou pela primeira vez o tema da descentralização administrativa.

Em 1956, com a COSB (Comissão de Simplificação Burocrática), ocorreu "o verdadeiro início dos estudos da Reforma Administrativa com propósitos globais". As primeiras incumbências da Comissão envolviam estudos e levantamento de dados sobre a situação da

[21] Conforme descrito, a apresentação da obra foi de autoria do chefe do ERA e ao longo do livro aparecem excertos atribuídos a Hélio Beltrão. Da mesma forma, em citações, a obra aparece como sendo de autoria do então Ministro. No entanto, nos trechos em que não está explicitada a autoria de Beltrão, não se pode saber ao certo quem escreveu. De qualquer modo, dada a referência que aparece em outras citações, atribuiremos os textos a Beltrão.

administração federal naquele momento, bem como propostas de delegação de competências, responsabilização e prestação de contas. Cada Ministério teria uma subcomissão para tratar do assunto e a COSB funcionaria junto ao DASP, estabelecendo prazos e diretrizes. Esse conjunto de iniciativas teria representado "a saída da pré-história" em termos de conceitos, diretrizes e objetivos na reorganização da administração.

Também em 1956 foi criada a CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), para assessorar a Presidência da República no tema. Na mesma linha de simplificação e identificação de problemas da COSB, a Comissão em questão tinha como objetivo reestruturar órgãos e determinar níveis de autoridade, conforme a importância dos assuntos. Disso decorreram mudanças não apenas nas estruturas, mas nos processos administrativos, "adequando-se às exigências do desenvolvimento brasileiro". As propostas da CEPA envolviam uma série de criações, fusões e desmembramentos de Ministérios e outros órgãos, dos quais foram efetivados apenas a criação dos Ministérios de Minas e Energia, e de Indústria e Comércio.

No início de 1963, a partir dos estudos da Comissão Amaral Peixoto, foi criado um Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, comandado por Ernani Amaral Peixoto. Sua principal tarefa seria a institucionalização e implantação do planejamento, com o objetivo explícito de "modernizar e tecnificar (sic) o sistema de órgãos integrantes do Poder Executivo da União com o propósito expresso de transformá-lo em poderoso propulsor do desenvolvimento econômico nacional".

Os trabalhos da referida Comissão pretendiam ser uma síntese dos projetos anteriores, em tramitação desde 1953. Deles decorreram a Proposta de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, que "continha valiosas sugestões, várias das quais foram posteriormente apreciadas, melhoradas, transformadas, simplificadas e incorporadas ao Decreto-lei nº 200/67". O anteprojeto tratava de diversos temas, tais como: a função de subministros; delegação de competências; planejamento; divisão dos Ministérios em grupos; questões relativas a pessoal, serviços gerais, estatísticas; descongestionamento da Presidência da República, com atribuições de órgãos aos Ministérios; possibilidade de Ministérios Extraordinários; descentralização "até o nível do guichê". Dessa forma, os reformadores do governo Castello Branco, incumbidos do DL200 viam nessa iniciativa "um esforço válido de *uniformização, padronização* e *integração*" dos diversos serviços administrativos que compunham o Executivo federal.

Como se pode notar, a Comissão Amaral Peixoto é citada como a iniciativa mais robusta dentre as anteriores, e também como o principal ponto de partida para os trabalhos de

formulação do DL200. Da mesma forma, os formuladores do DL200 tinham em mente o "sentido histórico" da reforma, que partiu de uma análise minuciosa das iniciativas anteriores. Nesse sentido, por ser vista como o ponto culminante de um longo processo, a reforma teve um significado *incremental*, uma vez que não propunha um projeto "do zero", mas sim uma formulação e implementação mais consistente do que havia sido pensado e tentado anteriormente.

Por outro lado, o processo de formulação da reforma não ocorreu sem conflitos - embora sua discussão no Congresso tenha sido esvaziada e as diretrizes do projeto já estivessem constituídas antes mesmo do golpe de 1964. Ao contrário, muitas discussões envolveram os agentes incumbidos, notadamente Hélio Beltrão e José Teixeira Dias, os principais responsáveis pelo projeto. A partir de seus pontos de embate e de consenso, os anteprojetos de reforma tomavam forma e iam sendo submetidos a seus supervisores, como o Ministro Roberto Campos e o próprio Presidente Castello Branco[22].

Gaetani (2003) afirma que a reforma de 1967, "muito citada, mas pouco compreendida", trouxe muitas das ideias que seriam colocadas pela reforma gerencial[23] de 1995, e que seu ponto de partida foram os estudos oriundos da Comissão Amaral Peixoto. De acordo com o autor:

> Os principais problemas apontados pelos estudos [da Comissão Amaral Peixoto] eram a falta de coordenação das ações do governo combinados com a excessiva centralização da administração federal na presidência da República, permanentemente congestionada pela necessidade da assinatura presidencial em atos dos mais simples aos mais complexos. O fato de as sucessivas tentativas de reforma dos anos 50 terem fracassado já sinalizava, no entanto, que não se trataria de assunto de aprovação tranqüila, seja no interior do governo, seja no próprio Congresso.
> O fato de Castelo Branco ter participado da coordenação dos estudos da Comissão Amaral Peixoto, no âmbito das Forças Armadas, fez que ele tivesse uma aguda percepção da urgência do problema e o remeteu ao topo de sua

[22] A partir de Gaetani (2005, pp. 157-159), temos algumas informações importantes sobre o papel de Roberto Campos: grande parte do "ímpeto reformista" de Castello Branco se devia à presença de Roberto Campos no governo, considerada a escolha política civil mais importante do início do regime; Campos, porém, era tido como "suspeito" pelos militares nacionalistas, por sua identificação com o FMI e organismos internacionais; Campos e Bulhões trabalharam juntos na CEPA; seu aceite em participar do governo foi condicionado à institucionalização do Ministério do Planejamento, que já existia como Ministério Extraordinário desde o governo Jango. Assim, sua institucionalização também foi colocada como um dos objetivos da reforma administrativa. A ideia da necessidade da função do planejamento foi influenciada pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, da década de 1950, da qual resultou a criação do BNDE, que a considerava essencial para o desenvolvimento via industrialização. Com a institucionalização do planejamento, entendeu-se que a questão administrativa fazia parte do mesmo escopo, uma vez que, anteriormente, ambas estavam no âmbito do DASP, considerado ineficiente e obsoleto.

[23] Bresser-Pereira (1996), responsável pela reforma de 1995, observa que o DL200 pode ser considerado o primeiro passo em direção à reforma gerencial no Brasil, e que Hélio Beltrão, também à frente do Ministério da Desburocratização, em 1979, viria a ser um "arauto das novas idéias" com suas críticas ao formalismo, centralização e desconfiança em relação ao público. Na obra de Dias (1969), a ser tratada adiante, por diversas vezes o termo "gerencial" é utilizado.

> agenda, mas logo ficou claro para o novo governo que a proposta do Congresso era extremamente tímida, tendo em vista dois fatores: as ambições transformadoras do novo regime e as condições políticas propiciadas pelo recém-empossado governo revolucionário (GAETANI, 2003, p. 25).

Diante disso, com a chancela dos responsáveis pelo projeto no Congresso – Gustavo Capanema e Ernani Amaral Peixoto[24] – a proposta foi retirada do Legislativo e a iniciativa de reforma foi colocada no âmbito do Executivo, a partir da criação da COMESTRA. Esta última contava "com o que havia de melhor na inteligência nacional a respeito do assunto" e, entre seus membros[25], os mais destacados, com suas respectivas características, eram:

> Roberto Campos dispensa apresentações. Simões Lopes representava a visão tradicional histórica da administração pública baseada nos princípios da *progressive public administration*. Carlos Veloso era um representante da tradição administrativista do direito público, vindo a ser, mais tarde, ministro da justiça. Jorge Flores – co-fundador da Fundação Getúlio Vargas com Simões Lopes e recentemente seu presidente antes de vir a falecer – trazia uma visão empresarial. Hélio Beltrão já era conhecido como um executivo público inovador e bem-sucedido após suas sucessivas passagens pelo IAPI, Petrobras e Secretaria de Planejamento do Estado da Guanabara. Teixeira Dias era um especialista no assunto com passagens pelo Dasp, Petrobras, BNDE e Light (GAETANI, 2003, p. 40).

Reunindo figuras com expertise e experiência, desde o início a COMESTRA (Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa) foi marcada por duros embates. Simões Lopes, que representava a visão do DASP, logo foi escanteado da discussão, que se seguiu principalmente entre Beltrão e Dias[26], ambos com visões "de corte gerencial", de acordo com

---

[24] Respectivamente, relator e presidente da comissão de reforma administrativa na Câmara dos Deputados. Capenema foi Ministro da Educação do governo Vargas e empreendeu uma importante reforma ministerial, sob as novas bases administrativas, em 1934. Em 1953, no segundo governo Vargas, também havia sido relator do projeto de reforma administrativa. Amaral Peixoto, além de ter sido Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa no governo Jango, era genro de Vargas, ex-interventor do Rio de Janeiro e um dos líderes do PSD (GAETANI, 2005, p. 165).

[25] "A COMESTRA era integrada por: Roberto Campos, seu presidente e Hélio Beltrão, Carlos Medeiros Silva, Luiz Simões Lopes, Wagner Estelita Campos, Cel. Antônio Jorge Gouveia (mais tarde substituído pelo Cel. Antônio Augusto Joaquim Moreira), Cap. de Fragata Reynaldo Giannini Coelho de Souza, Tenente-Coronel Moacyr Teixeira Coimbra, Tenente-Coronel Aviador Nilton Thomé da Silva, Jorge Oscar de Mello Flores, Jose Maria de Albuquerque Arantes, Victor Amaral Freire e José de Nazaré Teixeira Dias, este ocupou o cargo de Secretário-Executivo. Mais tarde a COMESTRA se desfez e o Ministro Roberto Campos criou a ASESTRA - Assessoria Especial de Estudos de Reforma Administrativa, que recebeu a responsabilidade de continuar os estudos realizados pela COMESTRA. Nazaré Dias foi o seu coordenador" (ARAÚJO, 1982, p. 117).

[26] Algumas informações adicionais sobre a trajetória política dos dois: Beltrão era, à época da reforma, Secretário de Planejamento do governo de Carlos Lacerda; era executivo do serviço público desde a década de 1930; na década de 1940, estudou nos EUA, onde foi influenciado pelos conceitos de administração em voga; nos anos 1950, integrou a primeira diretoria da Petrobras e trabalhou na COSB. Dias era menos conhecido publicamente. Trabalhou no setor privado, em companhias multinacionais, e no setor público. Na década de 1930, trabalhou no Ministério da Infraestrutura e no DASP; na década de 1940, também estudou nos EUA; nos anos 1950 trabalhou com Roberto Campos no BNDE; na década 1960, esteve por dois anos na UNESCO, na França, onde tomou contato com os serviços públicos francês e britânico (GAETANI, 2005, pp. 167-168).

Gaetani (2003). Beltrão era conhecido por defender os princípios de descentralização, delegação e desburocratização, e era influenciado pelo modelo conhecido como *liberation management* (ampla delegação de responsabilidade para os gerentes; dispensa de controles *ex-ante*; e foco nos resultados). Dias possuía um amplo conhecimento da máquina pública, bem como dos modelos de administração pública norte-americano, britânico e francês. Seu foco era a articulação entre a programação orçamentária e as ações e responsabilidades das organizações públicas, muito por influência das práticas norte-americanas na administração pública e privada. Além disso, suas ideias eram bastante afinadas às de Roberto Campos, principalmente em relação à função do planejamento.

Beltrão era mais afeito ao debate público e contrapunha, no plano político, ao estilo de Roberto Campos, tido como "o tecnocrata frio e autoritário", ao passo que Dias "era quase uma extensão" do último para assuntos de administração pública. Dias também pretendia que a reforma fosse feita por meio de uma legislação mais detalhada, enquanto Beltrão pretendia uma legislação mais simples, que fornecesse princípios e orientações gerais, uma vez que se opunha abertamente ao "formalismo" da tradição jurídica e administrativa brasileira. O texto do DL200 acabou por ser uma síntese entre os dois: ressaltava os princípios de descentralização e delegação, mas também detalhava como deveria ser a reorganização da administração pública federal – como veremos adiante.

No governo Costa e Silva, como vimos, o Ministério é praticamente todo reformulado, porém Beltrão assume o Planejamento, no lugar de Roberto Campos, função que acumularia com a responsabilidade de levar adiante a reforma administrativa. No entanto, "a evolução política da conjuntura leva à radicalização política do regime e à asfixia de suas possibilidades de intervenção. Em conseqüência, a área de administração é eclipsada imediatamente após seu afastamento do governo no final de 1969" (GAETANI, 2003, p. 27), embora tenha sido convidado a continuar no governo Médici, período a partir do qual assume Reis Velloso, adjunto de Beltrão no MPCG.

Nota-se, portanto, que logo no início do regime militar havia um projeto consistentemente delineado de reforma administrativa, que "aproveitava" diretrizes das tentativas anteriores de reforma, bem como do anteprojeto formulado pelo IPES. Por parte dos *policy-makers*, havia a consciência do sentido "histórico" da reforma, a partir de um amplo diagnóstico do processo de construção da administração pública no Brasil. Da mesma forma, os tecnocratas compartilhavam das crenças do governo autoritário de que uma reforma ampla não poderia ser feita se submetida aos debates políticos no âmbito do Congresso, por isso a opção em fazê-la por decreto.

No entanto, o conhecimento e a experiência acumulada por parte dos principais atores incumbidos do projeto faziam com que não abrissem mão de suas convicções sobre como a reforma deveria ser feita e conduzida, o que gerou conflitos no processo de formulação. Sendo assim, ainda que se tenha evitado partilhar a concepção da reforma com o sistema político, a pretensa racionalidade tecnocrática, separada da política formal, fez surgir disputas políticas peculiares, que se davam no interior do alto escalão burocrático. Diante disso, a análise dessas contendas político-burocráticas permite visualizar e compreender as crenças da elite dominante - tecnoburocrática - que marcaria não apenas o início, mas toda a trajetória do regime militar, no sentido de como construíam as justificativas para seus projetos de Estado e como entendiam o contexto histórico e político dentro dos quais estavam inseridos e participavam ativamente.

2.4 Beltrão e Dias: os formuladores e *empreendedores* da reforma

Expostos, em linhas gerais, o redimensionamento político, econômico e administrativo engendrado pelo regime militar, o lugar do DL200 na trajetória da administração pública brasileira e as circunstâncias em que começou a ser formulado e implementado, exporemos e analisaremos as fontes primárias dos dois principais atores responsáveis pela reforma: Hélio Beltrão e José Teixeira Dias. Do primeiro, trata a obra *Reforma Administrativa em Marcha* (1969). Os textos contidos são transcrições de palestras de Hélio Beltrão em diversos momentos, seguindo uma ordem mais temática, e não cronológica, sobre os projetos de reforma e medidas iniciais adotadas. A obra de Dias, *A Reforma Administrativa de 1967*, é praticamente uma explicação de cada um dos pontos do DL200[27], provavelmente endereçada aos altos escalões da administração pública federal, como Ministros, Secretários, chefes, presidentes de estatais, além de estudiosos do assunto[28]. Entendemos como necessário para a pesquisa expor e descrever detalhes das obras, uma vez que são as principais referências documentais sobre o assunto, sendo citadas por vários dos analistas aqui mencionados, porém, de forma mais genérica. O detalhamento destas obras permite entender o pensamento de Beltrão e Dias, seus

[27] Na introdução da obra, Dias ressalta que seu objetivo é resumir os trabalhos da reforma, identificar as alternativas e opções feitas pelo governo ao longo do processo e facilitar a compreensão da legislação expedida. Observa, ainda, que procurou desenvolver a obra na mesma sequência dos títulos do DL200.

[28] Não dispomos de dados sobre a circulação da obra. No entanto, na *Nota do Editor*, encontramos a seguinte indicação: "Integrante da série dos CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, dedicados ao programa de pesquisas mantido pela Fundação Getúlio Vargas em convênio com a Fundação Ford, o trabalho de José de Nazaré Teixeira Dias enriquece, objetivamente, a bibliografia especializada, em particular, quanto a experiências e questões brasileiras. A primeira edição em nada difere, no essencial, da que ora lançamos a público. Apenas, uma feição gráfica mais apurada, e a certeza de que terá o rápido destino das mesas de estudo, das bibliotecas de consulta e do acompanhamento permanente dos que lidam com a administração pública federal" (DIAS, 1969, s/n).

posicionamentos e reflexões feitos enquanto o DL200 estava sendo formulado ou imediatamente após, na sua fase inicial de implementação.

2.4.1 A descentralização no DL200: política e técnica

Em palestra realizada em 1965, Hélio Beltrão (1969, pp. XVI-XXVII), na qualidade de membro e relator da COMESTRA, tece algumas considerações sobre quais deveriam ser as diretrizes do que viria a ser o DL200. Ainda que considerasse o projeto da Comissão Amaral Peixoto "bem feito, disciplinador, aprimorador (sic)" no sentido *técnico,* também colocava que seu "erro" era justamente tratar a questão como algo meramente deste âmbito, quando, na realidade, seria "um problema de política ou de filosofia de administração", o que não poderia ser resolvido apenas por uma reorganização de organogramas.

Diante disso, Beltrão ressalta que a primeira tarefa a ser cumprida deveria ser o "exame das causas" que fizeram com que a administração chegasse no ponto em que estava. Para ele, a causa precípua era o excesso de centralização, oriundo de uma confusão entre dois níveis presentes "em qualquer organização mais ou menos complexa": o de Direção Geral (central) e o da Execução (descentralizado ou periférico). O primeiro deveria ser de orientação, normativo, não agindo casuisticamente, enquanto o último, por estar em "contato com os fatos", deveria agir caso a caso, necessitando de autoridade para tal, de modo que somente em situações excepcionais os casos concretos deveriam subir ao nível geral. No Brasil, porém, tanto na administração pública quanto na empresa privada, estaria acontecendo o oposto, congestionando os níveis superiores. Na sua visão, era inadmissível que os níveis de direção, em lugar de orientar, estivessem perdendo tempo "despachando processos". Assim, a necessidade de descentralização não se tratava apenas de um aspecto técnico, mas estaria relacionada "com os conceitos de liberdade e de democracia", de modo que a administração pública deveria ter "livre iniciativa", assim como os campos econômico e social.

Dias, (1969, pp. XI-XVIII) na introdução de sua obra, ressalta que a reforma administrativa é tema recorrente em qualquer país e traça algumas comparações entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, chamando a atenção para o sistema educacional, que propiciaria, nos primeiros, não apenas melhores quadros técnicos na administração, mas uma opinião pública mais atenta ao tema. Ainda, nos primeiros, os temas políticos e administrativos seriam tratados de maneira "cientifica", enquanto nos últimos predominariam "soluções improvisadas".

O Brasil não seria exceção a essa regra e, embora perseguisse há anos uma tentativa de reforma, o fez "sob a predominância do enfoque jurídico, na vã procura da lei perfeita", desprezando os aspectos técnicos. Quando estes foram "encarados com seriedade" pela administração, teve origem o DASP que, no entanto, "perdeu no tempo por força mesmo da condição brasileira de país subdesenvolvido".

Dias localiza em 1952 o reinício de uma preocupação mais sistemática com o tema da reforma, cita também a iniciativa de 1956, com a CEPA. Nesta, ressalta a criação do Conselho de Desenvolvimento, "uma importante etapa na incorporação da ideia de planejamento aos hábitos da administração brasileira". No entanto, o precedente mais destacado é o imediatamente anterior: a Comissão Amaral Peixoto, de 1963, no governo João Goulart. A partir de seus trabalhos, "de grande amplitude", resultaram projetos de leis enviados ao Congresso para tratar da reforma. Porém, "as condições de anormalidade" do país à época, segundo o autor, "diante de um quadro de inflação galopante", impediram "que se pudesse falar com seriedade em Planejamento, Orçamento, Programação Financeira e outros instrumentos" de reformulação administrativa.

Finalmente, com o governo Castello Branco, "criou-se ambiente eminentemente reformista", ao qual Dias credita, em grande parte, a chegada "de elementos civis e militares que cursaram a Escola Superior de Guerra ou que se afinavam com as ideias renovadoras nela há muitos anos vinculadas" aos altos postos da administração federal. Continua o autor:

> Dentre as primeiras medidas de interesse para o presente estudo destacam-se a designação do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, emprestando-se, de imediato, o sentido de programação e de coordenação geral que seria a tônica da nova administração federal; orientação dinâmica para a coordenação da política orçamentária, mediante completo entrosamento entre o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e o Ministério da Fazenda e ativa e direta participação do próprio Presidente da República; providências tendentes a disciplinar a programação financeira do Tesouro, também mediante ação articulada daqueles dois Ministérios; e a concentração de esforços no sentido da elaboração, com os dados disponíveis e o apelo à colaboração informal de vários setores técnicos da área pública e da particular, de um Plano de Ação Governamental, do que resultou o PAEG (DIAS, 1969, p. XVI).

A seguir cita que, no âmbito do MPCG, criou-se a COMESTRA, cujos primeiros apontamentos foram a necessidade de duas leis: a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas (DL199) e outra sobre a reorganização da administração federal e diretrizes para a reforma administrativa (DL200). Além destas, destaca-se a parte da Constituição de 1967 referente ao Orçamento e Fiscalização Financeira e Orçamentária. Essas seriam "as bases legais e o

instrumental indispensáveis para empreender uma reforma objetiva, prudente, coordenada, gradual e em profundidade do Serviço Público Federal".

O início do governo militar, dessa forma, foi marcado por uma significativa reorganização política, econômica e administrativa. Dias aponta que "o Governo Revolucionário" se preocupou com o "restabelecimento da normalidade em todos os setores", diante do quadro de crise criado após a renúncia de Jânio Quadros, somado à inflação que já vinha de períodos anteriores e aos déficits orçamentários. Para o autor, tais situações teriam se perpetuado "amparadas pela miragem do desenvolvimentismo".

Diante disso, o novo governo deveria ter "uma ação orgânica eficaz". Institucionalmente, o maior exemplo foi a designação de um Ministério Extraordinário para o Planejamento, que deveria responder também pela Coordenação Geral e pelo orçamento, em "absoluta articulação" com o Ministério da Fazenda, responsável pela política fiscal e pela programação financeira. Em seguida, já tendo instituído o PAEG, os outros Ministérios "começaram a ser compelidos a pensar em seus programas setoriais, sem perder de vista a programação geral do governo". Tal postura teria ensejado "frequentes reuniões interministeriais" e a apresentação, ao Presidente, de propostas de ação conjunta. Ao mesmo tempo, procurava-se "a desconcentração de problemas da área da Presidência da República", fortalecendo os Ministérios e dando início a uma "experimentação administrativa".

Dias observa que a desconcentração de atos de rotina "encontrou sérios embaraços", devido à "tendência centralizadora" que caracterizou o governo Vargas, que era resultado não apenas de preceitos constitucionais, mas "de todo um emaranhado de leis e de normas administrativas, concebidas, sob o clima de predominância do centralismo administrativo". Assim, caberia à reforma administrativa proposta "inverter hábitos que se incrustaram na vida administrativa brasileira, os quais, em verdade, são a herança dos tempos coloniais e da característica paternalista do período 1930/45" (DIAS, 1969, pp. 1-4).

Como será visto, no restante do capítulo, na acareação entre os documentos de Beltrão e Dias, as exposições do primeiro tendem a ser mais gerais e principiológicas, enquanto as do último são mais detalhistas e técnicas. Do exposto até aqui, no entanto, nota-se, por parte de Beltrão, uma certa mitigação do papel da "técnica", dado que, para ele, o mais importante a se estabelecer, ao menos inicialmente, era uma nova "política" ou "filosofia" da administração, o que pode ser interpretado como a afirmação da necessidade de uma nova *postura* quanto ao problema. Dias, por sua vez, considera que um dos problemas da administração pública no Brasil seria justamente a "improvisação", ou seja, a falta de atenção aos aspectos "técnicos" e "científicos". Ambos consideram a urgente necessidade de "desconcentrar" a Presidência,

fortalecendo os Ministérios e chefias, e enxergam a centralização como um problema "histórico" a ser superado pela reforma, que se realizaria em um ambiente estável e propício a reformas, proporcionado pelo regime militar.

2.4.2 Os desdobramentos do DL200: reorganização administrativa e medidas iniciais

Aprofundando-se na necessidade de estabelecer de maneira consistente as funções dos diferentes âmbitos da administração, e promover a descentralização e a desconcentração, Dias coloca que a preocupação da reforma foi distinguir claramente as atividades-fim das atividades-meios ou atividades auxiliares. Estas, comuns à toda a administração, teriam a função de *auxiliar* as atividades finalísticas de cada setor, a cargo de cada Ministério. Com isso, objetivava-se que os meios não preponderassem sobre os fins. As principais atividades auxiliares arroladas no DL200 foram: pessoal; orçamento; estatística; administração financeira, contabilidade e auditoria; serviços gerais.

A reforma também localizou os órgãos de cúpula de cada uma das atividades auxiliares, de modo que o sistema de pessoal foi mantido no âmbito da Presidência da República, por ser um problema considerado relevante e pelo fato de que, tanto na administração pública quanto privada, a questão de pessoal é mantida junto ao principal dirigente. Apesar de cada Ministério ser responsável por seu setor de pessoal, todos deveriam ser supervisionados pelo órgão de cúpula. O orçamento, antes na órbita da Presidência da República, foi transferido para o MPCG, devido às novas funções do planejamento. Também para o MPCG foi a área de estatística, tendo o IBGE, agora transformado em fundação, como órgão central do sistema estatístico nacional. Anteriormente, a área estava no âmbito do Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais. A administração financeira e a contabilidade, juntamente com a recém-estabelecida auditoria, continuaram no Ministério da Fazenda, agora a cargo da Inspetoria Geral de Finanças, uma vez que a administração financeira anteriormente estava localizada no gabinete do Ministro e na Contadoria-Geral da República, mesmo local da contabilidade. Ainda na Fazenda continuaram os serviços gerais, como materiais, patrimônio, edifícios e instalações, porém, com papel reduzido do DASP.

Ainda sobre as atribuições e localizações dos órgãos do Executivo Federal, à Presidência da República estavam subordinados apenas oito órgãos. Dois deles de assessoramento, "o *staff* imediato do Presidente": o Gabinete Civil e o Gabinete Militar; o terceiro seria o Conselho de Segurança Nacional, "o mais importante Conselho da República"; em quarto, o SNI (Serviço Nacional de Informação); o quinto e o sexto eram o EMFA (Estado Maior das Forças Armadas)

e o Alto Comando das Forças Armadas; finalmente, o sétimo era o Departamento Administrativo de Pessoal Civil, órgão de cúpula do sistema de pessoal, e o oitavo se tratava da Consultoria-Geral da República, órgão de assessoramento jurídico (DIAS, 1969, p 109).

Os dois últimos, de acordo com Dias, poderiam ter sua localização discutida, conforme decisões de conveniência e preferência administrativa, ou até mesmo dependente de aspectos conjunturais. O órgão de pessoal poderia ser desconcentrado para algum Ministério. No entanto, por motivos de tradição administrativa e das atribuições constitucionais, como a criação de cargos em lei, algo que, conforme o autor, não se verificava "em nenhuma Constituição de país desenvolvido", optou-se pela manutenção, embora a reforma previsse que a área pudesse ser atribuída a um Ministério Extraordinário. O órgão jurídico poderia ser desconcentrado para o Ministério da Justiça, assim como ocorreu no caso da separação entre Justiça e Interior, anteriormente unificados, fazendo com que o primeiro se tornasse "jurídico por excelência", com a vantagem de poder pensar "permanentemente, não esporadicamente", na atualização da legislação federal.

Por seu turno, os Ministérios foram divididos em cinco setores: político; planejamento governamental; econômico; social; militar. No primeiro incluem-se Justiça e Relações Exteriores; no segundo, exclusivamente o MPCG; no terceiro, Fazenda, Transportes, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Interior; no quarto, MEC, Trabalho e Previdência Social, Saúde, Comunicações; no último, Exército, Marinha e Aeronáutica. Destaca-se a classificação do MPCG em setor próprio, "a fim de acentuar sua função precípua de dedicar-se ao planejamento governamental" (DIAS, 1969, p. 114).

No capítulo sobre a implantação da reforma administrativa (BELTRÃO, 1969, pp. XXXI-XLV) são descritas algumas medidas iniciais, tomadas logo após a aprovação do DL200. A primeira delas foi a chamada "Operação Desemperramento", capitaneada pelo MPCG, agora com Hélio Beltrão à frente da pasta. Os órgãos federais, incluindo os Ministérios, deveriam manter, inicialmente, suas estruturas, mas orientando-se desde logo pelos princípios gerais do Decreto, principalmente os de descentralização e delegação de competência. Assim, cada unidade ministerial deveria instituir um grupo de trabalho, presidido pelo seu Secretário-Geral, contando com um representante do Planejamento.

A estratégia da Operação procurava "remover o 'entulho grosso' acumulado durante quase dois séculos em que floresceram os erros e vícios decorrentes da índole centralizadora e formalista que marcou a evolução da administração pública brasileira", atacando as "causas profundas" da burocracia e buscando renovar a "mentalidade" administrativa.

A centralização de poderes na União, em detrimento dos governos locais, era vista como uma das causas principais do "emperramento". Em governos anteriores isso ocorria por determinação constitucional, segundo diagnóstico dos atores incumbidos da reforma, fazendo com que tudo passasse a depender do poder federal. Outra causa era a tramitação obrigatória, ou seja, a apreciação sistemática e rotineira de papéis, através de órgãos técnicos e jurídicos, que nada traziam "de prático ou lucrativo" para a administração, podendo os impasses serem esclarecidos pela análise de casos anteriores análogos ou pelo órgão processante. Assim, com a deflagração do "desemperramento", a partir da ação dos grupos de trabalho, ocorreram mudanças em três frentes: delegação de competência, transferindo autoridade, delegando poder de decisão dos níveis centrais para os periféricos, e celebrando contratos e convênios; simplificação de rotinas, abolindo exigências burocráticas consideradas supérfluas, que atrasavam a solução dos problemas; remoção de embaraços de natureza institucional, através de revisão de leis, decretos, regulamentos e normas, consideradas "superadas" e responsáveis pelo mau funcionamento da administração.

Como resultados, até o final do ano de 1968 são citados: 939 delegações de competência, nos diversos Ministérios, das quais decorreram 16.076 atribuições delegadas aos escalões inferiores e quase 9 milhões de documentos que deixaram de subir às autoridades delegantes; 780 rotinas identificadas, 171 rotinas levantadas e 57 rotinas simplificadas; 260 repartições reorganizadas e 166 regulamentos revistos. Todas essas ações teriam, conforme o documento, significado: o descongestionamento dos órgãos superiores, dando mais tempo para planejar; a redução de custos e melhor aproveitamento de pessoal; a extinção de órgãos desnecessários e estruturas mais simples e flexíveis.

Outra ação prevista para a implantação do DL200 foi a criação do ERA, que deveria assessorar os Ministérios e demais órgãos da administração pública federal, inclusive as repartições públicas nas medidas de descentralização, simplificação e racionalização dos trabalhos.

O ERA também tinha como incumbência realizar projetos, a fim de levantar informações sistemáticas que permitissem vislumbrar possibilidades e meios para alcançar os objetivos da reforma. Um deles foi o Projeto de Descentralização Regional do Estado do Rio de Janeiro, transformando em "um grande laboratório" para os experimentos de descentralização. A escolha se deu em razão da proximidade geográfica com os centros de decisão e da possibilidade de permanente verificação dos resultados junto aos órgãos locais. Outro projeto foi o chamado "João da Silva", que procurava identificar as formalidades que o

"homem comum" cumpria em seu cotidiano, visando a simplificação e racionalização das exigências, eliminando procedimentos considerados desnecessários.

Nos diversos estados, foram instituídos programas de descentralização regional, com auxílio do ERA, que realizava, nos órgãos federais locais, simpósios e treinamentos, a fim de divulgar "em termos simples e precisos" os princípios e a filosofia da reforma, bem como o levantamento de dados para conhecer as realidades locais, a partir dos quais era realizado o treinamento intensivo das chefias. No documento, são citados programas feitos em Belo Horizonte, Recife e Rio de Janeiro.

Em relação a como deveria ser o processo de descentralização, delegação e desconcentração, verifica-se, em Beltrão, uma preocupação maior com chamados "atos de rotina", bem como com o fortalecimento das parecerias com os entes federativos e com iniciativas experimentais de reforma, também a serem testadas localmente, aspecto que não aparece com enfoque em Dias. Este, por sua vez, mostra uma preocupação maior com o detalhamento da reestruturação ministerial, aspecto secundarizado por Beltrão. Ambos apontam a necessidade de o MPCG manter uma supervisão mais estrita em relação aos outros Ministérios, a fim de fazer valer os princípios norteadores da reforma.

2.4.3 A reforma e o setor privado: administração indireta, delegação e desburocratização

Para Beltrão (1969, pp. XLVI-LVIII), no âmbito do que considerava como "a filosofia básica da reforma", a "verdadeira" reforma não se daria por meio de mera reorganização administrativa da estrutura federal, nem teria resultados instantâneos, uma vez que a estrutura administrativa "não é *causa*, e sim *efeito*. Efeito de uma concepção errada do papel do Estado e da forma de exercê-lo". Desse modo, a reforma deveria começar pela definição de uma "filosofia básica" que orientaria todo o processo. Essa orientação deveria ser baseada em cinco princípios: descentralização, planejamento, coordenação, desburocratização e dinamização da atividade governamental.

Em relação à descentralização, o objetivo era desconcentrar a autoridade administrativa, restituindo aos órgãos centrais sua função "diretora, orientadora e normativa", transferindo aos órgãos locais a autoridade necessária para tratar dos problemas mais próximos ao público. Essa descentralização deveria operar em três frentes: dentro dos quadros da administração federal, através da delegação da autoridade executiva e revisão de leis e regulamentos; da administração para o setor privado, por meio de contrato, substituindo a execução direta, exceto em casos de segurança nacional "ou manifesta inconveniência"; da União para os governos locais, por meio

de convênios, fiscalizados pelo governo federal. Para o Ministro, os dois últimos itens viriam a "transformar radicalmente" a organização federal, substituindo, paulatinamente, "uma estrutura pesada, de execução, por uma estrutura mais leve, de programação, supervisão e fiscalização". Como exemplo de contrato com o setor privado, o autor cita "em vez de construir, equipar, administrar e manter hospitais, contratar a internação hospitalar com organizações existentes (Santa Casa etc.)"; "em vez de operar frotas de caminhões, contratar serviços de transportes etc. etc." (p. XLVIII).

Além disso, a política de descentralização, entendia-se, implicaria na decisão consciente de correr riscos, que seriam, porém, "incomparavelmente menores" do que os da centralização. Dessa forma, pretendia-se que o Executivo tivesse caráter regulamentar, evitando as "invasões inconvenientes" do legislador no campo administrativo.

No documento de Dias (1969), duas considerações chamam a atenção: a afirmação, praticamente idêntica à de Beltrão, de que a uma política descentralização implicaria na decisão de, conscientemente, "correr certos riscos", mas que seriam "incomparavelmente menores do que os da centralização" (p. 12). Da mesma forma, aparece claramente o intuito de desburocratizar, uma vez que os objetivos da reforma somente seriam possíveis ao se impedir "o crescimento desmesurado dá máquina administrativa, desburocratizando-a e libertando-a, sempre que possível, de encargos delegáveis" (p. 13).

Outra preocupação da reforma era bem definir as atribuições do Poder Executivo. O Presidente, auxiliado por seus Ministros, deveria ter ampla participação no processo legislativo, respeitando, porém, a divisão constitucional de poderes. Também exerceria a função de principal autoridade administrativa do serviço público federal. Sua principal ferramenta seria o Orçamento, uma vez que cabe ao Executivo submeter a lei orçamentária ao Congresso e sancioná-la ou vetá-la, bem como executar a alocação dos recursos.

A administração federal, por sua vez, seria dividida em administração direta e administração indireta. A primeira refere-se aos órgãos *diretamente* subordinados às principais autoridades do Executivo Federal, como a Presidência da República e os Ministérios. Sua administração é *centralizada*, ou seja, possui personalidade jurídica de direito público, inerente ao próprio Estado. A reforma, de qualquer modo, buscava modernizar, simplificar e dar flexibilidade à administração direta. Algumas entidades, no entanto, classificadas como "Órgãos Autônomos", apesar de juridicamente caracterizados como parte administração direta, possuíam maior flexibilidade, como autonomia administrativa e financeira, que abrangiam "serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da supervisão ou execução de atividades de pesquisa ou ensino, de caráter industrial" (DIAS, 1969, p. 76). Outros órgãos, com

características específicas, ou "de configuração peculiar", também receberiam tratamento diverso, como um Museu, cuja gestão seria diferente de um órgão "de caráter eminentemente administrativo", como um Departamento de Administração.

A administração indireta se dividiria em três categorias[29]: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Essas entidades realizariam atividades de interesse do Estado, mas com máximo grau de flexibilidade de gestão, comparável ao setor privado. Ressalta Dias (1969, p. 77):

> Em outras palavras, cônscio de que sua participação ou intervenção em determinadas áreas só poderá ter eficácia administrativa e operacional se amoldar-se aos critérios e métodos utilizados pelo setor privado, o Governo socorre-se da experiência da iniciativa privada em benefício do funcionamento das entidades sujeitas ao regime de administração descentralizada. Com isso, retira dos seus órgãos descentralizados qualquer escusa quando deixem de cumprir os programas cuja execução lhes foi confiada.

As três categorias apresentam alguns traços comuns: personalidade jurídica própria (de direito público no caso das autarquias, e de direito privado no caso das demais), distinta da do Estado; as entidades são criadas por lei; possuem patrimônio próprio. A autarquia executa atividades típicas da administração pública, porém, com gestão financeira e administrativa descentralizada, a fim de facilitar o cumprimento de determinado programa de trabalho. Dias observa que, no decorrer da reforma, o número de autarquias poderia ser reduzido, sendo reincluídas na administração direta, caso adquirissem "condições de eficiente funcionamento", ou poderiam ser transformadas em uma das outras categorias da administração indireta, ficando mais próximas à organização do setor privado. A empresa pública deveria desempenhar as funções de natureza empresarial do Estado, porém, sua atuação seria semelhante à de uma empresa privada, embora seu capital pertencesse à União. As sociedades de economia mista desempenhariam atividades de natureza mercantil, sob a forma de sociedades anônimas, com a maioria das ações pertencendo à União.

[29] Uma espécie de quarta categoria seriam as Fundações, que contariam com especificidades: "Quanto às Fundações instituídas pela União, nota-se que a Lei de Reforma Administrativa evitou classificá-las entre as categorias da Administração Indireta, a fim de resguardar, ao máximo, sua condição de entidade privada, basicamente relacionada ao Código Civil. Levando em conta, porém, a necessidade que também aí se apresentava de estender a supervisão ministerial às Fundações, buscou a Lei, entre as categorias da Administração Indireta, aquela que mais facilitasse respeitar-se aquela condição, de modo que a supervisão ministerial pudesse ter caráter eminentemente programático. Daí o dispositivo segundo o qual "equiparam-se às Empresas Públicas, para os efeitos desta Lei, as Fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União quaisquer que sejam suas finalidades" (Art. 4º, § 2°)." (DIAS, 1969, p. 80)

A reforma preocupava-se, de acordo com Dias, em caracterizar claramente as entidades para não que não ficassem sujeitas às regras habituais da administração direta. Dessa forma, deveria ficar nítido que estas seriam supervisionadas, mas não subordinadas, aos Ministérios, a fim de evitar interferências episódicas. Essa seria, justamente, a peculiaridade da *descentralização*. Ainda, as empresas públicas e as sociedades de economia mista deveriam operar de maneira idêntica ao setor privado, cabendo aos Ministérios supervisioná-las para que se ajustassem ao programa geral do governo, até mesmo porque as entidades possuíam órgãos próprios de direção e fiscalização, cuja autoridade deveria ser prestigiada. Por último, a administração de pessoal deveria se dar conforme a CLT, obrigatoriamente nas empresas públicas e sociedades de economia mista, e quando possível nas autarquias, a fim de tratá-las conforme as regras do setor privado, afastando-as da legislação vigente na administração direta.

Embora a descentralização fosse uma ferramenta essencial, a tônica da ação administrativa do governo seria o planejamento. O MPCG deveria auxiliar a Presidência da República na programação geral e coordenar os programas setoriais oriundos dos outros Ministérios. No entanto, Dias frisa que não se tratava de um Superministério, um receio baseado em "concepções predominantemente estruturais do Serviço Público Federal". A coordenação, tarefa complexa, também contaria com a ação de outros Ministérios, como do Interior, do Trabalho e Previdência Social e da Saúde, a depender dos programas setoriais e das necessidades de integração regional.

De qualquer forma, Dias (1969, pp. 85-86) ressalta a necessidade da institucionalização do MPCG, lembrando que outras opções seriam uma Comissão de Planejamento, composta pelo Presidente e pelos Ministros, que funcionaria através de uma Secretaria Geral, solução esta adota por JK em 1955, com o Conselho de Desenvolvimento. Uma alternativa seria um Ministério Extraordinário, como no caso de Celso Furtado e do próprio Roberto Campos. Ainda, a institucionalização do Ministério se justificaria pelo fato de que o responsável pelo planejamento deveria ter *status* de Ministro de Estado, para tratar em pé de igualdade com os outros Ministros.

As licitações também foram um importante tema tratado pela reforma. Dias (1969, pp. 201-208) observa que as licitações estavam imersas em um "cipoal de normas burocráticas", em que havia confusão entre procedimentos, instrumentos administrativos e controle, prevalecendo "o cultivo ao processo e o abandono do objeto". O legislador, diante de novas normas legais, que precisariam ter seu cumprimento fiscalizado, passa a exigir mais "papel", de difícil obtenção não própria burocracia, para inscrição de concorrência, um procedimento

irracional, uma vez que muitas exigências não tinham relação com a finalidade, o que afastava concorrentes qualificados e aumentava os custos de concorrer, causando aumento de preços.

Diante disso, a reforma buscava a simplificação dos procedimentos, a partir de três objetivos: ampla competição, serviços de qualidade, menores preços. Estes, porém, eram dificultados por, além de entraves legais e burocráticos, insegurança na realização de pagamentos pelas unidades administrativas, diversidade de critérios para habilitação de concorrentes e divulgação inadequada. Assim, a licitação deveria ocorrer em todos os casos, salvo naqueles cuja dispensa estivesse definida claramente na lei. Anteriormente, segundo o autor, ocorria "um dos mais ridículos procedimentos" da administração, no qual um despacho presidencial liberava a necessidade de concorrência, o que teria se tornado rotina, concentrando o assunto na Presidência da República, que só interferiria, após a reforma, em caso de segurança nacional.

As licitações dar-se-iam em três modalidades: concorrência, tomada de preços e convite. A primeira se dirigiria a obras, compras ou serviços "de vulto". Deveria contar com ampla divulgação e pré-habilitação para comprovar a qualidade, procedimentos que já ocorriam na administração indireta. A tomada de preços seria feita entre interessados previamente registrados e habilitados. O convite seria entre no mínimo três interessados, escolhidos pela unidade administrativa. Os critérios deveriam ser flexíveis e levar em conta aspectos como qualidade, rendimento, preços, condições de pagamento e prazos, fugindo, assim, de critérios rígidos, fixados em lei, na qual o menor preço predominava sobre a qualidade.

Enquanto Beltrão falava em delegação de autoridade, como um dos princípios "revolucionários" da reforma, Dias expunha em detalhes como deveria funcionar a administração indireta e como se diferenciava da administração direta. A relação com o setor privado também aparece mais nitidamente, tanto nos mecanismos de delegação e licitação quanto no tratamento da administração indireta, inclusive com a possibilidade de contratação de pessoal via CLT. Os dois autores também ressaltam a necessidade de desburocratização, pauta peculiar a Beltrão. Ambos manifestam estarem "conscientes dos riscos" inerentes ao processo, mas o consideram essencial e ressaltam que a função do planejamento serviria para manter a coordenação entre os tipos de administração e para evitar que a descentralização fragmentasse o aparato estatal.

Outro aspecto a ser ressaltado é a preocupação, tanto do governo quanto da reforma, em bem definir funções e escopos de atuação. Ainda que se tratasse de um regime autoritário, o governo procurava manter formalmente a separação de poderes. A reforma ia pelo mesmo sentido: os outros poderes não deveriam interferir no âmbito da administração, que caberia aos

administradores, ou seja, à tecnoburocracia civil, uma vez que o problema administrativo era identificado justamente como resultado da confusão de funções, atribuições e responsabilidades. Assim, ao passo que o governo pretendia redesenhar e estabelecer claramente as funções do Estado em geral, a reforma procurava fazer o mesmo no âmbito da administração.

2.4.4 O tripé da reforma: planejamento, orçamento e execução

Uma das principais decorrências da reforma administrativa foi a institucionalização da função do planejamento. De acordo com Beltrão, sua natureza seria "eminentemente *globalizadora* ou *integradora*", visto que o desdobramento da administração federal em setores, por meio de Ministérios com autoridade executiva delegada pelo Presidente, e a descentralização, através da delegação de autoridade aos órgãos periféricos, trariam o risco da descoordenação da ação governamental. Essa função seria inerentemente do Presidente da República que, no entanto, não poderia realizá-la pessoalmente. Desse modo, fazia-se necessária uma instituição para tal fim, que deveria estar situada "na intimidade da Presidência da República, em regime de absoluta identificação com o pensamento do Chefe do Poder Executivo. E seu titular deverá ter 'status' ministerial". O autor também observa que o Ministro do Planejamento seria "em termos funcionais, uma projeção do próprio Presidente da República, será sempre um Ministro 'sui generis' e acabará por ser apontado como 'Super-Ministro', o que pode prejudicar um pouco o trabalho de coordenação que lhe cabe efetuar" (1969, p. LII-LIII)[30].

Neste ponto, diferente de Dias, que procurava afastar a possibilidade do MPCG se tonar um "superministério", Beltrão observa que este risco existia, principalmente no sentido político, ou seja, de como seria visto pela sociedade e pelos outros Ministérios. Enquanto para Dias a função do planejamento era servir como referência coordenadora para os setores distribuídos nos diversos Ministérios, para Beltrão, o planejamento seria uma espécie de extensão da Presidência.

A função do orçamento estaria estritamente ligada à do planejamento. Para Beltrão, até então no Brasil, orçamento e programa eram conceitos separados, sendo o primeiro visto como uma "autorização para gastar", na qual a especificação dos gastos era feita no modelo das rubricas tradicionais de pessoal, material, serviços de terceiros etc., sem estar vinculada à

[30] O texto original, transcrito na obra, data de dezembro de 1964.

realização de determinados projetos ou programas, que deveriam estar devidamente quantificados. Assim, o conceito de "Orçamento-Programa" deveria ser introduzido na administração federal, no lugar do "tradicional" conceito de orçamento. Como precedente, cita que isso já teria sido feito na Petrobrás e no estado da Guanabara.

Completando o tripé, estava a chamada "Programação de Caixa" (Programação Financeira de Desembolso), também chamada de "Orçamento de Caixa", que não deveria se confundir com o Orçamento Oficial, aprovado pelo Legislativo. Deveria funcionar como um instrumento interno do Executivo, permitindo-o programar seu orçamento de modo que cada administrador saberia *a priori* quanto e quando receberia, a fim de dar previsibilidade à execução das atividades sob sua responsabilidade, cujos recursos seriam liberados automaticamente conforme o programado. Por sua vez, esses recursos não seriam apenas orçamentários, mas viriam também de operações extraorçamentárias e financeiras de qualquer natureza, inclusive externas.

Dias faz um longo preâmbulo antes de mencionar sua concepção acerca do planejamento. Tratando dos objetivos da reforma, afirma a necessidade de "reconciliação do legal com o real", uma vez que a administração federal seria um exemplo do descompasso entre as leis e a realidade, cujas "raízes históricas" remontariam às Ordenações do Reino. Critica o excesso de "formulações jurídicas" e aponta que a complexidade crescente das relações sociais, o desenvolvimento industrial, a urbanização e as relações internacionais, todas oriundas do pós-guerra, acabaram levando a soluções episódicas, dada a inflexibilidade das normas jurídicas, que não seriam capazes de atender às novas exigências da sociedade moderna. Ainda, a "tendência centralizadora", desde a Era Vargas, criou também um Estado paternalista, com "slogans de estatização" e uma "opinião pública desprovida da consciência de custos", além de ter gerado descoordenação, por olhar para os setores, para os casos específicos em detrimento de uma visão global.

A Economia, por sua vez, também esteve submetida ao Direito no Ensino Superior brasileiro, podendo-se afirmar que a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (da qual fizera parte Roberto Campos), de 1951, trouxe a "necessidade de se enfocar em novos termos a economia brasileira" e criou quadros, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, compostos por economistas que viriam a ser "convocados para missões em todos os setores". Da Comissão, que teve "parcos resultados" práticos, derivou a ideia da necessidade de planejamento, ou seja, "de condicionar a alocação de financiamentos à existência de projetos de provada viabilidade econômica". Disso resultou a criação do BNDE e a base para o Plano de Metas de JK, "que tanto popularizou a noção de planejamento no Brasil". Esses seriam

exemplos de como os fatos da realidade teriam ocorrido de maneira mais dinâmica do que a capacidade de formulação jurídica. O autor via, portanto, no planejamento, a melhor maneira de contornar os problemas da administração pública brasileira, que capacitaria o Estado a agir por meio de diretrizes estabelecidas, com uma administração metódica, a fim de cumprir seus objetivos e responsabilidades, e sob esse prisma deveria se dar a reforma da administração pública federal (DIAS, 1969, pp. 37-46).

O papel central do planejamento reforçava a ideia de que a administração federal, assim como a reforma, não poderia ser basear em improvisações. Porém, era necessário corrigir as defasagens, considerando que o DASP fora apenas um "esforço inicial, limitado e fugaz", embora meritório e importante, e não teve uma continuidade consistente no aperfeiçoamento do serviço público, que estaria permeado pelo "burocratismo" dos meios em detrimento dos fins. Embora teça críticas ao DASP e à centralização varguista, Dias localiza em 1952 o documento básico que deu origem ao movimento de reforma, apreciado pela COMESTRA juntamente com as iniciativas posteriores. O documento em questão teria se baseado, entre outras, na reforma feita por Roosevelt nos EUA em 1937. Todo esse diagnóstico corroborava ainda mais a importância do planejamento, bem como do orçamento e da programação financeira para que o governo concretizasse seus objetivos (DIAS, 1969, pp. 46-50).

Para se afastar do "burocratismo" e do "jurisdicismo", a reforma deveria ter caráter operativo e instrumental, distanciando-se "das teorias e das concepções apriorísticas". Também era imperativo que a reforma tivesse linguagem simples e de fácil assimilação, não apenas para o público, mas para promover entendimentos entre os administradores, desde a alta cúpula até os do menor nível hierárquico. Igualmente, não bastaria o planejamento, mas seria preciso administrar e verificar os resultados, ou seja, propiciar que os administradores gerenciassem suas responsabilidades. A reforma, com seu tripé – planejamento, orçamento-programa e programação financeira de desembolso – deveria lograr inserir o Brasil na Era da Ciência e da Tecnologia e atingir os ideais de desenvolvimento social e econômico, tendo, portanto, uma ampla perspectiva.

Ampla também seria a "moldura da reforma" (DIAS, 1969, pp. 54-71), seus preceitos fundamentais, os quais o autor dividiu, sinteticamente em Diretrizes, Planejamento, Execução, Controle, Organização/Coordenação e Pessoal. As diretrizes seriam uma diferenciação entre política e normas, em primeiro plano, e o problema organizacional, em segundo plano. As políticas e as normas, em cada órgão, estabelecem seus objetivos a serem cumpridos, dentro das diretrizes mais gerais do governo, o que seria diferente dos organismos incumbidos de desempenhá-las. De acordo com Dias (1969, p. 55):

> Se fizermos uma análise do Serviço Público Federal, sob esse ângulo, verificaremos, por certo, que grande número de órgãos não lograram funcionar por falta de políticas e normas que traduzam as diretrizes governamentais, assim como também há órgãos que continuam a existir sem que seu funcionamento se justifique à luz de novas políticas estabelecidas.
> Isso resulta de não se considerar o problema de organização da Administração Federal sob ângulo bem amplo, mas sim em consideração de aspectos estritamente organizacionais e do âmbito restrito desta ou daquela entidade.

Como exemplo, cita a política monetária, fixada em lei e executada pelo governo, por meio do CMN, com atribuições nitidamente definidas. O Banco Central seria o órgão responsável pela orientação, coordenação e controle dessa política, enquanto agente do CMN. Desse modo, sem a política monetária "o Banco Central flutuaria ao sabor das correntes e dos ventos; sem ele, a política monetária seria mera ficção". A política de pessoal iria na mesma linha: deveria ser previamente definida pelo governo, ter seu órgão de orientação, controle e supervisão da execução e, "como uma política destinada a traduzir o pensamento governamental", atingiria todos os órgãos do setor público, em todos os níveis da administração. Em suma, as diretrizes, primeira preocupação da administração, teriam a função de fixar políticas e normas, para a administração em geral e para os setores específicos, tornando o pensamento governamental conhecido por seus agentes e pelo público.

O planejamento, por sua vez, precede a ação administrava, e é responsável por traçar os rumos do progresso econômico e social, levando em conta os objetivos nacionais e os recursos mobilizáveis. Assim, o administrador público deveria estar ciente de que, independentemente da área de atuação, deveria agir conforme as linhas gerais do planejamento econômico e social do governo. Da mesma forma, o planejamento setorial deveria se ajustar ao planejamento geral, e o planejamento departamental ao setorial, propiciando a ação coordenada e integrada do governo.

A Execução se dividiria em Orçamento-Programa e Programação Financeira de Desembolso, que compõem o tripé da reforma, e do governo como um todo, juntamente com o planejamento. Tais instrumentos possibilitariam ao governo cumprir sua agenda de forma "compatível, ordenada e realista". O primeiro, essencial à eficiência administrativa, propiciaria maior previsibilidade à ação governamental, tanto para o próprio governo e as diversas áreas da administração pública, quanto para o setor privado. Da mesma forma, estabeleceria uma "linguagem comum" entre o Executivo e o Legislativo, ao elaborarem e aprovarem o Orçamento. A partir dele também seria possível modernizar os mecanismos de controle, avaliando os resultados e dando ganho de produtividade administrativa.

A Programação Financeira de Desembolso (*Cash Flow*), teria a função de assegurar um fluxo ordenado de recursos financeiros e proporcionar um ritmo de trabalho aos diversos setores do governo e da administração. Ainda, destaca-se sua função de garantir o pagamento pontual das prestações de serviços à administração pública por parte do setor privado, visto que um dos fatores de desorganização do serviço público seria a falta de programação financeira do Tesouro e dos Ministérios. Isso fazia com que empresas qualificadas se afastassem das concorrências públicas, bem como encarecia os serviços prestados. Dessa forma, uma das soluções aventadas seria aplicar métodos de programação de caixa das grandes empresas privadas ao serviço público.

Ao Ministério da Fazenda caberia conciliar os fluxos de receita e despesa, repassando aos Ministérios, que deveriam redistribuir aos setores de trabalho. A Programação, assim, regularia a "cadência" da implementação do Orçamento. Esse mecanismo, no entanto, praticamente inexistia na administração federal e seria essencial para os objetivos da reforma. Ressalta Dias (1969, p. 60):

> Trata-se de ponto crucial da vida administrativa brasileira a requerer, para chegar-se a boa solução, uma disciplina de formulação orçamentária tão olvidada e posta à margem por tão longos anos, e que deixou profunda herança negativa ainda em processo de intenso esforço de regularização. Se tivesse havido preocupação verdadeira e orgânica pela programação da Caixa do Tesouro, não teríamos chegado ao descalabro das extravagâncias das autarquias deficitárias. E tudo isso foi-se criando sem que nenhuma força de pressão da coletividade lograsse êxito em impedir a consagração de práticas tão absurdas, que conduziram a Administração Federal ao tumulto e pelas quais ainda paga toda a coletividade.

O Controle, de acordo com Dias, seria o "traço mais difícil de fixar na moldura da Reforma Administrativa", o que se dava pela ineficiência dos controles já existentes, criando uma resistência ao tema. As concepções vigentes de controle possuíam sentido jurídico, alinhado a "uma tradição que vinha das Ordenações do Reino", em que se presumia que os administradores agiriam de forma irregular e seria preciso "vigiar" todos os atos administrativos. A modernização do controle, pretendida pela reforma, buscava garantir autonomia e flexibilidade ao administrador, verificando, no entanto, se suas práticas foram executadas conforme as regras estabelecidas, o que aumentaria sua responsabilização. Da mesma forma, seria falaciosa a dicotomia entre controle *a priori* e *posteriori*, por isso a reforma trazia uma "nova formulação" do controle, baseada em quatro tipos principais, que aprofundasse seu sentido finalista:

> 1º - o acompanhamento e verificação da execução do Plano e do Orçamento-Programa, ou seja, o *controle programático;*
> 2º - o acompanhamento e a verificação da regularidade das despesas efetuadas, ou seja, o *controle financeiro;*
> 3º - o acompanhamento e a verificação da observância das normas administrativas em geral, ou seja, o *controle administrativo;*
> 4º - a verificação dos resultados alcançados ou que deixaram de o ser pelo administrador, ou seja, o *controle de resultados.*

O controle interno da administração pública, por sua vez, ocorreria por meio de mecanismos de contabilidade de auditoria, de responsabilidade do Executivo, enquanto o controle externo caberia ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas. No entanto, naquele momento, a organização da contabilidade pública era precária e inexistiam serviços de auditoria. Disso decorria os hábitos enraizados de tratar ato por ato, autorizar cada despesa e despachar cada processo, sem um direcionamento geral[31]. Assim, o objetivo da reforma em relação ao controle era racionalizar o controle interno, mais carente de melhorias, e tornar mais nítida a caracterização das áreas interna e externa.

A Organização/Coordenação estaria relacionada à harmonização do trabalho dos recursos humanos, que deveriam estar coordenados para alcançar fins previamente estabelecidos. Assim, a reforma dava importância secundária aos problemas estruturais de organizações, como os organogramas, que seriam "fotografias", e se interessaria pelo "filme

[31] Dias (1969, pp. 66-67) descreve as práticas de controle que a reforma pretendia superar: "A criação de Departamento de Administração nos Ministérios, inspirada na dicotomia Administração Geral e Administração Específica, de muito contribuiu para alimentar a ilusão de se estar resolvendo o problema do controle, pois que a cada uma de suas Divisões caberia fiscalizar a área sob sua jurisdição. Mas, o que, em verdade, ocorreu é que passaram a coexistir as Contadorias Seccionais - subordinadas técnica e administrativamente ao Ministério da Fazenda - e os Departamentos de Administração, subordinados aos Ministérios, sem que se precisasse a tarefa de cada um no processo geral de controle. E, como àqueles Departamentos e às suas Divisões se atribuiu a movimentação de recursos financeiros, e neles se concentrasse a competência para autorizar pagamentos, simplesmente deixou de ser exercido qualquer controle quanto à boa aplicação dos dinheiros públicos, já que este se resumia na verificação de compreender-se a despesa nos saldos das verbas ou no exame, sempre tardio, distante e meramente formal, de volumosos processos repletos de documentos de despesa. Com a gradativa ampliação da área de despesas sujeitas a registro *a posteriori* do Tribunal de Contas, a própria formalidade da aprovação burocrática das contas dos responsáveis foi esmaecendo de importância. As Divisões de Pessoal, que autorizam pagamentos substanciais por conta da rubrica pessoal, jamais foram inspecionadas ou tiveram seus registros auditados para verificação do acerto de seus procedimentos. Demais, tomavam-se as contas dos que pagavam as despesas - os tesoureiros - mas não dos que as autorizavam - os ordenadores de despesa - numa inversão flagrante da noção de responsabilidade pela prática de atos administrativos, que somente a Reforma viria retificar.
Os órgãos oficiais de contabilidade, as Contadorias Seccionais, jamais entregaram balancetes aos Ministérios, remetendo-os diretamente ao Ministério da Fazenda. Se o fizessem, estariam incompletos, pois que apenas compreenderiam as despesas por elas diretamente contabilizadas. As despesas dos Ministérios efetuadas através das Delegacias do Tesouro, nos Estados. são contabilizadas pelas Contadorias Seccionais que junto a estas funcionam, as quais enviam seus balancetes diretamente à Contadoria Geral da República.
Como se vê, os sistemas são estanques, o paralelismo, abundante, e os controles, realmente precaríssimos. A contabilidade não atende à sua finalidade precípua de facilitar e propiciar a ação controladora dos administradores".

em movimento", ou seja, os aspectos dinâmicos da administração, principalmente em relação à coordenação de pessoal.

Por sua vez, o problema de Pessoal na reforma deveria guiar-se pelas seguintes orientações:

> 1. Fixar diretrizes que permitam reformular a Administração do Pessoal Civil, através da revisão da legislação básica e da reforma dos esquemas de classificação e de remuneração.
> 2. Sem prejuízo daquela reformulação, adotar providências imediatas que permitam encontrar solução para os problemas mais agudos.
> 3. Atribuir a um órgão dedicado exclusivamente aos problemas de pessoal, subordinado diretamente ao Presidente da República, a responsabilidade pela formulação, orientação e coordenação da política de administração de pessoal.
> 4. Delinear a instituição de um corpo de assessoramento imediato do Poder Executivo, recrutado e selecionado segundo padrões especiais e sujeito a permanente processo de aperfeiçoamento (DIAS, 1969, p. 71).

Ponto nevrálgico da reforma, o *tripé* – Planejamento, Orçamento-Programa e Programação Financeira de Desembolso – alinhava clara e estritamente Beltrão e Dias. Ambos consideravam os mecanismos existentes – de planejamento e orçamento –, em parte legados pelo DASP, ultrapassados e insuficientes, quando não inexistentes. Preocupavam-se também com o fato de que cada setor e órgão da administração deveria ter claramente estabelecidas suas funções, em consonância com a programação geral do governo, bem como disporem dos recursos no tempo e no montante necessários. Esses mecanismos serviriam para efetivar a descentralização e a delegação, dando previsibilidade à administração e permitindo que cada parte arcasse com sua responsabilidade.

Nas exposições de Dias, nota-se a preocupação com outros temas além do tripé, principalmente as questões de controle e de pessoal. Enquanto Beltrão se coloca, ao longo de suas manifestações, como um crítico do "formalismo", Dias prefere usar como recurso linguístico o "jurisdicismo". É importante relembrar que, juntamente com o DL200, veio o DL199, que dispunha sobre a reformulação das atribuições do Tribunal de Contas, responsável pelos mecanismos de controle fiscal e orçamentário da administração pública. A seguir, trataremos mais pormenorizadamente da contenda envolvendo os formuladores da reforma e o meio jurídico. Da mesma forma, mais adiante iremos abordar a questão de pessoal, um outro ponto fundamental da reforma.

Outro aspecto a ser destacado é a relação com a economia. A citação do exemplo do Banco Central e da política monetária, ilustrando o que a reforma pretendia fazer na questão de pessoal, corrobora a ideia de que a reforma administrativa estava em compasso com as reformas econômicas feitas a partir do PAEG. Da mesma forma, o marco da Comissão Mista Brasil-

Estados Unidos como referencial da mudança de orientação no pensamento econômico brasileiro, demonstra que os atores da reforma, incluindo Roberto Campos, colocavam-se como uma espécie de "vanguarda" tecnoburocrática, que traria a modernização a partir do exemplo dos países desenvolvidos e do que existia de mais paradigmático nas ciências econômicas e administrativas.

2.4.5 A questão do Tribunal de Contas (DL199): conservadorismo X modernização

Desde o início dos trabalhos da reforma administrativa, o problema do Tribunal de Contas aparecia como um dos principais entraves a ser superado. Considerava-se que suas atribuições deveriam ser revistas, colocando-o enquanto órgão de controle externo do Poder Executivo, uma vez que, de acordo com a COMESTRA, o órgão intervia "a todo momento" em atos de responsabilidade do Presidente, dos Ministros e das autoridades delegadas, o que enfraquecia tanto a atuação dessas autoridades quanto do próprio Tribunal, estimulando a burocracia e aumentando os custos operacionais. Dias credita a dificuldade de se reformar à ausência de dados sobre a administração pública e às "forças conservadoras que se reúnem para defender seus baluartes". Como exemplos, cita o Tribunal de Contas e o DASP, como "dois redutos retardatários da modernização" (1969, p. 35).

Ainda no final de 1965, as contendas entre a ASESTRA[32] e o Tribunal de Contas se intensificaram. O último enviou um Projeto de Lei que o autorizava a aplicar "extenso rol de penalidades", bem como declarava que continuariam em vigor as disposições do Código de Contabilidade Pública, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública e da Lei nº 830, que não conflitassem com o PL. A ASESTRA considerou que isso seria manter em vigência uma legislação "absolutamente desatualizada quanto às técnicas de administrar", por se tratar de um regulamento de 1922 (DIAS, 1969, p. 22). Em dezembro, a Assessoria produziu uma nota, entregue ao Ministro do Planejamento, que deveria ser repassada ao Tribunal. O documento queixava-se abertamente da postura do Tribunal e expunha posições irreconciliáveis entre este

[32] As atividades da COMESTRA se encerraram em julho de 1965, com o anteprojeto de reforma administrativa entregue ao MPCG, e o anteprojeto de reforma do Tribunal de Contas entregue ao Ministério da Justiça (DIAS, 1969, p. 20). Em seguida, foi criada a ASESTRA, "uma equipe de um homem só: Dias". Campos delegou a ele a função de finalizar o projeto de reforma e tratar diretamente com o Presidente, uma vez que Beltrão havia assumido a liderança política da reforma. A ASESTRA se dedicou, principalmente, às questões de controle e pessoal, ainda não finalizadas no âmbito do projeto de reforma (GAETANI, 2005, p. 179). O mesmo autor coloca que, na disputa entre ASESTRA e TCU, o Presidente Castello Branco tomou parte da primeira, por influência de Roberto Campos (p. 181).

e os objetivos da reforma administrativa. Destaquemos os dois últimos parágrafos do excerto da nota:

> 5. Por tudo isso, parece que o Governo terá de fixar, preliminarmente, sua posição diante do problema: se renovadora, como sugere a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa e é da índole da atual Administração do País; se conservadora, como é da índole e de tradição inexorável do Egrégio Tribunal de Contas.
> 6. Uma das posições prevalecerá, e será por certo a de índole renovadora, cabendo à outra - a conservadora - acertar o passo com aquela. Não há, no caso, posição intermediária possível, dado que seria incompatível com o espírito de reforma que anima o atual Governo. A adotá-la, seria preferível, então, deixar esta área da Administração na condição em que se encontra ainda que notoriamente insatisfatória (DIAS, 1969, pp 24-25).

Outro problema do âmbito jurídico e seus pontos de embate com a reforma era a questão da administração financeira, contabilidade e controle. Dias (1969, pp. 131-133) ressalta que o DL200 viria a superar o "obsoletismo" do Código de Contabilidade da União e do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, ambos de 1922, e que seriam "resquício do espírito jurisdicista de nossa tradição administrativa". De acordo com ele, novas tecnologias e técnicas, "consagradas nos manuais de serviço", não mais suportariam uma legislação tão antiquada. Um dos objetivos da reforma era simplificar os procedimentos para utilização dos orçamentários, de modo que uma vez aprovado pelo Legislativo, "nenhum obstáculo de natureza burocrática" poderia interpor-se na execução do orçamento. Conforme o diagnóstico feito por Dias, a prática em vigência anteriormente na administração orçamentária dependia da liberação pelo Tribunal de Contas, ao mesmo tempo em que, baseado nas leis citadas acima, o governo podia autorizar facilmente créditos sem dotação orçamentária, fazendo com que todo o processo não passasse de um "maneirismo jurídico".

Diante disso, um dos mecanismos que colocaria fim a esse "vício burocrático" seria a já mencionada programação financeira de desembolso, um dos pilares da reforma, que funcionaria, em linhas gerais, do seguinte modo:

> A programação financeira geral, a cargo do Ministério da Fazenda, tomará por base as programações setoriais, a cargo das Inspetorias-Gerais de Finanças dos Ministérios. Os quantitativos globais fixados para cada Ministério é que vão determinar o ritmo de desembolso que estes poderão seguir e, consequentemente, o ritmo de execução de seus programas. Cada Ministério. a seu turno, em face dos quantitativos globais fixados pelo Ministério da Fazenda, aprovará sua programação financeira setorial, ficando, em consequência, cada unidade administrativa autorizada a movimentar os recursos. Conjuga-se, assim, a autorização programática, que decorre do

> orçamento, com a autorização para despender os recursos financeiros, que decorre da programação financeira aprovada (DIAS, 1969, p. 134).

Nesse formato, a questão se dividiria em três níveis: a Fazenda, responsável pelas receitas e despesas, ditaria o ritmo global de desembolso do governo; cada Ministério coordenaria a aplicação setorial dos recursos; cada unidade administrativa contaria, assim, com os recursos para a realização de seus programas, de acordo com as possibilidades do orçamento aprovado. Esse processo seria um exemplo de descentralização, visto que no sistema anterior acontecia o inverso: a unidade reporta-se ao Ministério, que por sua vez, dependia da liberação da Fazenda e do Tribunal de Contas, o que não trazia organicidade nem possibilitava uma programação eficaz.

Outra medida de descentralização foi a adoção da rede bancária (Banco do Brasil e bancos privados) para fazer a movimentação dos recursos, como recolhimento das receitas e pagamento de pessoal, o que antes era feito pelas tesourarias, duplicando o serviço e aumentando os custos e a ineficiência. Exemplifica Dias (1969, p. 135):

> As filas de pessoal aguardando a vez de seu pagamento nos guichês do Ministério da Fazenda pareciam problema insolúvel até que a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda empenhou-se em estudá-lo e buscar a solução racionalizadora que, por sua proposta, o Governo adotou. Filas também se formavam, nos dias de pagamento, nos setores de trabalho para onde se deslocavam os pagadores do Ministério da Fazenda. Seria interessante calcular a perda de horas de trabalho resultante de tantos anos de práticas burocráticas desse gênero. Também as instituições de Previdência Social começaram a adotar a medida, inclusive para o pagamento de benefícios, sendo essa uma das providências mais úteis que resultará da unificação da Previdência Social. A arrecadação da receita passou, também, a processar-se com a colaboração da rede bancária.

Apesar da flexibilidade ser uma das metas da reforma, um de seus objetivos era eliminar o regime de adiantamentos, algo que seria facilitado pela responsabilidade atribuída aos chefes das unidades administrativas e pelo uso da rede bancária. Exceção seria feita a locais que não contassem com rede bancária, através dos chamados *suprimentos*, cujos gastos deveriam ser comprovados posteriormente. Além disso, buscava-se eliminar totalmente, inclusive por força constitucional, a realização de despesa sem crédito próprio, uma vez que essa prática invalidaria o orçamento aprovado, a despeito de ser acolhida pelo Código de Contabilidade vigente anteriormente, e considerada "rotina" pelo Tribunal de Contas. Do mesmo modo, esse tipo de ação teria contribuído para o endividamento público e para a escalada inflacionária.

Em relação à contabilidade, a reforma instauraria o Plano de Contas, inspirado nas práticas da General Motors, que pretendia uniformizar os procedimentos contábeis, através do

acompanhamento e controle das receitas e despesas das unidades administrativas, e permitindo comparações entre as entidades, em áreas como pessoal e materiais, evitando o desperdício de recursos e aumentando a produtividade. No que tange à auditoria, Dias ressalta que esta foi uma inovação introduzida pela reforma na administração direta, dado que, por adotar métodos da gestão privada, a administração indireta já contava com tais serviços, o que representava uma defasagem da primeira em relação à última. Assim, os serviços de administração financeira, contabilidade e auditoria deveriam ser organizados pelas próprias entidades da administração indireta, funcionando em regime de completa descentralização. Os balancetes deveriam ser enviados aos Ministérios de cada setor, tendo cada entidade seu plano de contas. Cita-se:

> Os Bancos da União, por exemplo, obedecem aos critérios fixados pelo Conselho Monetário Nacional; a PETROBRÁS, às normas fixadas pelo Conselho Nacional de Petróleo; a ELETROBRÁS, aos critérios fixados pelo Ministério das Minas e Energia para as Empresas de Energia Elétrica; o Instituto Nacional de Previdência Social, às regras aprovadas pelo Conselho de Administração da Previdência Social. Não teria sentido pretender que o Plano de Contas único da Administração Direta se estendesse àquelas entidades (DIAS, 1969, p. 148).

O Tribunal de Contas, por sua vez, seria um órgão externo de controle da administração financeira e orçamentária da União, tendo sua atuação disciplinada pelo DL199. O Tribunal receberia os dados das Inspetorias-Gerais de Finanças, no caso da administração direta, e a partir dos relatórios anuais e dos balanços internos das entidades indiretas, e poderia mandar realizar inspeções através de seus próprios funcionários ou contratando serviços especializados de auditoria. Essas medidas de "simplificação e racionalização" fortaleceriam o Tribunal, que ficaria "armado de autoridade e instrumental que jamais possuiu", podendo exercer "legítima pressão" sobre os órgãos de controle interno, bem como sua ação fiscalizadora externa, uma vez que teria ficado liberado de "uma massa inoperante de papéis desprovidos de maior significado para a fiscalização dos dinheiros públicos". Igualmente, de maneira geral, a CF67 e o DL200, em relação ao controle, teriam "desprezado o formalismo", explicitando as razões de cada medida e as funções de cada órgão, criando uma nova "mentalidade" entre os administradores, de modo a "fugir às improvisações" (DIAS, 1969, p. 150).

O Tribunal de Contas era visto por Dias como uma personificação do "conservadorismo", do "obsoletismo" e do "jurisdicismo" que impregnavam a administração pública brasileira. Destoando de sua abordagem técnica e descritiva ao longo do documento, o autor não poupa pesadas críticas ao "Egrégio Tribunal" que, para ele, deveria funcionar apenas como um órgão de controle externo e *ex-post*. A alternativa para o problema do controle interno

era proposta em duas frentes: através da programação financeira de desembolso, que fortaleceria tanto a supervisão dos Ministérios quanto a autonomia de cada entidade da administração; e o exemplo da administração no setor privado, em que cada órgão deveria realizar sua própria contabilidade e auditoria e reportar ao Ministério responsável pela supervisão. Somente a partir daí, o Tribunal realizaria uma outra fiscalização, o que, para ele, fortaleceria a atuação do próprio órgão, cujo escopo ficaria mais definido.

2.4.6 Do gabinete ao guichê: o problema de pessoal e o atendimento ao "cidadão comum"

A administração de pessoal civil é um dos temas mais importantes da reforma e da obra de Dias, constituindo o maior dos onze capítulos, com quase cinquenta páginas. Nele, o autor faz uma retrospectiva da administração pública desde 1936, na qual, apesar dos esforços de reforma, prevalecera o "cultivo aos aspectos jurídicos" e "bem-intencionadas improvisações". Para ele, que se dedicara ao tema desde 1949[33], era necessária uma definição de princípios sobre o tema, para evitar o "caso a caso" e a incerteza por parte dos funcionários. O autor ressalta que, a despeito dos "bons auspícios" da criação do DASP, o recrutamento e a seleção de servidores eram ineficientes, com alto número de reprovações nos concursos. Isso se devia ao fato de que não levavam em conta as realidades do mercado de trabalho e davam pouca atenção ao treinamento já em serviço, que seria uma forma de contornar o problema. Exemplificando:

> Algumas das deficiências do sistema de recrutamento e de seleção adotado:
> 1. jamais se conseguiu abastecer, a tempo e a hora, as repartições que precisavam de pessoal;
> 2. com isso, incentivava-se o prolongamento das interinidades, que acabava convidando às efetivações sem concurso;
> 3. apelava-se para as áreas de menor resistência a exigência de seleção (diaristas, tarefeiros, pessoal de obras, os quais, com o tempo, passavam também a perseguir a efetividade). A própria técnica de seleção insistiu em não modernizar-se, pois o receio de utilização de certos tipos de provas de julgamento, considerado menos objetivo, desincentivou o aprimoramento de técnicas essenciais a certos tipos de seleção, como é o caso das entrevistas.
> Somos, provavelmente, o único país importante no qual o órgão central de pessoal não possui especialistas para realizar entrevistas, instrumento corriqueiro em qualquer agência de emprego, há muitos anos (DIAS, 1969, p. 156).

Alguns dos outros problemas citados referem-se ao treinamento, no qual os cursos oferecidos pelo DASP acabavam sendo usados como meio dos funcionários acumularem

[33] PINTO PESSOA SOBRINHO e DIAS, J. de NAZARÉ T. *Princípios de Administração de Pessoal. 1949.*

honorários por hora de aula; a avaliação de mérito, que não conseguia ser eficiente devido à multiplicidade de chefias, o que gerava desorganização; a classificação de cargos, que acabou se reduzindo à questão salário e resultou na incorporação do chamado extranumerário ao serviço público federal em 1960. Todas essas defasagens são atribuídas pelo autor à predominância do "jurisdicismo" em relação à "técnica". Ainda que o DASP tenha despertado o interesse pelas técnicas administrativas, acabou prevalecendo o prisma da norma jurídica.

A importância dos planos de classificação de cargos e retribuição se dava devido ao fato de que a despesa com pessoal somava mais da metade do orçamento, em razão do crescimento das responsabilidades do Estado. Porém, Dias considera que as medidas tomadas desde 1936 foram irracionais ao tratar do problema, por serem, muitas vezes improvisadas e descoordenadas.

> Em resumo: não se discutia no processo orçamentário o quantitativo global destinado a dispêndios de pessoal em relação a uma unidade administrativa, a uma atividade ou a um projeto. Considerava-se uma dotação global para os funcionários, correspondente ao quadro do Ministério, do qual a unidade administrativa obtinha um quinhão através da lotação; e consideravam-se, separadamente, uma de cada turno, dotações para contratados, mensalistas, diaristas e tarefeiros; além disso, consideravam- se dotações globais para serviço e encargos, e para obras (DIAS, 1969, p. 165).

O autor considerava que o problema de pessoal era talvez o mais relevante da administração pública, dado o gasto elevado, sendo o governo ser o maior empregador do país e o fato de que qualidade do serviço público dependia da qualidade do pessoal. De acordo com ele, nem administradores e nem administrados estavam satisfeitos com a situação vigente, porém havia discordâncias sobre os meios e métodos para lidar com a questão, o que trazia a necessidade de buscar certa unidade de pensamento, bem como de contornar o juridiscismo e as improvisações, para alcançar uma política de pessoal que pudesse ser explicada aos funcionários e que exequível.

Em que pese a generalidade da questão, os problemas da administração direta e indireta eram diferentes. A primeira era atrelada a uma legislação específica, que constava na CF67, e estava sob administração imediata do Executivo, enquanto a segunda necessitava de máxima flexibilidade e seguia a legislação de direito privado. Para Dias, mesmo com o advento da forma autárquica, e diante do surgimento de novas instituições (como a Petrobrás e o BNDE), o DASP não conseguira "interpretar corretamente a nova realidade" e acabou por tratar as administrações de modo semelhante. Diferentemente, a necessidade no momento da reforma

era fazer o inverso: usar para a administração direta exemplos bem-sucedidos da administração indireta.

Um dos problemas destacados da administração direta, inclusive previsto pela CF67, se referia à possibilidade de acumular outros trabalhos, em regime de jornada parcial, assim como o regime de remuneração com participação nas multas, por parte dos agentes fiscais. Embora fosse considerado um "mal necessário", devido à carência de quadros qualificados na administração, chamava-se a atenção para a "timidez" em se colocar como indispensável o regime de dedicação exclusiva e tempo integral, essencial para diversos setores e posições. O reajuste de salários, de 1965, poderia representar uma saída nesse sentido, mas um outro problema enfrentado era a ausência de dados válidos e atualizados sobre o mercado de trabalho e sobre o pessoal e salários pagos pelo próprio governo. Diante disso, o estabelecimento de uma política de pessoal para a administração direta deveria levar em conta a classificação de cargos, ou seja, a esquematização conforme as atribuições, posição hierárquica e formação educacional, que deveria estar em harmonia com a retribuição, considerando também o mercado de trabalho e a política salarial do governo.

As soluções, no entanto, somente seriam encontradas gradativamente, principalmente em relação à "massa do funcionalismo", na qual o primeiro passo seria obter os dados referentes a salário e regimes de trabalho, confrontando-os com os do setor privado, a fim de adequar seu funcionamento, "justificando-se, então, que ganhe mais o empregado que trabalhar e produzir mais, noção que precisa ser urgentemente incutida no funcionalismo civil". Para o pessoal de assessoramento, chefia e técnico-científico, menos numerosos, deveria haver tratamento diferente da "massa", e para a mão-de-obra ociosa a necessidade era de identificação, reabsorção em "trabalho útil" e retreinamento. De acordo com Dias, "sabe-se (...) que o simples afastamento de pessoal desnecessário dos locais de trabalho tende a aumentar a produtividade dos que continuam a prestar serviço ao órgão" (1969, pp. 172-173).

Quanto à administração indireta, apesar de estar no âmbito do Estado, deveria predominar o "clima do setor privado", a fim de alcançar seus objetivos e obter produtividade, uma vez que as entidades atuariam no setor privado, disputando com ele o recrutamento de pessoal e contratando via CLT. As empresas públicas e sociedades de economia mista já teriam estrutura adequada a esse regime, enquanto as autarquias permaneciam numa "zona cinzenta", visto que algumas estavam sujeitas à legislação trabalhista e outras ao regime dos servidores públicos. No entanto, a preocupação era evitar que se aproximassem do regime da administração direita e fazer com que se adequassem ao modelo das outras entidades indiretas.

O objetivo de aumento da produtividade não destoava da "valorização e dignificação" do servidor público. Ainda, Dias afirmava que aquela era a primeira vez que a legislação, apesar do jurisdicismo dos estatutos dos funcionários, fazia menção a normas éticas, cuja infração poderia incompatibilizar o servidor. Da mesma forma, era essencial a formação de quadros dirigentes capazes de dar produtividade e continuidade à ação governamental, o que se faria pelo reforço da autoridade e da autonomia dos chefes e dirigentes, em consonância com a política geral de descentralização. Assim, a quantidade de servidores deveria ser controlada levando em conta as necessidades e o orçamento, ao mesmo tempo em que se incentivava a participação e as sugestões dos servidores para as novas medidas administrativas. Entre as ações de flexibilidade relativas ao pessoal civil, era também prevista a possibilidade de contratação de especialistas via CLT, uma vez que se tratava de pessoal difícil de recrutar, em função de sua alta qualificação. Dessa maneira, seria possível contar com seu trabalho temporário, "pagando-os razoavelmente", sem que fossem empregados definitivamente no serviço público.

Dias ressalta que, na COMESTRA, a representação do DASP adotou uma "atitude de inércia", não chamando para si a responsabilidade em relação às medidas mais imediatas de pessoal civil. As principais ações nesse sentido diziam respeito ao pessoal ocioso e deveriam ser as seguintes: identificação; redistribuição conforme a necessidade; regularização da classificação de pagamentos; possibilidade de exoneração dos que não pudessem ser aproveitados; proibição de novas admissões enquanto houvesse pessoal ocioso com a mesma qualificação. Salientando que aquela era a primeira vez que se tomavam medidas objetivas para o tema, questiona os motivos pelos quais isso não foi feito antes pelos órgãos responsáveis. Quanto aos cargos de comissão, à exceção daqueles escolhidos diretamente pelo Presidente da República, deveriam seguir determinados critérios:

> 1. possuir o funcionário a condição de funcionário efetivo, ocupando cargo que guarde relação com a comissão;
> 2. comprovação de possuir o funcionário experiência adequada e curso de especialização (ou, caso contrário, comprometer-se a fazê-lo);
> 3. obrigar-se o funcionário, interessando ao serviço ao regime de tempo integral, com 40 horas semanais de trabalho.
>
> Deseja a Reforma Administrativa que as chefias sejam preenchidas por quem possua experiência e qualificação que passam, de imediato, a representar um incentivo aos que os fizeram ou se dispõem a fazê-lo. A providência em tudo se entrosa com o princípio de aperfeiçoamento dos quadros dirigentes, inscrito na Reforma, mas esta quer vê-lo aplicado imediatamente no caso das funções de direção e chefia, que não podem aguardar os estudos recomendados (DIAS, 1969, p. 182).

O DASP foi formalmente extinto pelo DL200 e substituído de Departamento Administrativo de Pessoal Civil, situado no âmbito da Presidência da República. Isso ocorreu porque a COMESTRA entendeu que as outras atividades auxiliares, como orçamento, organização, material e edifícios, até então sob o DASP, deveriam ser separadas da parte de pessoal e desconcentradas da Presidência. Considerava-se, assim, que um órgão central naquele modelo não mais se adaptava às necessidades de modernização administrativa que a reforma representava.

Dias faz um importante retrospecto da trajetória do DASP e de seus resultados. Num regime de caráter unitário, como o do Estado Novo, o chefe do Executivo exercia suas funções por meio de três elementos: o DASP para as atividades-meio; os Ministérios para as atividades-fim; e a Comissão de Estudos de Negócios Estaduais, que funcionava no âmbito do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. O autor ressalta que as relações entre o DASP e o Ministério da Fazenda eram conflituosas em relação ao orçamento, apesar de frisar que seus comandantes sempre foram homens públicos experientes e prestigiados dentro do governo. Descreve:

> O historiador desse período da vida brasileira há de assinalar aquela anomalia e esta curiosidade: ao mesmo passo em que assim agia em relação ao Orçamento, a Constituição de 1937 contentava-se, a rigor, em reproduzir, quanto a pessoal, o texto da Constituição de 1934, o qual, como se sabe, deixou raízes até os nossos dias e trata de Estatuto dos Funcionários, e **não de conceituar a Função Pública**. Acrescente-se que nem a Constituição de 1937 nem o Estatuto dos Funcionários, promulgado em 1939, usaram a expressão Administrativa de Pessoal, **numa demonstração inequívoca da preponderância, nessa área, do ângulo jurídico sobre o ângulo técnico-administrativo**. O que deve ser destacado é que andamos, realmente, a transplantar para a nossa Administração Pública certos órgãos e mecanismos sem suficiente conhecimento das técnicas que deviam acioná-los. Consequentemente, institucionalizamos um **sistema de pessoal extremamente rígido** e uma classificação orçamentária que insistia em dar relevo aos elementos secundários, aos itens de composição dos custos (pessoal, material, serviços e encargos, obras), esmaecendo a ideia de função, de unidade administrativa operacional. **Centralizamos de tal modo**, nos órgãos de administração geral dos Ministérios, a movimentação de recursos orçamentários de pessoal, de material, etc., que nenhum tempo lhes restou, praticamente, para cuidarem de seus problemas específicos, no nível ministerial (DIAS, 1969, p. 185. Grifos nossos).

Diante disso, o autor observa que, apesar de meritório, o esforço do DASP teve resultados limitados, uma vez que conseguiu modernizar apenas seus próprios cargos administrativos. Os Ministérios e a Presidência não contavam com os assistentes de administração selecionados e aperfeiçoados pelo departamento, o que ocorria porque devido ao excesso de centralização da época, em que não se confiava nos órgãos de periferia. Assim, os

Ministros e os principais chefes de serviço atribuíam ao DASP tudo que se relacionada à administração geral, criando uma "dicotomia ortodoxa" entre atividades-meio e atividades-fim, e diminuindo a autoridade e a responsabilidade dos administradores. Nos pós-1945, com um Executivo mais fraco, os Ministros passaram a reivindicar também a autoridade relativa às atividades-meio, gerando medidas descoordenadas e assistemáticas (como decretos-leis sobre reestruturações parciais de carreiras e cargos), além de maior permeabilidade ao nepotismo e interesses pessoais.

Considerando isso, a COMESTRA não tinha motivos para manter o DASP sob os moldes anteriores, uma vez que era impossível conciliar um órgão centralizador com os princípios de descentralização e desconcentração da reforma. Assim, decidiu-se pela criação do Departamento Administrativo de Pessoal Civil, juntamente com o Conselho Federal de Administração de Pessoal[34], enquanto órgão consultivo, de modo que se esperava que trazer inovações à área de pessoal, considerada altamente "burocratizada" e "jurisdicista".

Apesar das novas medidas, temia-se alguns "embaraços" que poderiam surgir na execução. Primeiramente, deveria se evitar o "superdimensionamento" do novo departamento, caso este não se libertasse das atitudes de "precondicionamento" a que se acostumara. Para tal o Ministério responsável deveria exercer a devida liderança, daí a necessidade da criação de um escritório de implantação da reforma, o que viria a ser o ERA[35]. Além disso, havia sempre o perigo de se "invocar razões da economia" para não tomar as medidas cabíveis, de modo que, num primeiro momento, para obter melhorias, seria necessário fazer dispêndios, porém sem perder o controle das despesas de pessoal, uma vez que a CF67 previa um teto de 50% das receitas correntes para este fim, que, naquele momento, era excedido em pouco mais de 10% e deveria ser adequado até 1970. Ao mesmo tempo, considerava-se que a remuneração era insatisfatória, principalmente para os cargos de direção, chefia e especializados, em comparação com o setor privado, de modo que as melhorias nessa área exigiriam gastos. A obtenção desses recursos poderia ser feita por meio da "compressão" das despesas de pessoal através de três vias: o não preenchimento de vagas enquanto houvesse pessoal ocioso, embora não pudesse ser feito em áreas especializadas; a contração de serviços em vez da criação de novos cargos, o que

[34] "O Colegiado terá uma composição que lhe garante visão abrangedora dos problemas de pessoal, pois compõem no, além do Diretor-Geral do Departamento, dois funcionários, um da Administração Direta e outro da Indireta, ambos com mais de vinte anos de Serviço Público da União, com experiência em administração e relevante folha de serviços; um especialista em Direito Administrativo; e um elemento de reconhecida experiência no setor privado" (DIAS, 1969, p. 189).

[35] Mais à frente, em outro capítulo, Dias retoma o tema do escritório para implantação da reforma, que deveria funcionar aos moldes de um escritório de organização do setor privado. Também cogita a possibilidade da criação de um Ministério Extraordinário para a reforma, que deveria ser comandado por "pessoa altamente qualificada", e cita que França e EUA adotaram medidas semelhantes (DIAS, 1969, p. 210).

deveria ser feito de maneira organizada para não correr o risco de gastar ainda mais; a colocação de pessoal em disponibilidade, ou seja, extinguir o cargo, afastando o funcionário ativo, para que não se gastasse com locação e material.

Quanto a esta última, na qual o funcionário continuaria recebendo os vencimentos integrais, Dias tece crítica à CF67 e aponta que o governo, na fase constituinte, recomendou que a disponibilidade fosse feita com base nos vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, porém, na fase final, "como era de se esperar", houve uma articulação no Congresso para a manutenção dos vencimentos integrais, de modo que o governo não conseguiu enfrentar tal pressão. Queixa-se o autor: "A solução dada pelo Congresso Nacional, em momento de manifestação de seu espírito paternalista e de olvido dos princípios de Justiça Social, acolhe fator fortemente impeditivo do encaminhamento de solução para os problemas de pessoal do Serviço Público Federal" (1969, p. 195).

Conforme o diagnóstico feito, naquele momento as despesas com pessoal[36] representavam "o mais grave problema administrativo do Governo"[37]. Perante esse cenário, o MPCG e a Fazenda teriam papel estratégico:

> O Ministro do Planejamento terá sempre diante de si o impulso de aumentar a fatia de despesas reprodutivas do orçamento e a realidade do impacto das despesas de custeio, dentre as quais a parcela mais significativa compreende o pessoal, e, ainda, o desejo de manter em equilíbrio - e mesmo reduzir - a carga fiscal, como estímulo às inversões e dinamização do setor privado, segundo as características da conjuntura da economia nacional. Seu ângulo de visão é o mais amplo possível dentro do Governo, principal justificativa da institucionalização do Ministério do Planejamento, mas não poderá, apesar disso, deixar de considerar sob enfoque especial os compromissos orçamentários de pessoal. O Ministro da Fazenda se verá compelido a assegurar a normalidade dos suprimentos financeiros para custeio (com predominância das despesas de pessoal) e procurará assegurar igual tratamento para os investimentos e outras dotações dinâmicas ou socialmente

[36] Um ponto mencionado pelo autor era o fato de que, apesar da administração direta ser vista como a fonte dos problemas, muitas entidades indiretas eram deficitárias, o que pesava no orçamento do governo (DIAS, 1969, pp. 198-199).

[37] O problema já era antigo, datando, no mínimo, da década anterior à reforma. Destaca Dias (1969, p. 199): "Os dispêndios de Pessoal atendidos pela União somavam Cr$ 7.055 milhões, dos quais Cr$ 4.126 milhões referiam-se às Estradas de Ferro. Destacávamos que esses Cr$ 7.055 milhões representavam 11 % em confronto com a Receita Geral; 12,5% da Renda Tributária; 35,8% da Renda do Imposto de Consumo; mais de duas vezes o Orçamento do Ministério da Agricultura; quase duas vezes o Orçamento do Ministério da Educação e Cultura; duas vezes e meia o Orçamento do Ministério da Saúde. Alertávamos naquela oportunidade: "A questão é sobremodo importante e para solucioná-la urge traçar orientação firme e decisiva, pois como se disse, os males apontados acima têm prejudicado enormemente o pessoal de administração centralizada, cujos salários cada vez mais vão tornando-se desvalorizados pelo vulto das despesas de pessoal, quando se pretende, em relação a eles, adotar medidas apropriadas. Mais se acentua a grande importância deste problema quando se considera que estamos desviando recursos orçamentários substanciais de programas essenciais à coletividade e ao desenvolvimento econômico do País" (DIAS, J. DE NAZARÉ. *Administração de Pessoal - Algumas sugestões para* o *aperfeiçoamento do serviço Civil*, 1955).

> prioritárias, dentro do desejável equilíbrio da Caixa do Tesouro (DIAS, 1969, pp. 196-197).

Pela exposição de Dias, fica claro o teor das críticas direcionadas ao DASP. Apesar de ser considerado como uma iniciativa importante em direção à modernização administrativa, seus limites são destacados, como o fato de que não conseguiu assessorar efetivamente a Presidência e os Ministérios, bem como não logrou êxito em modificar a rigidez estatutária dos servidores. Assim, via-se no DASP uma perpetuação do "jurisdicismo", tido como um problema histórico da administração brasileira. Da mesma forma, o Departamento não conseguira adaptar-se às novas exigências da economia, que dependia em grande medida da performance do setor público. Ainda, tal situação não agradava ninguém: governo, alto escalão da burocracia, servidores e cidadãos não se sentiam atendidos por aquele estado de coisas.

A solução aventada, então, seria a flexibilização e a descentralização, usando os exemplos administrativos do setor privado. Nesse sentido, nota-se que Dias depositava suas apostas na administração indireta, dado que o mesmo era crítico em relação ao tratamento dado pela CF67 à administração direta. Reconhecia, no entanto, os problemas e limitações da administração indireta, como a necessidade de dirigentes para dar continuidade e coordenação à programação do governo e a ausência de quadros qualificados, que deveriam ser atraídos para a carreira pública por meio de melhores salários e condições mais flexíveis de trabalho. Destaca-se a diferenciação feita por Dias entre "a massa" de servidores e o pessoal "técnico-científico". Dessa forma, a "tecnoburocracia" não deveria estar apenas nos Ministérios e nos altos escalões, mas também distribuída pelos órgãos da administração indireta, o que só seria possível com sua valorização. Percebe-se, aqui, alguns detalhes do que viria a ser considerado pela literatura como o problema da "fragmentação" e "descoordenação" da administração indireta: para ser exequível, precisaria ser prestigiada, para isso, porém, deveria operar de maneira flexível, fornecer remuneração satisfatória e, ainda, dependia da capacidade de coordenação dos dirigentes.

Por seu turno, Beltrão não aborda tão detalhadamente a questão dos servidores, mas tece algumas considerações gerais em relação ao problema e destaca as deficiências dos serviços estatais no atendimento ao público. Um dos documentos que constam na obra *Reforma Administrativa em Marcha*, é o discurso de encerramento da Semana da Reforma Administrativa (BELTRÃO, 1969, pp. LXXV-LXXX), feito pelo Ministro Hélio Beltrão, em 18 de outubro de 1968, presidida pelo então Presidente da República, Costa e Silva, e que contou com presença de todo o Ministério e da maioria dos governadores.

Beltrão ressalta que ao longo do evento os Ministros das diversas áreas expuseram os trabalhos que vinham sendo feitos em cada pasta em relação à reforma administrativa, os governadores debateram informalmente sobre o tema e o evento foi "maciçamente" coberto pela imprensa, além de contar com a presença de funcionários públicos, empresários, militares e público em geral.

De acordo com o Ministro, o objetivo do evento foi difundir alguns princípios da reforma e "prestar alguns esclarecimentos". O primeiro princípio se referia ao fato de que a reforma "não é uma operação instantânea, nem global", mas deveria ser feita por etapas, gradualmente, conforme constava no DL200, uma vez que os problemas que procurava solucionar vinham "de longe". Para ele, esta seria uma "reforma tipicamente *de base*", e seu caráter não global se devia ao fato de que deveria estabelecer prioridades. Da mesma forma, seria gradual, uma vez que não poderia ser tratada em único governo. Beltrão faz uma intrigante afirmação ao colocar essa questão, manifestando que a reforma "está sendo atacada por este Governo desde o primeiro dia como se tivesse que ser resolvida por ele, muito embora seja tarefa a ser executada por vários Governos sucessivos" (p. LXXVI).

Outro ponto ressaltado por Beltrão é que a reforma não era um problema exclusivamente técnico. Por ser uma "reforma de base", exigiria a participação e a aceitação de todos, buscando modificar comportamentos, "atuando sobre as pessoas, não sobre os papeis". Diante disso, a reforma precisaria se basear em alguns conceitos, numa "filosofia". O primeiro deles seria a confiança nas pessoas, o que significava, "em linguagem técnica de organização", delegar competência e decisões aos escalões mais baixos da administração. Outra face desse princípio era a "presunção de veracidade", ou seja, acreditar que alguém que requeresse algo junto à burocracia estava dizendo a verdade, até que provasse o contrário. Para ele, acreditar nas pessoas era mais barato e mais eficiente, ainda que houvesse riscos daí decorrentes. Como exemplo de medida nesse sentido, cita a supressão da exigência de reconhecimento de firma nas repartições públicas.

Além desse, afirma que "daqui a poucos minutos" submeteria à assinatura do Presidente um ato que foi escolhido como simbólico: "suprimir a exigência de atestado de vida sempre que o próprio interessado comparece pessoalmente ao guichê ou assina o cheque". Complementa o Ministro: "Parece incrível, parece inacreditável, que seja necessário que o Presidente da República assine um decreto para que as repartições fiquem autorizadas a admitir que o homem, que está à frente do guichê, está vivo" (BELTRÃO, 1969, p. LXXVII).

A menção mais direita do Ministro sobre a questão da política de pessoal e a situação dos funcionários públicos é a seguinte:

> O funcionário público é vítima do lamentável estado de coisas que caracteriza a administração pública brasileira; de um estado de coisas que resultou (...) do abuso do empreguismo e do pistolão. Em consequência dessa história melancólica da administração pública, pela qual, a rigor, não se pode responsabilizar ninguém, especificamente, já que se dilui na história a responsabilidade, o fato é que não existe, nesse país, uma política de pessoal digna desse nome (...). Uma das coisas mais difíceis que vem encontrando este Governo é saber quantos funcionários existem realmente no País, onde estão trabalhando, quanto estão ganhando e o que estão, realmente, fazendo (BELTRÃO, 1969, p. LXXVIII).

Beltrão agradece aos colegas dos outros Ministérios, salientando que a reforma não aconteceria somente a partir do Planejamento, "que apenas a impulsiona e orienta", e nas outras pastas é que se operaria a "batalha silenciosa". Também cumprimenta os governadores de estado, por terem se afastado dos compromissos de seus cargos para prestigiarem o evento e afirma que "os próprios políticos estão reconhecendo que o povo cada vez se interessa mais pelas coisas que ele entende, pelas coisas mais objetivas, que afetam sua problemática pessoal, sua vida cotidiana". De acordo com o Ministro, "o debate puramente vazio e abstrato, a polêmica puramente política, no sentido mais estreito e menos nobre dessa expressão, está, na verdade, interessando cada vez menos". Ainda, afirma: "a luta contra a burocracia é um tema eminentemente popular. O povo detesta a burocracia e se sente frustrado quando verifica que elegeu os governantes para vê-los trancados em seus gabinetes despachando papéis, em vez de vê-los ocupados na solução de seus problemas, em contato direto com ele" (p. LXXIX).

Nota-se, mais uma vez, a generalidade da exposição de Beltrão ao tratar do problema de pessoal. Para ele, a questão era bastante básica: não existia no país uma política de pessoal "digna", o que gerava incomodo entre os próprios servidores, mas, principalmente, afetava a qualidade do serviço público "no guichê", ou seja, no atendimento ao cidadão que necessitava do Estado. Assim, a principal providência da reforma nesse aspecto deveria ser a simplificação, isto é, diminuir as exigências feitas aos cidadãos, valorizando a "presunção de veracidade". Esse tipo de atitude a ser tomada era basicamente o que Beltrão entendia por "desburocratização". Dessa forma, de acordo com ele, os serviços públicos deveriam se aproximar "do povo", levando em conta suas necessidades e dificuldades, o que demandaria uma mudança de postura e de mentalidade, que aconteceria ao longo do tempo e não poderia ser resolvida apenas por um governo.

Nesse sentido, é possível perceber claramente as diferenças fundamentais entre Dias e Beltrão. Enquanto o primeiro se preocupava com as contendas jurídicas e legais, e com as definições técnicas, o último direcionava seu discurso ao público geral, que dependia dos

serviços estatais. De qualquer modo, há uma complementaridade entre as duas abordagens: o problema é atacado em seu aspecto propriamente burocrático por Dias, que trata de pormenorizar a trajetória e as dificuldades legadas historicamente pela administração pública, enquanto, por parte de Beltrão, ressalta-se as necessidades e desafios mais imediatos e perceptíveis pela população.

2.4.7 Desenvolvimento nacional: reforma, governo e empresariado

Na obra *Reforma Administrativa em Marcha* também é observado que o Ministro Beltrão acreditava que a reforma administrativa era "a reforma das reformas", uma vez que o desempenho do setor público influenciaria a eficiência e a redução de custos do setor privado. Assim, estabelecia uma estreita relação entre reforma administrativa e desenvolvimento econômico, um dos pilares do regime militar. Diante disso, consta no livro a transcrição de parte de um discurso feito por Beltrão (1969, pp. LXXXIV-XCI) a empresários, num jantar oferecido pelo Boletim Cambial, em 31 de julho de 1967. Nele, o Ministro se refere ao documento *Diretrizes do Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento* (PED), lançado no mesmo mês pelo MPCG.

De acordo com Beltrão, o documento era, antes de tudo, "um rigoroso compromisso do Governo consigo próprio", e manifestava "enfaticamente" o objetivo de "reduzir a pressão do poder público sobre o setor privado da economia", através da redução dos custos do crédito e de tarifas, como energia, combustíveis, transportes, bem como se comprometia a evitar a criação de novos impostos, controlar o déficit público, entre outras providências. O Ministro afirma que, assim como em outros países, o governo "cresceu de tamanho" ao longo do tempo e ampliou sua influência na economia, de modo que, além de definir a política econômica, era, naquele momento, o maior investidor em infraestrutura, e um dos maiores compradores, fornecedores e contratadores de bens e serviços, fazendo com que sua ação afetasse decisivamente a oferta e a procura.

Beltrão (1969, p. LXXXV), porém, evita entrar "na infindável controvérsia" sobre a legitimidade ou não da intervenção do Estado na economia, mas afirma que deveria ser reconhecido "o fato insofismável de que o Governo está hoje atravessado nos caminhos do empresário, que dele depende para quase tudo". O Ministro via, dessa forma, o programa de desenvolvimento como um "programa de estabilização", em que o governo se impunha "um sério compromisso de autolimitação e austeridade", ao mesmo tempo em que chamava o empresariado a promover "o crescimento sem encarecimento", através da contenção dos

“componentes de preços que dele dependem”, enquanto o governo procurava fazer o mesmo. Para atingir tal fim, o governo estava montando “um sistema de análise de custos em cada setor econômico”, de modo a promover “entendimentos” com os empresários, por meio de “compromissos recíprocos visando à estabilização”. Essa seria uma saída para substituir “um mecanismo global, imperfeito, burocratizante e contraproducente, por um mecanismo vivo, específico e atuante”.

De acordo com o Ministro, o governo de então deveria se concentrar no “óbvio” e limitar-se a “meia-dúzia de objetivos essenciais”, dentre os quais constam: elevar a produtividade agrícola; melhorar o sistema de transportes e comunicações; assegurar o ensino primário à população em idade escolar e erradicar o analfabetismo, “pelo menos nos grandes centros”; dinamizar a administração pública; desenvolver tecnologia nacional. Cumprindo essas finalidades, “o Governo poderá empreender muito menos, e o empresário brasileiro terá condições de empreender muito mais”, alcançando, assim, o “desenvolvimento acelerado”. Citando o Presidente Costa e Silva, o trecho da palestra de Beltrão se conclui enfatizando a necessidade de “execução coordenada”, o que possibilitaria maior “continuidade administrativa” e um governo “vigorosamente executivo”.

Em seguida, é citado um trecho de uma outra palestra proferida por Beltrão, realizada dias antes, em 27 de julho, na FIESP, sob o título de *Crescimento sem Encarecimento* (1969, pp. LXXXVII-XCI). O Ministro inicia a exposição explicitando que pretendia falar “na linguagem simples do homem de empresa. Mesmo porque estaremos sempre no mesmo barco”. Na sequência, afirma:

> E desejo começar este encontro pela reafirmação de uma necessidade urgente: a necessidade de DESBUROCRATIZAR este País. (...) o empresário brasileiro “é uma ilha de iniciativa cercada de Governo por todos os lados”. Por outras palavras: a iniciativa privada, neste País, bem sendo aos poucos bloqueada, em seu dinamismo, e em sua produtividade, pela burocracia nacional. Esse bloqueio decorre não apenas do desmesurado crescimento, mas da reconhecida, ainda que não generalizada, ineficiência da máquina administrativa governamental (BELTRÃO, 1969, p. LXXXVIII).

Assim como no trecho da palestra citada anteriormente, Beltrão coloca a dependência do empresário em relação ao governo, não apenas em suas funções precípuas, mas também como comprador, investidor e fornecedor de crédito. Diante disso, coloca que o governo não poderia cobrar produtividade e eficiência do empresário sem antes tomar providências quanto às suas próprias ações. Ressaltando esse compromisso por parte do governo, chama os

empresários, se dirigindo especialmente aos paulistas, o "mais poderoso Estado da Federação" a colaborarem com o governo. Cita:

> Vejamos agora o que esperamos por parte das empresas:
> a) que saibam cumprir a sua parte na luta pela estabilização, isto é, que saibam promover o CRESCIMENTO SEM ENCARECIMENTO, trabalhando no sentido de conter os componentes de custos que dependem da própria empresa, enquanto o Governo procura conter os que dele dependem;
> b) que, agora se reanima o mercado, não se deixem tentar pelo propósito de recuperar ou amortizar desde logo prejuízos passados, mas que, pelo contrário, confiando no futuro, e na expansão da atividade econômica, acreditem numa política de maiores vendas a menor custo.
> Esperamos das empresas – nacionais e estrangeiras – que confiem nos propósitos do Governo e no crescimento de nossa economia, e que, consequentemente, retomem rapidamente os níveis de investimento necessários a produzir aquele crescimento.
> Esperamos das empresas compreensão da função social do lucro, consideração pela posição do consumidor e pela situação do assalariado, cujos interesses devem ser resguardados em benefício da economia nacional.
> Em resumo: esperamos esperança, compreensão, cooperação (BELTRÃO, 1969, p. XC).

O Ministro enfatiza que o Programa recém-aprovado pelo governo procuraria combater a inflação e ao mesmo tempo acelerar o desenvolvimento, de modo que a reforma administrativa contribuiria para a efetivação desses dois objetivos, o que, segundo ele, constituiria "uma verdadeira revolução", que se dirigiria "contra a concentração de poder, tal como no plano político se têm processado rebeliões contra a Ditadura e, no setor econômico, contra o estatismo". Em tom de ironia, Beltrão coloca como "curioso" o fato de que, no Brasil, "o amor do povo à liberdade" se manifestava contra outras formas de concentração de poder, mas assistia "passivamente" à centralização "desse monstro (...) que é a máquina burocrática".

Cita, ainda, os primeiros resultados da Operação Desemperramento e conclui com "uma palavra de simpatia pelo empresário nacional", salientando que conhecia, "por experiência própria", a "luta diária" do empresário e afirma: "fico a imaginar de que prodígios será capaz o empresário brasileiro no dia em que tivermos esses problemas resolvidos", colocando como "injusto o confronto com os níveis de produtividade alcançados nos países mais desenvolvidos", e termina ressaltando que seria "necessário ampará-lo, ajudá-lo e fortalece-lo para que continue a lutar" (BELTRÃO, 1969, p. XCI).

Nos dias 27 e 28 de janeiro de 1966, a fim de manter em pauta os assuntos da reforma e integrar outros atores, o MPCG realizou o a I Reunião de Administradores Federais, contando com a participação de membros de todos os Ministérios, dos principais órgãos do Serviço Público Federal e de representantes de entidades públicas e privadas, inclusive internacionais.

Parte das recomendações foram estudadas pela ASESTRA antes de serem endereçadas ao governo.

Um dos temas tratados foi a modernização do processo de licitações. Com base em uma sugestão da FIESP, foi formado um grupo informal de trabalho, composto de dois ex-membros da COMESTRA, de integrantes do Ministério da Fazenda, do Ministério de Viação e Obras Públicas e do Ministério de Minas e Energia, além de três representantes do setor privado. O grupo produziu uma minuta de capítulo, que seria incluída na reforma. A partir dessas contribuições teve origem a Sexta Minuta, que foi distribuída pelo Presidente da República à alta cúpula federal (Ministros, Gabinete Civil e Militar, DASP e EMFA), e ficou decidido que a matéria seria examinada, em caráter conclusivo, por ele. Afirma Dias (1969, p. 26):

> Raras vezes nos foi dado participar de uma equipe tão motivada e tecnicamente capacitada para determinado trabalho. Supomos que isso tenha resultado do fato de se ter designado pessoas conhecedoras da matéria e grandemente motivadas na sua modernização. O grupo de trabalho logrou delinear as regras básicas a serem inscritas em lei (e, em seguida, explicitadas e desdobradas em um Regulamento), com grande poder de síntese e realismo para as necessidades do Serviço Público Federal. O texto original, de autoria do Grupo de Trabalho, foi atentamente revisto e analisado no curso dos trabalhos finais da Reforma, e praticamente mantido no Decreto-Lei nº 200.

Mais afeito ao debate público, e na qualidade de Ministro do Planejamento, Beltrão se dispunha em grande medida a dialogar com o empresariado nacional e divulgar a reforma, na tentativa de angariar apoio à iniciativa e ao projeto do governo de maneira geral. O então Ministro reconhecia que o governo colocava diversos entraves à atividade empresarial, mas conclamava a classe a confiar nas medidas que estavam sendo tomadas e a colaborar, principalmente na tentativa de combater a inflação. Para Beltrão, governo e empresas estariam "no mesmo barco", procurando enfrentar a burocracia. Logo, a "desburocratização" era uma pauta que unia os setores público e privado.

Na única menção direta ao assunto, Dias elogia o empenho da FIESP, que compôs um dos grupos de trabalho da COMESTRA referente à modernização dos processos de licitação. Em diversas outras passagens, já expostas, reitera que a administração pública deveria assimilar mecanismos da administração privada, em alguns casos, de maneira idêntica. Num outro trecho, porém, queixa-se do fato de que setores como o Comércio e a Indústria, apesar de reconhecerem a necessidade de reforma, tratam-na como uma questão secundária, enquanto dedicam sua pressão ao governo no sentido de questões que mais diretamente lhes interessam.

Nesse ponto também é possível notar uma diferença elementar entre os dois: enquanto Beltrão conclamava e dialogava abertamente com o empresariado, Dias mantinha certo ceticismo em relação ao papel do setor privado como grupo de pressão para fazer valer a reforma administrativa, uma vez que suas preocupações fundamentais eram com as pautas corporativas de cada setor, relegando a segundo plano o empenho nas reformas de caráter estrutural, como a administrativa.

2.5 Do decreto à prática: os primeiros limites e dificuldades da reforma

Como visto anteriormente, as análises do DL200 feitas a partir da década de 1990 colocam como resultados principais da reforma a fragmentação e a falta de coordenação geradas pela instituição da administração indireta. Outros problemas, porém, foram diagnosticados logo após a reforma, ainda nas décadas de 1960 e 1970, ou na fase final do regime militar, na década de 1980. O recurso a essas análises permite compreender melhor como a reforma era vista por seus contemporâneos, não no sentido da sociedade em geral, mas sim dos especialistas na área.

Araújo (1982) coloca que o DL200 resultou da disputa entre as duas correntes que integravam a COMESTRA, representada, em nossa análise, pela contenda entre Dias e Beltrão. O primeiro se preocupava com o sentido instrumental e funcional da reforma, enquanto o último preferia uma legislação que transmitisse a "filosofia" da reforma, ou seja, diretrizes gerais do governo para a administração pública, por considerar mudanças organizacionais já teriam sido tentadas pelos governos Vargas, JK e Jango. Para o autor:

> Ambas as correntes acabaram vendo o seu esforço consagrado no texto legal. Os princípios fundamentais são as diretrizes governamentais e os demais capítulos, com seus. artigos, incisos e parágrafos disporiam sobre a instrumentalidade e a funcionalidade da reforma. Com isso, a reforma Castello Branco se diferenciou das demais reformas, pois definia a postura para ação, ao mesmo tempo em que dissertava sobre a ação (ARAÚJO, 1982, p. 137).

A grande inovação em relação aos projetos anteriores, porém, foi a institucionalização do planejamento, que não havia sido conseguida pelos governos anteriores. Os outros princípios da reforma, no entanto, não tiveram o mesmo êxito. Araújo coloca que, a despeito dos números apresentados pelo ERA em relação à simplificação de rotinas e delegações de competência, relatórios produzidos pelo próprio MPCG e pela CATRA (Coordenação de Assistência Técnica da Reforma Administrativa), da FGV, em 1971, mostravam um "descompasso" entre os

objetivos do DL200 e seus resultados. Apesar disso, o autor reconhece que o Decreto "sistematizou, ordenou, deu lógica interna aos procedimentos da Reforma. Foi o primeiro documento legal que direcionou todo o esforço de mudança" (p. 139). Um dos maiores problemas teria sido a falta de continuidade da reforma, que não recebeu a mesma prioridade nos governos posteriores.

Kleber Nascimento (1967), escrevendo logo após a aprovação do DL200, considera que a iniciativa de 1967 foi a quarta tentativa abrangente de reforma desde o último governo Vargas (além desta última e do próprio DL200, as outras foram a da CEPA e a da Comissão Amaral Peixoto). De acordo com ele, essas reformas foram tentadas em circunstâncias diferentes, em regimes democráticos ou autoritários, por meio de comissões ou de Ministérios, de modo que seria possível entender suas falhas em perspectiva histórica, uma vez que não lograram "reduzir o descompasso entre a capacidade operacional da burocracia e as crescentes exigências administrativas do desenvolvimento econômico e social" (p. 12).

O problema maior, dessa forma, estaria na estratégia das reformas, ou seja, no "como" e não no "o quê". De acordo com o autor:

> Quem reage contra o descongestionamento da Presidência da República? Quem desconhece a necessidade de descentralização da máquina administrativa? Quem ignora a necessidade de institucionalizar as atividades de planejamento ao nível ministerial? Quem rebate a melhor das tendências no sentido de tornar o orçamento um instrumento de programação econômico-financeira? Quem discute a imprescindibilidade do controle substancial, ao invés do controle meramente legal ou formal, da execução orçamentária? Portanto, as soluções tornam-se cada vez menos controversiais, ao passo que o problema de **como desencadear a reforma** - problema estratégico - torna-se crítico. Em verdade, é possível que o drama do subdesenvolvimento seja menos o de desconhecer soluções adequadas, que o de conceber e dinamizar estratégias que transformem alguma daquelas soluções em realidade (NASCIMENTO, 1967, pp. 15-16).

Diante disso, as estratégias de reformas tentadas até então no Brasil não diferiram significativamente umas das outras, mantendo "regularidades sistemáticas". O autor cita vários elementos que caracterizariam essas falhas estratégicas que aparecem em todas as iniciativas de forma. Um deles seria o formalismo, ou seja, o descompasso entre o prescrito e o observado, entre a lei e o comportamento. Para o autor, essa falha teria origem numa concepção racionalista da administração pública, para o qual o comportamento seria uma mera decorrência das mudanças de leis, estatutos e organogramas. Outro problema seria o estilo "insulativo", na qual o grupo da reforma se coloca como acima dos demais, o que geraria antagonismos e

resistências. Uma alternativa a essa estratégia seria o estilo "cooptativo", ou seja, "converter para o processo reformista" camadas cada vez mais amplas da estrutura do serviço público.

Um outro entrave seria a orientação "globalista-imediatista", na qual a reforma deveria ser muito abrangente e conseguir resultados rápidos. Como contraexemplo cita a experiência norte-americana em relação ao sistema de mérito (concursos). A lei que o instituiu (o Pendleton Act, de 1884) tinha por objetivo abranger apenas 10% do serviço público e, em 1930, o sistema já cobria quase 80% dos cargos. Ainda sobre o sistema de mérito, o autor coloca que um dos problemas foi o foco no processo de seleção por concursos, mas pouca valorização do treinamento, principalmente levando-se em conta a escassez de recursos humanos. Assim, ao ingressar, o servidor recebia treinamento inadequado, o que impossibilitava sua avaliação posteriormente. De acordo com o autor, o sistema de mérito deveria ser "aquele em que o Estado oferece ao servidor público toda orientação, treinamento e aperfeiçoamento necessários ao desempenho eficiente de suas atribuições, de modo que sua permanência num cargo decorra do mérito de sua atuação" (p. 35).

Finalmente, o autor chama a atenção para a dicotomia entre "burocratização" e "desburocratização". Para ele, algumas áreas necessitariam de elementos burocratizantes, como impessoalidade, uniformidade, padronização, enquanto outras careciam de aspectos desburocratizantes, como iniciativa, flexibilidade e capacidade de auto-ajustamento. Isso dependeria, no entanto, de mudanças comportamentais entre os servidores, que não estariam sendo devidamente contempladas pela reforma, assim como nas iniciativas anteriores. Os programas de treinamento da reforma de 1967 estariam tendo uma "orientação mecanicista", no sentido de ensinar aos servidores o que deveriam fazer a partir das mudanças administrativas, mas sem se preocupar que internalizassem comportamentos[38] necessários à mudança. Outro risco ressaltado era o da falta de continuidade da reforma. Para Nascimento, em regimes ditatoriais, o poder de controle dos agentes da reforma seria maior, no entanto, cedo ou tarde, esses poderes seriam reduzidos, e o sucesso da reforma dependeria da internalização de seus valores.

Em análise mais recente, Gaetani (2005, pp. 183-196) credita a falta de continuidade da reforma, nos moldes em que foi formulada, às circunstâncias políticas do final do governo Costa e Silva, mas também a determinadas atitudes de Hélio Beltrão. No segundo semestre de 1966, Beltrão foi incorporado à equipe de transição de Costa e Silva, sendo considerado um contraponto "liberal" aos militares "linha-dura", que estavam aumentando sua influência

[38] Dias (1969, pp. 52-52) menciona o artigo de Nascimento em sua obra, em nota de rodapé. Inicialmente, concorda com a estratégia "comportamentalista", mas coloca que seria vazia sem a orientação do *tripé* da reforma.

política no momento. Beltrão tinha trânsito e amizade junto aos militares e logo seria convidado para assumir o MPCG no novo governo. A saída de Roberto Campos do Planejamento não foi muito amigável, uma vez que alertava para os riscos da promessa de alto crescimento sem inflação. Beltrão, apesar de ser visto como um liberal, não era tão "monetarista" quanto Campos na questão do crédito, o que agradava o empresariado. Além destes, sua retórica se dirigia a diferentes públicos, como os cidadãos comuns, burocratas e políticos.

O carisma e a identificação pública com o tema, proporcionaram a Beltrão uma oportunidade única para dar prosseguimento à reforma no governo Costa e Silva. Seu estilo simples, franco e direto teve impacto público imediato. Assim, a reforma foi redefinida como uma "cruzada nacional", e não mais como uma construção tecnocrática. Ele viajou o país divulgando a reforma e o PED, tentando unir o novo ciclo de desenvolvimento econômico e o enfrentamento dos problemas burocráticos. Sua principal arma retórica era a desburocratização, entendida como simplificação, e oposta à centralização, ao formalismo, à rigidez e ao legado do DASP.

Com o AI-5 e o endurecimento do regime, em 1968, a importância de Beltrão diminui e a pauta da desburocratização não encontra mais clima política. A reforma perde espaço para os objetivos de segurança e desenvolvimento nacional. Com Médici, Beltrão sai do governo, expressando seu desapontamento em razão da reforma ter perdido ímpeto e não ter conseguido alcançar seus objetivos de desburocratização e simplificação. Na sequência, a reforma se tornaria uma estrutura formal do Ministério do Planejamento, através da SEMOR (Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa) e suas atividades seriam basicamente expandir a administração indireta, por considerar a administração direta ineficiente e carente de expertise.

Para Gaetani, a reforma de 1967 foi inovadora e abrangente, inclusive para os padrões internacionais. Conseguiu estar em compasso com a política macroeconômica do período e atraiu a atenção dos dois primeiros Presidentes militares, ainda que de forma intermitente. No entanto, discordâncias sobre o modelo e a competição por protagonismo atrasaram a conclusão do projeto. Hélio Beltrão chegou a ter o poder e os recursos para dar continuidade à reforma, mas "simplificou demais"[39]. Declinou, por exemplo, de contar com o apoio da FGV, que, a partir da parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, estava capacitando seus quadros.

[39] Tradução livre a partir do excerto: "Beltrão had the power and resources to pursue his strategies later. However, he was not particularly concerned with securing the support of experts, preferring to keep things simple. His conceptions of the problems were indeed simple, as many of the solutions he offered" (GAETANI, 2005, pp. 195-196).

Embora o foco de nossa análise seja mais o processo de concepção e formulação da reforma, é inevitável tratar, em alguma medida, de seus *resultados*, ou melhor, de seus problemas de continuidade. Diante disso, a despeito da importância dos fatores políticos conjunturais, como a mudança de Presidente, de equipe ministerial e dos objetivos do governo, é possível identificar na própria condução do projeto alguns entraves e questões mal resolvidas.

Como vimos no primeiro capítulo, a figura do *empreendedor de políticas públicas* é essencial para qualquer medida de política pública e administração pública. Da mesma forma, podemos considerar Dias e Beltrão como os principais *empreendedores* da reforma, ainda que suas funções tivessem sido delegadas por seus superiores políticos, o Ministro Roberto Campos e o Presidente Castello Branco. Nesse sentido, aproximando o conceito das considerações sobre história política, é possível afirmar os atores políticos, ainda que estejam inseridos e condicionados por uma "estrutura" maior, possuem margem de atuação para definir o rumo dos acontecimentos.

No caso da reforma, para além das idiossincrasias pessoais dos dois *empreendedores*, é possível perceber que duas agendas paralelas coexistiam no processo de formulação da reforma, sendo que ambas foram consubstanciadas no próprio DL200. Beltrão, com a retórica da desburocratização, pretendia um projeto mais simples, uma "filosofia básica" que redefinisse as diretrizes da administração pública, apelando em grande medida para o público em geral, para o empresariado nacional e para as demandas do "cidadão comum". Dias, por seu turno, em consonância com Roberto Campos, pretendia instrumentalizar a reforma de maneira mais "tecnocrática", direcionando seu discurso aos *insiders* da burocracia.

Assim, ainda que contasse com uma janela de oportunidade e com fluxos favoráveis, a indefinição sobre qual deveria ser a tônica da reforma fez com que ela fosse "engolida" pelos fatores conjunturais e se tornasse secundária na década de 1970, no contexto do "milagre econômico". De qualquer forma, o DL200 havia lançado as bases organizacionais para a administração pública e teria novos desdobramentos nos anos seguintes, o que será visto no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 MILAGRE ECONÔMICO E INFORTÚNIO ADMINISTRATIVO: OS GOVERNOS MÉDICI E GEISEL

No presente capítulo trataremos do redimensionamento do Estado ao longo da década de 1970. Consideramos, conforme visto anteriormente, que o governo Castello Branco foi responsável pela *construção* das bases do aparelho estatal no regime militar, a partir da institucionalização de mecanismos que permitiram à cúpula militar e à tecnoburocracia civil imprimir suas características e crenças de como deveria se dar o funcionamento do Estado. Como exemplos podemos citar o PAEG, o primeiro dos diversos planos econômicos que marcariam o regime; a criação do Banco Central, que permitiu um maior controle das políticas monetária, fiscal e cambial; e o DL200, que reformou a administração pública. Quanto a este último, evidenciou-se, no capítulo anterior, que o assunto ocupou um lugar de destaque na agenda do governo, e sua formulação e implementação dependeram, em grande medida, do papel dos *empreendedores* Dias e Beltrão. Nos governos seguintes, porém, o tema da reforma administrativa teve um papel secundário na agenda, ainda que não tenha deixado de ser tratado, desta vez em outras bases.

A preocupação precípua, naquele momento, era com o desenvolvimento nacional, simbolizado pelo "milagre econômico", que utilizaria dos novos instrumentos da administração, como as empresas estatais, classificadas no âmbito da administração indireta, para executar seus objetivos. A crise oriunda do choque do petróleo, contudo, colocaria uma nova necessidade de reformular a administração pública, principalmente no nível decisório da política econômica, o que ocorreu, principalmente, por meio da criação do CDE. Diante disso, iremos explorar três conjuntos de questões: o contexto político e econômico da década de 1970; a atuação das estatais e do CDE; os desdobramentos, continuidades e descontinuidades do DL200, bem como a criação da SEPLAN, uma vez que a função do planejamento se constituía como um dos principais aspectos da reforma de 1967. Da mesma forma, todas estas problemáticas serão abordadas tendo em vista o papel da tecnoburocracia e sua atuação *política* no interior do aparelho estatal, levando em conta suas concepções e disputas.

3.1 O caminho do "milagre": rearranjo político e econômico no regime militar na década de 1970

Os primeiros cinco anos do regime militar operaram amplas transformações no Estado brasileiro. Politicamente, o poder dos militares se fortaleceu, colocando a União em

proeminência em relação aos estados e municípios, além do "endurecimento" do regime, por meio do AI-5. Na economia, o PAEG ajustou a inflação e as contas públicas, abrindo caminho para o período de crescimento que viria nos anos seguintes. Na administração pública, o DL200 e o MPCG redesenharam a configuração das entidades sob o controle do Estado. Construído esse cenário, os governos da década de 1970 imprimiram novas dinâmicas, modificando quadros no alto escalão, processos decisórios e políticas econômicas.

O governo Médici, iniciado em outubro de 1969, manteve Delfim Netto na Fazenda, dando continuidade à política econômica de incentivo ao crescimento. Outra figura-chave do novo governo foi João Paulo Reis Velloso, também de perfil tecnocrata, pesquisador-chefe do Ministério do Planejamento de Costa e Silva, e agora titular da pasta. De acordo com Skidmore, Velloso formava uma "dupla afinada" com Delfim e possuía "grande habilidade em lidar com a crescente burocracia do Estado".

O autor observa que os novos Ministros eram principalmente administradores, diferentemente do perfil dos Ministérios anteriores do regime, compostos de políticos profissionais e representantes de grupos de interesse. O governo se colocava como um Estado "acima" da sociedade, com os tecnocratas e militares administrando sem atenção a interesses específicos dos grupos sociais e econômicos, afirmando sua postura "não política", o que agradava os setores militares (SKIDMORE, 2004, p. 213).

Com perfil mais "desinteressado" da política e de questões específicas do governo, em relação aos seus dois antecessores, Médici dividiu seu governo em três áreas: militar, econômica e política, comandadas, respectivamente, por três de seus Ministros: Orlando Geisel (Exército), Delfim Netto (Fazenda) e Leitão de Abreu (Casa Civil). Todos possuíam amplos poderes, submetendo os tecnocratas e até outros Ministros a seu comando e coordenação. Na parte econômica, os tecnocratas se consolidaram, num processo iniciado desde o governo Castello Branco, a partir da posição de Roberto Campos, na ocupação de postos em bancos, empresas públicas e demais instituições estatais. O poder dos tecnocratas era endossado pelos militares "linha-dura", selando a aliança militar-tecnocrática.

Essa aliança teria sido formada a partir da crença dos "linha-dura" de que o Brasil não poderia, a curto prazo, atingir crescimento econômico com um sistema político aberto. Da mesma forma, duvidavam do caráter dos políticos profissionais, mas também evitavam participar das arenas públicas de decisão, em função da fidelidade aos princípios militares de hierarquia e disciplina, o que gerava impasses diante da necessidade de tomada de decisões, em um sistema complexo, no qual a palavra final pertencia aos níveis superiores, mas não poderia "divergir demais" da visão dos oficiais mais abaixo. Com isso, necessitavam manter a unidade,

ao menos publicamente, pois temiam as divisões internas, surgidas nas crises político-militares entre 1945 e 1964, bem como repetir o caso argentino, no qual as facções "não conseguiam impor aos civis qualquer política consistente".

Dessa situação teria resultado a aliança, na qual os militares necessitavam dos tecnocratas para a condução da economia, e esses careciam de um regime autoritário para manter seu poder. Além disso, o contexto de crescimento econômico dava legitimidade ao sistema (SKIDMORE, 2004, pp. 216-220).

No governo Geisel, Mário Henrique Simonsen assumiu a Fazenda, com um perfil mais ortodoxo do que Delfim Netto. Reis Velloso continuou no Planejamento, representando um elo com o governo anterior no setor de política econômica. Dois generais "castelistas" também ocuparam cargos estratégicos: Golbery do Couto e Silva (chefe do Gabinete Civil da Presidência) e João Figueiredo (Serviço Nacional de Informação). No entanto, ao contrário do governo Médici, não havia "superministros", como Delfim e Orlando Geisel, nem figuras políticas independentes. O Ministério era efetivamente chefiado pelo Presidente.

Entre os objetivos do governo, é possível destacar: o apoio majoritário dos militares, afastando os "linha-dura" e restabelecendo o caráter profissional dos oficiais das Forças Armadas; a sinalização de algum interesse na liberalização política, ainda que sem uma definição explícita de como seria executada; a manutenção do crescimento econômico, a fim de legitimar o regime, tarefa exposta claramente aos tecnocratas incumbidos da política econômica. Além disso, o governo também se mostrava preocupado com a distribuição de renda, oriunda do "milagre econômico". Para isso, criou um novo Ministério, da Previdência e Assistência Social, responsável por reunir os programas sociais anteriores, considerados "mal coordenados" (SKIDMORE, 2004, p. 318-321).

No âmbito econômico, o governo Geisel atingiu uma média de crescimento de 7% ao ano, considerado satisfatório, mas menor do que os 10,8% dos anos do "milagre". A média de inflação quase dobrou: de foi de 19,3 para 37,8% ao ano, refletindo a escolha do governo em manter o crescimento a despeito do aumento da inflação. O choque do petróleo exigiu que o governo contraísse empréstimos no exterior, uma vez que a busca pelo crescimento fez com que o governo não abrisse mão da dependência da importação do combustível. Ao final de 1978, a dívida atingira 43,5 bilhões de dólares, mais do que o dobro de três anos antes. O "crescimento baseado na dívida" tornou o ambiente econômico incerto e instável. Para minimizar os efeitos da crise do petróleo, o governo lançou investimentos públicos de larga escala (usina de Itaipu, siderúrgica de MG, programa nuclear e Ferrovia do Aço), a fim de alcançar auto-suficiência energética e aumentar as exportações. No entanto, "esses projetos

demandariam anos de investimento antes de qualquer retorno significativo" e aumentavam a presença do Estado na economia, desagradando a iniciativa privada. Ao mesmo tempo, o governo abria a economia para as petrolíferas estrangeiras. No final do governo, a estratégia de crescimento ainda permaneceu viável, mas geraria efeitos negativos pouco depois (SKIDMORE, 2004, p. 402-407).

Uma diferença fundamental separa os governos Médici e Geisel: o primeiro, ao se distanciar da política, delegava o poder de decisão aos tecnocratas do alto escalão, representados, principalmente, por Deflim Netto. Estabelecia-se, assim, o auge da aliança militar-tecnocrática, iniciada no governo Castello Branco, ou melhor, desde antes do golpe militar, a partir da ESG. Geisel, por sua vez, retomando o "castelismo", assume o controle político do regime. Sem prescindir da tecnoburocracia, a redimensiona, desta vez sem tanta delegação de poderes ("superministérios"), pelo menos ao nível politicamente mais visível. O Ministro Reis Velloso representava a ligação com o governo anterior, bem como com o governo Costa e Silva, uma vez que fora indicado por Beltrão para assumir a pasta do Planejamento, porém com perfil bem mais "discreto" do que Delfim Netto, Roberto Campos ou o próprio Beltrão.

Interessante notar, embora sem a pretensão de estabelecer nexos causais estritos, que o auge do "milagre econômico" coincidiu com a fase de menos envolvimento político do Presidente da República. Esse fenômeno pode ser explicado pela legitimidade conferida ao regime pelo rápido período de crescimento econômico, que colocou o governo num "piloto automático" institucional, supervisionado de maneira "técnica" pela alta burocracia. Com o choque do petróleo, porém, se impôs a necessidade de uma condução política mais proativa, assumida por Geisel, que, além da política econômica, teria que redimensionar a administração pública, o que foi feito, em grande medida, pela criação do CDE, como será visto mais à frente. Antes, porém, cabe ressaltar mais detalhes e nuances da ascensão e início do declínio do "milagre".

Conforme Gremaud et al. (2011), o período 1968-1973, teve as maiores taxas de crescimento do produto na história recente do Brasil (média de 10% a.a.), com relativa estabilidade de preços (inflação entre 15 e 20% a. a.). Essa performance teria resultado das reformas institucionais, da recessão e capacidade ociosa do período anterior e do cenário internacional favorável. Aceitava-se a convivência da inflação com o crescimento, e o diagnóstico de inflação de demanda foi substituído pelo de inflação de custos, levando ao afrouxamento das políticas monetária, fiscal e creditícia. Foi iniciada uma política de controle de preços, com reajustes devendo ser previamente aprovados pelo governo, através do CIP,

criado em 1968. Outro órgão de destaque no período foi o CDI, que estimulava as importações nos setores de bens de capital e intermediários. Fato também ressaltado é a direção do Ministro Delfim Netto durante o processo.

Paralelamente, teve origem o endividamento externo no regime militar, para além do recomendado pelo FMI, configurando um sobre-endividamento, justificado oficialmente pela necessidade de poupança externa para viabilizar o crescimento, mas que pode ser explicado pelas transformações do sistema financeiro internacional, que dispunha de excesso de liquidez, e pela ausência de mecanismos internos de financiamento de longo prazo, exceto pelas linhas oficiais.

Para os autores, merece destaque a elevada participação da intervenção do setor público no período, em dois aspectos fundamentais: controle dos principais preços da economia pelo Estado (câmbio, salários, juros, tarifas), além de preços administrados pelo CIP, justificados pela inflação de custos; o Estado era responsável pela maioria das decisões de investimento, tanto por meio dos investimentos da administração pública e das estatais, quanto pela captação de recursos financeiros (fundos de poupança compulsória, títulos públicos, cadernetas de poupança, agências financeiras estatais), dos incentivos fiscais e dos subsídios. Outro aspecto marcante do "milagre" é a "Teoria do Bolo" e a consequente concentração de renda, explicada oficialmente pela escassez de mão-de-obra qualificada, levando ao aumento da renda do segmento mais qualificado, mas também a um aumento geral da *per capita*.

Lago (2014) chama a atenção para o termo "milagre econômico", usado para designar fases de rápido crescimento no Japão e em países europeus. Corrobora que este processo se deveu em grande medida à conjuntura internacional e aos desdobramentos das medidas do PAEG. No alto escalão do governo, destacam-se, além de Delfim, Hélio Beltrão, e depois Reis Velloso, no Planejamento. A nova equipe tinha origens "acadêmicas" e levava em conta os progressos feitos na gestão anterior, porém mudando o diagnóstico acerca da inflação, que consideravam enfrentada em suas causas mais fundamentais.

A estratégia anunciada pelo novo governo se assemelhava à anterior: "a busca do crescimento econômico promovido pelo aumento de investimentos em setores diversificados; uma diminuição do papel do setor público e o estímulo a um maior crescimento do setor privado; incentivos à expansão do comércio exterior e, finalmente, uma elevada prioridade para o aumento da oferta de emprego e outros objetivos sociais" (LAGO, 2014, p. 214). Interessante notar que, apesar do objetivo de mitigação do papel do setor público, este teria sido, conforme Gremaud et al (2011) um importante ator da economia do período.

Na execução dos programas de desenvolvimento, o governo contava com a estrutura administrativa do EPEA (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, que se transformaria no IPEA), que diagnosticava a pressão exercida pelo setor público e o debilitamento do setor privado como problemas a serem corrigidos.

Como já observado, a política monetária, fiscal e creditícia foi flexibilizada, bem como as minidesvalorizações cambiais contribuíram para o investimento estrangeiro e para o acesso a empréstimos externos. Especificamente na área fiscal:

> Com as finanças públicas "saneadas" pela administração anterior e recorrendo frequentemente à emissão de títulos para o financiamento do déficit público, o governo manteve em nível elevado o seu dispêndio, especialmente em novos investimentos de infraestrutura, com importantes efeitos sobre o setor privado. As empresas estatais recorreram, também, de forma crescente a empréstimos externos, o que era bem-visto pelas autoridades econômicas, inicialmente preocupadas em garantir certa acumulação de reservas cambiais. Nesse contexto, diante do maior equilíbrio das contas públicas, o governo não hesitou em lançar mão de um amplo esquema de subsídios e incentivos fiscais para promover setores e regiões específicas, e que passaram a fazer parte da política industrial do governo. O BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), por outro lado, manteve o seu importante papel de financiador de investimentos do setor público, mas passou a conceder uma proporção crescente dos seus empréstimos ao setor privado que após 1968 passou a receber mais da metade do total dos financiamentos (LAGO, 2014, p. 215).

Dessa forma, conforme o autor, a equipe de Delfim aproveitou as medidas saneadoras do governo anterior e passou "estimular abertamente o crescimento econômico". Assim, a despeito do discurso em favor do fortalecimento do setor privado, o governo lançava mão de instrumentos como subsídios e isenções para manter a iniciativa privada.

Entre 1967-1973 proliferaram empresas estatais, podendo o período ser caracterizado como o de maior intensidade na criação de empresas públicas no país[40]. Entre as principais causas apontadas estão o DL200, que possibilitava a criação de diversas subsidiárias das estatais existentes e a criação das Holdings para centralizar a administração das empresas de cada setor (exemplos: Eletrobras, Telebras e Embratel). Apesar disso, o autor coloca que o DL200 "não aumentou realmente o papel do Estado na economia", uma vez que este já estaria "solidamente implantado" na maioria dos setores. Essa expansão teria contado com uma "ideologia atípica", que dava prioridade ao desenvolvimento e considerava que o Estado deveria atuar na lacuna deixada pelo setor privado, por desinteresse ou impossibilidade deste (LAGO, 2014, p. 227).

[40] "Examinando-se o conjunto de empresas federais e estaduais, constata-se que foram criadas, entre 1968 e 1974, 231 novas empresas públicas sendo 175 na área de serviços, 42 na indústria de transformação, 12 em mineração e 2 na agricultura (Trebat, 1983, p. 37 e 47-8)" (LAGO, 2014, p. 226).

Para Lago, o nível de emprego[41] nas estatais em relação ao setor privado evidencia que essas não estavam ganhando mais importância relativa. Por outro lado, o autofinanciamento das estatais era de 40% em 1972-3 (nas empresas privadas era 50 a 60%). A crescente oferta de liquidez internacional possibilitava a elas recorrerem a empréstimos não oficiais (diferente dos feitos junto ao Banco Mundial e ao BID), o que contribui para explicar o aumento da participação do investimento das estatais no PIB, além de significativa parcela do endividamento externo.

Assim, apesar do intervencionismo nas políticas monetária, fiscal e creditícia, o controle direto do governo nas atividades econômicas permanecia nas mesmas áreas de antes de 1964. A despesa do setor público era cerca de 20% do PIB[42] em meados da década de 1970. Diante disso, para o autor, não se poderia falar em aumento do grau de estatização da economia, mas de um centralismo em sua condução, bem como de uma dependência do setor privado em relação ao governo.

De maneira geral, as metas traçadas pelo governo para o período foram alcançadas, inclusive além das expectativas em termos de crescimento. A inflação e o endividamento externo, no entanto, ficaram aquém do esperado, tornando-se problemas potenciais para os governos seguintes. Conforme Lago (2014), é notável o caráter autoritário da política econômica no período (em relação aos entes federados, outros poderes e segmentos da sociedade), com amplo respaldo do Executivo para o Ministério da Fazenda e para o Planejamento, em menor medida. Apesar do crescimento, as políticas salariais restritivas tiveram impacto social negativo, de modo que os segmentos que não tiveram perdas reais cresceram abaixo da produtividade e do aumento da renda *per capita.*

---

[41] "[...] o governo, nas suas três esferas e nas empresas estatais, segundo dados do PASEP, empregava 3.351 mil pessoas (1.186 mil na área federal, 1.515 mil na área estadual e 650 mil na área municipal), correspondendo a 8,5% da população economicamente ativa e a 19,4% do emprego assalariado urbano, em contraste, por exemplo, com os Estados Unidos, considerado o paradigma da livre empresa, onde o setor público responde por um quinto dos empregos (Rezende e Branco, 1976, p. 43-4)" (LAGO, 2014, p. 227).

[42] "As despesas do setor público em bens e serviços finais, englobando o consumo e a formação bruta de capital do governo nas três áreas (União, estados e municípios) e a formação de capital das empresas federais e estaduais, alcançou 19,4% do PIB em 1970 e 20,3% em 1975. Portanto, a participação do setor público na atividade econômica (incluindo empresas municipais) era bastante inferior a um quarto do produto total no início dos anos 1970, contrariamente a muitas afirmações em contrário (Lago, Costa, Batista Jr. e Ryff, 1984, p. 89-90, com base em dados de contas nacionais que foram posteriormente revistos mas sem alterar as ordens de grandeza)" (LAGO, 2014, p. 227). Hermann (2011, p. 65) ressalta: "No campo fiscal, havia a determinação de que os investimentos públicos em infraestrutura não comprometessem o ajuste fiscal em curso. Isso foi obtido através do aumento da participação das empresas estatais nesses investimentos, reduzindo a participação da administração direta (Tabela 3.4). Como resultado, o governo pôde conciliar a realização dos novos investimentos públicos com a redução do déficit primário (que, nessa época, não abrangia o resultado das estatais) e até com a geração de superávits, a partir de 1970 (Tabela 3.1)".

Em nossa análise, é possível perceber um "desenvolvimento contraditório" no período, em dois aspectos: na política econômica, o alto crescimento convivia com inflação, endividamento externo e concentração de renda; no crescimento das atribuições do Estado, por meio de maior interferência na economia, através de instrumentos fiscais, monetários e creditícios, combinava-se o redimensionamento da administração pública, através da administração indireta, que delegava funções e possibilitava a autonomia, mas gerava descoordenação.

Ao mesmo tempo em que procurava manter a preocupação com a parte fiscal, aceitava-se índices maiores de inflação, o que demonstrava o distanciamento dos princípios do PAEG. A administração indireta foi usada tanto para "burlar" a situação fiscal, uma vez que seus resultados não contavam no cálculo do déficit primário e, também, para conduzir o processo de desenvolvimento. Isso não significava, porém, de acordo com as análises econômicas citadas, que o Estado crescera em termos de setores controlados diretamente, mas que procurava guiar, pela política econômica, inclusive por mecanismos nada ortodoxos, como controle de preços, a trajetória de crescimento da economia.

O caráter autoritário do regime e a independência dada ao comando da política econômica também evidenciam aspectos ambíguos: a discricionariedade contrastava com as pressões de segmentos empresariais, ao passo que estes setores se mantinham altamente dependentes do Estado, o que demonstra os limites do modelo de crescimento econômico, que se mostraria frágil anos depois.

As fases do desempenho e da política econômica do regime militar suscitam discussões sobre as diferentes periodizações. Nas obras tratadas neste capítulo e no anterior, podemos notar que Gremaud et al (2011) destacam alguma continuidade entre 1964-1967 e entre 1967-1973 (milagre econômico), ao passo que em *A Ordem do Progresso* (2014) é possível perceber uma diferenciação maior entre os períodos, até por se tratar de uma coletânea de capítulos de autores diferentes, ainda que sejam estabelecidas continuidades e as reformas institucionais sejam consideradas pré-condições para o período de alto crescimento.

Por sua vez, Hermann (2011) coloca que "os anos 1964-73 são marcados pela continuidade no terreno político, bem como quanto ao modelo de política econômica" (p. 49). Quanto a esse último, os objetivos de combate gradual à inflação, expansão das exportações e retomada do crescimento, colocados por Campos e Bulhões foi seguido "sem grandes desvios até 1973". A diferença fundamental foi o viés restritivo do primeiro governo, num contexto de desequilíbrio monetário e externo, enquanto a partir de 1968 o crescimento passou a ser o objetivo predominante. O regime autoritário fazia com que a visão de política econômica do

governo não encontrasse resistência formal, especialmente entre o empresariado, de modo que "o Brasil de 1964-73 ilustra um caso de nítida ausência de correlação entre democracia e desenvolvimento e de alta correlação entre autoritarismo e reforma econômica" (p. 50).

Diante disso, avaliamos que algumas considerações devem ser feitas em relação a essas periodizações. A mais óbvia é o caráter autoritário do regime, que possibilita uma maior "independência" para os *policy makers*, insulados burocraticamente e, em tese, isolados da pressão política formal. Por outro lado, esse insulamento veio a favorecer relações corporativistas e pouco transparentes, além de pouco controláveis, dependendo em grande medida da habilidade e avaliação dos atores que conduziam a burocracia do Estado, que não necessariamente eram suficientemente coordenados pelo governo.

Da mesma forma, a tecnoburocracia tem origem desde 1964 e é reforçada a partir do DL200, vindo a ser "questionada" apenas pelo PrND, quando uma crise gerada pela reversão de resultados e expectativas, que vinha desde 1973, tira as regras do jogo do "piloto automático", inclusive nas crenças da "rede dominante". Por outro lado, nos parece nítida a mudança de orientação de Campos/Bulhões para Delfim Netto, especialmente no que tange à aceitação dos níveis de inflação. No entanto, tendo em vista a necessidade de legitimação e justificativa da própria ditadura, baseada em altos índices de crescimento, fica difícil imaginar, num exercício ligeiramente anacrônico, que seria possível a manutenção de maiores ortodoxias monetárias e fiscais após uma razoável estabilização e criação de instituições.

No final do governo Médici, houve o choque do petróleo, em 1973, que afetou toda a economia mundial. Para Gremaud et al. (2011), a continuação do "milagre" dependeria de uma situação externa favorável, o que fez com que os rumos da política econômica tivessem que mudar. A inflação saltara de 15% a.a. em 1973 para mais de 45% em 1976. O balanço de pagamentos também apresentava déficits, não só em função do petróleo, mas pela necessidade de importação de bens de capital e insumos básicos.

Assim, o modelo de crescimento apresentava limites, ao mesmo tempo em que o país não poderia abdicar da estratégia desenvolvimentista, que era seu principal sustentáculo político. Concomitantemente, surge o debate ajustamento *versus* financiamento: o primeiro colocava a necessidade conter a demanda interna e evitar o descontrole da inflação; o segundo, acreditando que a crise seria passageira, baseava-se no financiamento externo para a continuidade do crescimento. O Ministro Simonsen, no início de 1974 (encerrando o ciclo de Delfim no comando da política econômica) optara pelo ajustamento, mas logo as pressões econômicas e políticas mostraram a inviabilidade da escolha.

De acordo com Carneiro (2014), os gestores da política econômica brasileira não perceberam as mudanças internacionais a partir de 1973 como uma "descontinuidade", ao mesmo tempo em que era cada vez mais difícil conseguir apoio político para medidas de ajuste. Além disso, também ocorriam conflitos entre a Fazenda e a SEPLAN:

> Neste contexto, não obstante o brilho da argumentação do titular da Fazenda, que certamente em seus despachos semanais com o general-presidente tendia a cobrar maior apoio para o combate à inflação, a balança pendeu de modo geral para os argumentos do ministro da Seplan, calçados em uma estratégia previamente estabelecida, e que tinha na secretaria-executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico oportunidade para definir a agenda do mesmo, e assim arregimentar apoio para o programa de investimentos (CARNEIRO, 2014, p. 252).

Diante disso, no final de 1974 foi lançado o II PND (a Constituição vigente obrigava o lançamento de um plano de desenvolvimento nacional a cada novo governo), que procurava superar a dicotomia, propondo um "ajuste na estrutura de oferta", a longo prazo, mas mantendo o crescimento. Tinha origem o chamado "ritmo de marcha forçada". Esse ajuste consistia na alteração da estrutura produtiva, de modo a diminuir a necessidade de importações e aumentar a capacidade de exportações. Enquanto isso, recorria-se aos empréstimos externos. O objetivo era manter o crescimento em torno de 12% a.a., o que não foi alcançado, embora tenha sido mantido em taxas menores (GREMAUD et al., 2011).

As estatais tiveram papel importante no período: a partir do investimento no setor de insumos, deveriam estimular o setor privado a investir em bens de capital. Além disso, diversos incentivos foram dados pelo CDE, principal órgão de execução do II PND, como crédito, isenções, reservas de mercado e controle de preços. Os projetos de investimento também se deslocaram regionalmente, dando prioridade ao Nordeste, o que também se tratava de uma estratégia para angariar apoio político. Para financiar o Plano, porém, o Estado recorreu aos empréstimos internacionais, socializando os custos, ou seja, aumentando os gastos sem criar mecanismos adequados de financiamento. Esse conjunto de medidas dariam origem aos problemas enfrentados no último governo militar.

É neste ponto do processo que se percebe os limites e fragilidades, aludidas anteriormente, do modelo de crescimento. Apesar de parte da equipe econômica entender a necessidade de um "ajuste recessivo", o governo não poderia abrir mão do crescimento econômico que sustentava a legitimidade de seu poder. Esta legitimidade, por sua vez, dependia em grande parte de como a sociedade em geral, e o empresariado especificamente, percebiam

o sistema político. Assim, expostas as trajetórias políticas e econômicas na década de 1970, cabe uma abordagem panorâmica sobre a relação entre Estado/regime e sociedade.

O historiador Marcos Napolitano (2014), em *1964: História do Regime Militar Brasileiro,* procura analisar a ditadura de maneira não isolada da sociedade brasileira, observando que o regime recorria não apenas à força e à coerção, mas, através de políticas muitas vezes com aparência contraditória ao longo do período, procurava institucionalizar-se, por meio, entre outros aspectos, de seu aparato legal-burocrático (pp. 11-12).

Ao tratar do tema do "milagre econômico", o autor coloca que há um consenso sobre o fato de que o regime foi um "momento de afirmação do grande capital no Brasil". Também ressalta que há uma continuidade entre o modelo de desenvolvimento iniciado por Juscelino e o da ditadura, com o adendo de que, sob o regime autoritário, foi possível uma maior "autonomia burocrática para os tecnocratas que ocupavam o poder" (NAPOLITANO, 2014, p. 148).

O autor divide a política econômica do regime em quatro fases distintas: o ajuste fiscal e monetário, conforme a "ortodoxia liberal", com a contração dos gastos, salários e crédito no governo Castello Branco (1964-1967); o "milagre econômico" entre 1969 e 1973, com uma taxa média de crescimento de 11% ao ano; a "reversão", a partir do choque do petróleo, enfrentada pelo governo Geisel, iniciado em 1974, que mudou algumas diretrizes do "milagre", focando-se no mercado interno, no protecionismo setorial, na questão energética e na ampla captação de recursos externos, via endividamento estatal; e a bolha da dívida externa, com o segundo choque do petróleo em 1979 e a crise financeira internacional de 1982, que trouxe recessão, desemprego e descontrole da inflação.

No entanto, ressalta que, apesar da aparência contraditória, existe um nexo entre os vários momentos econômicos, baseado no fortalecimento dos laços do Brasil com o sistema capitalista internacional, a busca pela industrialização e o capitalismo monopolista. De qualquer forma, aponta que os empresários, a classe média consumidora e os trabalhadores não percebiam essas conexões, e que a maior ou menor adesão ao regime dependia da percepção dos impactos da política econômica no cotidiano (NAPOLITANO, 2014, pp. 150-151).

Sob o governo Castello Branco, além da tentativa de controle de inflação, negociação da dívida e abertura comercial, houve, a partir do PAEG, uma preocupação com a estruturação do sistema fiscal, praticamente inexistente no Brasil até então. Com a Emenda Constitucional nº 18, de 1965, criou-se um integrado Código Tributário Nacional, que além da organização do sistema, trouxe um aumento da carga tributária, que passou de, no máximo 17% desde 1946, para 21% em 1967. No plano monetário, criou o Banco Central, em 1964, incumbido da

emissão de moeda e regras cambiais. Além disso, também foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (integrando o Banco Nacional de Habitação, a Caixa Econômica Federal e as caixas estaduais) e o FGTS. Essa amplitude e abrangência das reformas econômicas se chocavam com o pretenso caráter de "governo-tampão" de Castello Branco, pois fortaleceram e redimensionaram a função reguladora e normativa do Estado.

Partindo desses dados e fatos, Napolitano discute a tese, segundo ele crescente entre os historiadores, da "ditadura civil-militar", a partir da importância dos quadros civis no primeiro escalão do governo, a tecnoburocracia, em especial na área econômica (Ministérios, órgãos colegiados, agências executivas), cumprindo funções de gestão e coordenação, enquanto aos militares cabia o poder de veto e de indução das estratégias políticas gerais – além do comando mais direto em outras áreas, como comunicação, transporte e energia, e o controle total na área de segurança. No entanto, para o autor, nem esse fato e nem as disputas internas entre os militares e destes com os grupos civis sobre a condução das políticas de Estado ao longo do período tiram o caráter de "militarização" do regime, que se guiava pela DSN (Doutrina de Segurança Nacional), pela ocupação da Presidência da República pelos militares e pela capacidade de indução dos mecanismos da burocracia civil de Estado (2014, p. 153-157).

Diante do descontentamento da burguesia e classe média com a política "recessiva" de Castello Branco, Costa e Silva, com Delfim Netto no Ministério da Fazenda, apostou em uma política econômica de expansão da moeda e do crédito, direcionada ao setor privado, que estimulou o consumo interno e as exportações. Com isso, a "meta estratégica", do controle de inflação, deslocou-se para o "desenvolvimento". No início da década de 1970, já sob o governo Médici, o "milagre" passou a ser percebido pela população, em especial pela classe média e pelo empresariado, e propagandeado pelo governo. Outro aspecto importante do período foi o aparelhamento do Estado para gerir o desenvolvimento, através do CMN, presidido por Delfim Netto, que até 1973 serviu como arena de negociação e barganha com os grandes empresários. Em contrapartida, as camadas mais pobres sofriam com o arrocho salarial e a concentração de renda (NAPOLITANO, 2014, pp. 158-164).

Com o choque do petróleo, em 1973, as fragilidades do "milagre" ficaram mais evidentes. No entanto, Geisel, empossado em 1974, manteve a política econômica desenvolvimentista, a partir do II PND, voltado para a indústria de bens de capital e para a infraestrutura energética, além de tomar uma postura mais centralizada, através da SEPLAN e do CDE. A economia manteve o crescimento até fins da década de 1970, mas a inflação e a diminuição do consumo da classe média geraram descontentamento social com o regime.

Ainda sobre o governo Geisel, o autor ressalta que o Presidente, de perfil autocrático, foi quem iniciou a abertura e transição política, naquele que foi um dos governos mais complexos e dinâmicos da ditadura militar, que teve como estratégia reforçar a autoridade do Estado e comandar o processo de transição para um governo civil.

No entanto, o autor questiona a narrativa "distensão-abertura-transição", como um movimento que não daria conta das "marchas e contramarchas" da história, uma vez que delimitaria de modo muito restrito os conceitos de ditadura e democracia, sendo a primeira vista meramente como repressão policial direita, e a segunda como basicamente a volta da "normalidade jurídico-institucional", fundada nas liberdades civis.

Diante disso, o processo de "distensão" e "abertura" teria sido um projeto de institucionalização do regime e a agenda de abertura teria se iniciado efetivamente somente em 1977. Antes disso, a abertura era vista pelo governo apenas como descompressão pontual, restrita e tática. Para o autor, foi com a pressão "das ruas" e do sistema político, respectivamente, que a abertura ganhou horizontes de transição democrática, ainda que de longo prazo. Porém, apesar do foco nas pressões populares, o autor ressalta os atores liberais como "o fiel da balança" do processo, apoiados por parte da esquerda e reunidos em torno do MDB, além do papel da grande imprensa (NAPOLITANO, 2014, pp. 229-235).

O autor também coloca que um dos elementos de desestabilização do governo Geisel foi a "rebelião liberal", por parte dos empresários, no final do governo. O setor já nutria conflitos com o Presidente desde 1974, demandando mais espaços de interferência nos conselhos governamentais, dominados pela tecnoburocracia e pelos militares. Um dos atores importantes neste processo foi Eugênio Gudin, que juntamente com o jornal *O Estado de S. Paulo,* iniciou uma campanha contra a estatização, somada às crescentes pressões pela democracia política (NAPOLITANO, 2014, pp. 266-267).

Colocando em diálogo as abordagens de Skidmore e Napolitano, percebemos algumas significativas nuances acerca da historiografia do período militar. No primeiro, nota-se a preocupação em traçar o perfil de cada um dos governos, suas alianças e relações internas. Em suma, as diferentes *governabilidades* de cada um. O último, apesar de também destacar as especificidades de cada governo, fornece uma perspectiva de unidade em relação ao regime, salientando as relações entre as ações do governo e as percepções da sociedade. De qualquer forma, não deixa escapar a dimensão política do *regime*, principalmente pela utilização deste conceito, que esclarece as relações entre militares e civis.

Dessa forma, é possível compreender a dimensão autoritária do regime, não apenas em relação à sociedade e às outras forças políticas, mas também em sua própria condução. Apesar

de estabelecer alianças com setores políticos civis para o golpe, e com a tecnoburocracia para a desenhar as instituições e políticas do governo, os militares, em nenhum momento, deixaram de tutelar o sistema político. Essa tutela, porém, não significou necessariamente coordenação e eficiência. Voltando às especificidades da administração pública, a seguir discutiremos como os governos militares lidaram com o controle do aparato estatal que construíram.

3.2 Fragmentação do Estado e centralização administrativa: o problema das estatais e a criação do CDE

Conforme foi visto neste capítulo e no anterior, é inegável que o Estado passou por um processo de crescimento (se não nos setores controlados, nos mecanismos que passou a dispor) durante o regime militar. Desde a criação do MPCG e do DL200, a preocupação com a coordenação estava colocada. Da mesma maneira, a literatura sobre a administração pública no período é unânime em apontar que esta tarefa não conseguiu se cumprir conforme o planejado. De posse destas linhas gerais, cabe detalhar o processo de fragmentação e falta de coordenação das entidades estatais, especialmente durante a década de 1970.

Para Paulo Roberto Motta (1980), então diretor e professor da EBAP, o controle sobre as empresas estatais no Brasil constituía um tema de complexidade prática, não apenas em função da grande participação do Estado na economia, mas também da dificuldade de conseguir consistência entre as ações destas empresas e a política governamental geral. As empresas existentes abarcavam uma grande variedade de tamanho e funções, desde monopólios até pequenas empresas comerciais competitivas, e se estendiam por todos os níveis da federação. Diante disso, o autor arrola uma série de problemas que empeciam os mecanismos de controle. Um deles era a própria definição de empresa estatal:

> O Decreto-Iei nº 200/1967 define juridicamente as empresas estatais no Brasil. O termo "empresa pública" tem uma conotação legal mais restrita que em outros países. Empresa pública é a entidade que possui o capital exclusivamente pertencente ao Governo, enquanto que a sociedade de economia mista permite que ações com direito a voto estejam em mãos de particulares. Neste trabalho, a terminologia empresa pública é utilizada no sentido mais amplo comumente usado na linguagem internacional, para se referir a qualquer tipo de empresa controlada pelo Governo (MOTTA, 1980, p. 70).

Além disso, as empresas estatais criadas desde a década de 1950 não surgiram de uma "política global de estatização, mas resultaram de decisões fragmentadas ao longo do tempo",

a partir de diversos fatores circunstanciais, de natureza econômica, política, administrativa e social.

Os fatores de natureza econômica seguiram a tendência internacional dos países em desenvolvimento, que buscavam, por exemplo, fornecer infraestrutura básica, por meio de grandes projetos de investimentos que não eram atraentes para a iniciativa privada, como empresas produtoras de aço e de energia elétrica. Outros tipos de empresas, apesar de existirem no mercado privado, "permitem ao Estado obter as mesmas vantagens auferidas pela iniciativa privada". É o caso do Banco do Brasil e dos bancos estaduais. O BNDE e outros bancos de desenvolvimento estaduais foram criados para estimular e financiar empreendimentos privados e garantir um melhor equilíbrio regional destes.

Entre os fatores de natureza política estavam "questões estratégicas" e de segurança nacional, que deveriam ser garantidas através da nacionalização e estatização. Este era o caso da Petrobrás e Nuclebrás (energia nuclear). Ademais, bens e serviços que poderiam ser vantajosos para a iniciativa privada, como comunicação e transportes, eram mantidos sob monopólio estatal "a fim de garantir interesses políticos mais amplos".

Os fatores administrativos também integravam o rol de motivos para a criação de empresas públicas. Neste caso, no entanto, o objetivo era aproximá-las das condições operacionais vigentes nas empresas privadas, através da descentralização, o que fazia com que entidades autônomas tivessem poder de decisão mais próximas ao local de ação, o que também se justificava pela extensão territorial. Outro fator foi a tentativa de contornar as normas administrativas e financeiras vigentes na administração direta, principalmente aquelas impostas pelo DASP e pelos Tribunais de Contas da União e dos estados. Esse teria sido o principal mote para a criação de empresas de serviços, especialmente nos entes federados, como empresas de saneamento, telefone, distribuição de energia, limpeza urbana, entre outras. O objetivo era garantir maior eficácia na prestação dos serviços, o que nem sempre foi acompanhado de maior eficiência, uma vez que, mesmo produzindo mais e com mais qualidade, acabaram por ter custo operacional mais alto. Entre os fatores sociais, pode-se citar empresas responsáveis por bens e serviços subsidiados e direcionados para a população de baixa renda. É o caso do BNH e seus análogos estaduais.

O fato de as empresas estatais terem se originado de maneira fragmentada fez com que os controles não seguissem um padrão e nem tivessem um direcionamento central. Os controles existentes naquele momento eram feitos principalmente pelos Ministérios, de forma casuística. Motta aponta a tradição parlamentar fraca como uma das dificuldades do controle político ou finalístico por parte do governo federal e dos Ministérios. Dessa forma, haveria uma falta de

consistência entre os controles exercidos pelos diversos setores do governo sobre as estatais sob sua responsabilidade, fazendo com que os controles existentes, por serem tecnocráticos e não políticos, se concentrassem nos aspectos formais e processualísticos.

De acordo com o autor, os planos de governo não conseguiam operacionalizar o setor público a nível organizacional, ou seja, não estabeleciam metas claras e responsabilidades para cada organização. Além disso, a supervisão finalística era dispendiosa, pois demandava recursos humanos qualificados e um alto volume de informações sobre as realidades administrativas de cada estatal. Ainda sobre os recursos humanos:

> A busca de segurança, por parte dos dirigentes públicos, faz com que os objetivos sejam sempre definidos de forma ampla e ambígua para que não exista maior risco de sanções quando não atingidos. Objetivos precisos e mensuráveis são mais fáceis de serem controlados e a sua não realização ressalta falhas e incompetências facilmente tornadas públicas. O controle processualista dos meios esconde, em grande parte, a visão de objetivos, por isso que os grandes controles restringem-se ao apoio logístico-pessoal, finanças e material (MOTTA, 1980, p. 74).

Logo, os controles formais e processuais acabavam preponderando nas estatais, assim como na administração direta. Eram direcionados principalmente às questões logísticas, de orçamento, pessoal e materiais, enfatizando mais as normas administrativas do que "o acompanhamento substantivo de planos ou projetos". Não obstante, apresentavam problemas, arrolados pelo autor:

> 1. Nos ministérios que possuem grande número de empresas o controle é mais difícil, pois os órgãos centrais de controle também se tomam mais divididos e especializados, sem visão global da política do ministério.
> 2. O acompanhamento de projetos por parte da administração direta é difícil, pois estes são elaborados das formas mais diversas e assistemáticas e, muitas vezes, por iniciativa da empresa, com desconhecimento do ministério.
> 3. A empresa, pela sua pr6pria natureza, é mais dinâmica que a administração direta e sua capacidade de planejamento e implementação é maior que a possibilidade de acompanhamento ou avaliação por parte do ministério.
> 4. O esforço de uniformização e regulamentação das atividades de controle por parte dos ministérios tem dificultado, a controladores e controlados, adaptar-se às necessidades e especificidades setoriais.
> 5. Os conselhos externos, que atuam na supervisão e controle, decidem e controlam através de dados e informações encaminhadas pela própria diretoria. Na maioria das vezes, os controladores decidem sobre temas e prioridades, já previamente decididos pelos controlados.
> 6. Em se tratando de grandes empresas, o ministro - na maioria das vezes - não tem poder para nomear seu presidente e mesmo diretores. A presidência da empresa é politicamente mais importante que o próprio ministério, fazendo com que o poder do ministro sobre a empresa seja minimizado (MOTTA, 1980, p. 75).

Diante dessa situação, porém, o autor questiona se a solução viria da uniformidade ou da pluralização do controle. Fatores como grande número de empresas (mais de 200), diversidade de setores e extensão territorial inviabilizariam a uniformização, sob pena de repetir os problemas encontrados na administração direta. A solução aventada, então, seria aprimorar os controles setoriais já existentes nos Ministérios, subordinando-os ao controle político, principalmente dos órgãos legislativos. Ao mesmo tempo, o autor coloca que os controles administrativos, como pessoal, material e finanças deveriam ser "afrouxados" ao máximo, permitindo maior flexibilidade para as empresas. Assim, controlando politicamente os fins, consequentemente os meios também seriam controlados.

Outro "dilema" seria a centralização ou descentralização do controle. Dado que a descentralização tem, entre outros, o objetivo de aproximar a decisão do local da ação, a centralização do controle inviabilizaria esse mecanismo. Ao mesmo tempo, com controles precários, os objetivos das empresas poderiam não ser condizentes com a política do Ministério supervisor. Como solução, o autor aponta a intensificação dos controles dos objetivos e metas estabelecidas pelo governo federal para cada setor, mantendo-se a autonomia e flexibilidade na administração interna das empresas.

Concluindo, o autor coloca que a ação política do Estado e a atuação de tipo empresarial de parte de seus órgãos não era uma tarefa de fácil conciliação e trazia problemas inerentes:

> Quando se enfatiza, no controle, o alcance dos objetivos político-sociais, corre-se o risco de não se usufruir das vantagens administrativas de se ter criado uma instituição para operar segundo condições de empresa privada. Quando se enfatiza, no controle, a flexibilidade e a autonomia típicas de *empresa*, corre-se o risco, de se ter uma instituição pública governada por interesses privados particularistas das organizações, e afastada dos objetivos políticos e sociais mais amplos (MOTTA, 1980, p. 80).

Assim, tanto se a empresa não alcançasse seus objetivos político-sociais de prestação de serviços, quanto se não conseguisse cumpri-los de maneira menos dispendiosa e mais eficiente do que na administração direta, perderia sua razão de ser. Ainda, o autor salienta que em regimes políticos fechados a função de fiscalização do Legislativo é menor e a autonomia dos dirigentes é maior. No entanto, considera que, naquele momento, estava se iniciando no Brasil um processo de abertura política, o que poderia reduzir a autonomia dos dirigentes, aumentando os controles políticos. Dessa forma, o comportamento "político" do "empresário público" só poderia ser alcançado "através do comprometimento dos dirigentes com a causa pública".

Conforme mostra Wahrlich (1980), as empresas estatais, isto é, as entidades da administração indireta ou descentralizada, dividiam-se em duas formas[43]: sociedades de economia mista e empresas públicas. As primeiras constituíam a forma mais comum no Brasil, enquanto as últimas seriam a forma excepcional. A autora também discute a tese colocada por Motta (1980) e outros autores[44] de que o crescimento da presença do Estado na economia brasileira não seguiu um projeto intencional, ressaltando que, embora esse fato pudesse ser verificado até a década de 1960, a partir da reforma de 1967 e ao longo da década de 1970, ocorreu o período de maior crescimento das empresas estatais[45]. Em 1979 existiam 212 empresas federais, das quais mais de 70% foram criadas ou absorvidas pelo Estado após o DL200.

Assim, embora não fosse o único fator, a reforma de 1967, ao lado dos planos econômicos lançados desde 1964, demonstravam a decisão do governo de intervir de maneira mais intensa na economia, tendo em vista o desenvolvimento nacional. Ainda, ressalta Wahrlich: "a lei de reforma administrativa de 1967 foi toda ela orientada para facilitar a adaptação da máquina administrativa aos objetivos desenvolvimentistas" (1980, p. 14). Consequentemente, a autonomia das empresas estatais também aumentou após a reforma, uma vez que que o DL200 equiparava seu funcionamento às empresas do setor privado. Desse modo, as entidades da administração indireta conseguiam pagar maiores salários para seus dirigentes, bem como contornavam os controles impostos pela administração direta.

---

[43] Os dois modelos foram regulamentados pelo DL200 e sua descrição está presente no capítulo anterior deste trabalho.

[44] Baer, Werner et al. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 3 (4): 883, dez. 1973; Saravia, Enrique. Aspectos gerais do comportamento das empresas públicas brasileiras e sua ação internacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 11(1): 112-8, jan./mar. 1977.

[45] "São desta década, entre os mais importantes atos de estabelecimento de sociedades de economia mista e empresas públicas, os seguintes: criação de quatro subsidiárias do BNDE: Finame (Agência Especial de Financiamento Industrial), Embramec (Mecânica Brasileira S.A.), Fibase (Insumos Básicos S.A. - Financiamento e Participação) e Ibrasa (Investimentos Brasileiros S.A.). Associada ao BNDE foi constituída uma empresa binacional - a Abico - Companhia de Investimentos Árabe-Brasileiro. Duas grandes empresas públicas foram instituídas no setor agrícola: a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e a Embrater (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural). As Caixas Econômicas Federais existentes nos estados foram fundidas numa empresa pública, e a autarquia federal Casa da Moeda do Brasil foi transformada numa empresa pública. A ação no campo da siderurgia foi consolidada através da criação da *holding* desse subsetor, a Siderbrás (Siderúrgica Brasileira S.A.); a Petrobrás consolidou-se, expandiu-se e tornou-se um conglomerado de mais de 40 entidades, entre as quais subsidiárias que atuam inclusive a nível internacional; estabeleceu-se uma *holding*, a Telebrás, 40 para o sistema de telecomunicações, que havia crescido extraordinariamente, com cerca de 30 empresas subsidiárias e associadas. Criaram-se a Portobrás (Empresa de Portos do Brasi1) e mais duas empresas no sub setor aeronáutico; a Infraero (Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária) e sua subsidiária Arsa (Aeroportos do Rio de Janeiro S.A.); estabeleceu-se uma empresa pública para a indústria de material bélico - Imbel. Finalmente, foi criada a Nuclebrás - Empresas Nucleares Brasileiras, sociedade anônima, com quatro subsidiárias que atuam especializadamente nos campos da mineração, engenharia, enriquecimento isotópico, e equipamentos pesados" (WAHRLICH, 1980, p. 12).

As empresas estatais também figuravam entre as maiores empresas do país em comparação com o setor privado. Em 1979, de acordo com a FGV, na lista das 500 maiores empresas do Brasil, excetuando-se bancos e afins, as 10 maiores eram estatais. Entre as 20 maiores, 15 eram estatais. Essas empresas também se destacavam no papel de empregadoras. Considerando o período entre 1950-1973:

> a)a posição do Estado como empregador *cresceu de* 6 *para* 8,5% da população economicamente ativa (em 1973, a população economicamente ativa era, aproximadamente, de 40 milhões); b) a ascensão da posição do Estado como empregador foi *menos acentuada a nível federal* (Governo da União) do que a nível dos estados e dos municípios. O crescimento a nível dos estados foi *maior* do que a nível federal, assim como a nível municipal. Resumindo: a taxa média anual de crescimento do emprego total foi de 5,3%, ao passo que o emprego federal cresceu à taxa de 3,8%, o estadual à de 7,0% e o municipal, à 5,6%; c) em todas as esferas de Governo as taxas de crescimento do emprego total (administração direta e indireta) foram mais elevadas do que aquelas correspondentes ao emprego somente na administração direta, referindo-se a diferença mais significativa ao Governo federal; d) a distribuição do emprego a *nível federal* revela, em 1973, que a administração direta possuía 410 mil servidores (ou 12,0%) do total de 3.404.000 empregados públicos, no Brasil; as autarquias e fundações, 310 mil (ou 9,1 % do total); e as sociedades de economia mista e empresas públicas, 483 mil (ou 14,2% do total). (WAHRLICH, 1980, p. 17).

Os mecanismos de controle das estatais constituíam outro aspecto peculiar de seu funcionamento após a reforma de 1967. Internamente, a estrutura básica de controle era formada por uma assembleia de acionistas, um conselho de administração, ou diretoria, e um conselho fiscal. O conselho de administração, eleito pela assembleia, possuía caráter normativo, devendo estabelecer normas de organização, operação e administração, bem como acompanhar e supervisionar os resultados. O conselho fiscal, resumidamente, deveria fiscalizar os atos dos administradores e verificar o cumprimento de seus deveres legais e estatutários. Ainda,

> Deve, para esse fim, examinar e aprovar o relatório anual da empresa, emitindo parecer a respeito e acrescentando informações complementares que julgar necessárias ou úteis à deliberação da assembléia-geral; dar parecer sobre todas as propostas a serem submetidas à assembléia-geral, relativas à modificação do capital social, emissão de debêntures ou bônus de subscrição, planos de investimentos de capital, distribuição de dividendos, transformação, incorporação, fusão ou cisão; denunciar aos órgãos de administração e, se estes não tomarem as providências necessárias para a proteção dos interesses da companhia, à assembléia-geral, quaisquer erros, fraudes ou crimes que descobrir, e sugerir providências úteis à companhia; convocar a assembléia-geral ordinária, se os órgãos da administração retardarem por mais de um mês essa convocação, e a extraordinária, sempre que ocorrerem motivos graves ou urgentes, incluindo na agenda das assembléias as matérias que considerar

> necessárias; analisar, ao menos trimestralmente, o balancete e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pela companhia; examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar (WAHRLICH, 1980. p. 19).

De acordo com a autora, o conselho fiscal de qualquer sociedade de economia mista possuía as ferramentas necessárias para "bem exercer" o controle interno. Entretanto, a autonomia concedida às estatais não significava plena independência. Diante disso, deveriam prestar contas de suas atividades (em relação ao orçamento e à eficiência), sendo imperativo que estas estivessem de acordo com as diretrizes do governo. Esta seria a dimensão dos controles programáticos, de responsabilidade do Ministério do setor a que a entidade, da administração direta ou indireta, estivesse vinculada. Por sua vez, a supervisão ministerial se basearia no sistema nacional de planejamento, que tinha como órgãos deliberativos e normativos superiores o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), ambos presididos pelo Presidente da República, e constituídos "o primeiro, de cinco Ministros de Estado (do Planejamento, da Agricultura, da Fazenda e da Indústria e Comércio, além do Ministro do Interior); e o segundo, dos quatro Ministros da área social (Educação e Cultura, Assistência e Previdência Social, Saúde e Trabalho), além, igualmente, do Ministro do Interior e do Ministro do Planejamento" (WAHRLICH, 1980, p. 21). A SEPLAN funcionava como secretaria executiva do CDE e do CDS. Além disso, outros órgãos colegiados setoriais da administração direta exerciam função normativa e/ou de coordenação da ação empresarial do Estado. Entre eles, pode-se citar as áreas de Minas e Energia, Indústria e Comércio, Agricultura, Comunicações, Transportes, Interior, Previdência e Assistência Social, Aeronáutica e Exército. Ainda, relacionados não somente às entidades empresariais, mas a toda a política econômica e fiscal, havia os órgãos normativos e coordenadores vinculados ao Ministério da Fazenda ou Interministeriais, como o CMN, o CIP, o Conselho de Política Aduaneira, a Comissão de Programação Financeira e o Comitê Brasileiro de Nomenclatura.

Diante disso, pareceria que os órgãos e mecanismos existentes estariam aptos a fiscalizar o desempenho das empresas estatais, no entanto, "a realidade dos fatos indica geral insatisfação com os resultados obtidos" (WAHRLICH, 1980, p. 23). Citando um estudo da FGV, encomendado pela SEPLAN em 1978, a autora arrola as seguintes deficiências: carência de informações sobre o que a supervisão ministerial espera das entidades sob sua responsabilidade, gerando um clima de incerteza; recursos humanos insuficientes quantitativa e qualitativamente, dificultando o diálogo entre a supervisão e as entidades; falta de unidade de direção na

supervisão ministerial, com casos de duplicação de controle; controle processualístico predominante sobre o controle finalístico; falta de *feedback* da "clientela" da entidade e da sociedade em geral; empresas maiores e mais importantes neutralizam o controle ministerial se articulando diretamente com a Presidência da República.

Do exposto, é possível concluir dois problemas gerais: o controle exercido se dava majoritariamente sobre os meios (controle legal-formal) do que sobre os fins, o que dificultava a avaliação de desempenho; as falhas estavam diretamente ligadas ao "regime político sob que viveu o país nos últimos quinze anos, conducente a um sistema naturalmente fechado, pouco sensível ao intercâmbio com a ambiência" (WAHRLICH, 1980, p. 25).

Interessante notar que o mesmo regime autoritário creditado, inclusive pela própria autora (WAHRLICH, 1974), como responsável por conseguir aprovar a reforma administrativa de 1967, após pelo menos 15 anos de tentativas no período democrático, é apontado como causador dos problemas de execução e controle dos mecanismos engendrados pela reforma.

Em relação ao controle financeiro, no final do ano de 1979, houve um processo de centralização pela SEPLAN. Pelo DL200, esse controle deveria ser feito pelas inspetorias de finanças de cada Ministério, supervisionadas pela inspetoria geral de finanças, vinculada ao Ministério da Fazenda. Esse processo, porém, não eliminou os controles setoriais, gerando, ao mesmo tempo, duplicidade e enfraquecimento da autoridade ministerial, "ocasionando perplexidade e/ou confusão às próprias empresas". A justificativa para tal mudança repousava nos objetivos de controlar o processo inflacionário e obter melhores resultados no balanço de pagamentos, restringindo a autonomia das empresas de aumentar salários, criar subsidiárias e contrair empréstimos, principalmente externos.

Retomando a questão da dificuldade do controle sobre as estatais em razão do regime autoritário, Wahrlich ressalta a carência de dados disponíveis sobre a situação da administração pública. Somente em 1975, a SEPLAN publicou o Cadastro da Administração Federal, com uma segunda edição em 1978. No entanto, a autora considera que os dados ainda eram incompletos, tendo que recorrer "diretamente aos relatórios das empresas e à copiosa legislação federal" para chegar, por exemplo, à constatação da existência de 212 entidades empresariais do Estado, número "ainda possivelmente incompleto" (1980, p. 33).

Dessa forma, embora existissem formalmente os controles descritos, a fraqueza do Legislativo e dos partidos no regime autoritário fazia com que não fossem exercidos efetivamente. Além do Congresso, outros setores "de fora" do governo poderiam contribuir para que os controles fossem mais efetivos. Um deles, o empresariado nacional, "apresenta acentuada dose de ambiguidade no que se refere à vigilância do comportamento do Estado".

Ao mesmo tempo em que se beneficiava de incentivos fiscais ou outros estímulos governamentais, o empresariado temia que o fortalecimento das estatais redundasse em "estatização da economia". A imprensa, por sua vez, após a gradual perda de força da censura, tentava trazer informações sobre a situação da administração pública, embora esbarrasse nos problemas de carência de dados. De qualquer forma, a autora via uma perspectiva de melhora a partir da gradual liberalização política, bem como considerava que o redimensionamento da SEPLAN no controle das estatais poderia sinalizar um aumento do controle propriamente político sobre o tema, embora temesse que o processo de centralização e o esvaziamento do poder dos Ministérios pudesse reforçar "novas formas autocráticas de poder", em razão do ainda incipiente processo de abertura política naquele momento.

O processo de expansão e diversificação do Estado na década de 1970, apesar de continuar a trajetória engendrada desde a década de 1930, contou com especificidades oriundas do DL200 e dos planos econômicos do regime militar. A principal dificuldade, porém, foi a coordenação. Conforme visto no capítulo anterior, Dias e Beltrão, ainda na fase de formulação da reforma administrativa, tinham consciência dos possíveis "riscos" da descentralização. Seus temores, de fato, se concretizaram, como demonstram os problemas de controle das estatais, expostos acima, principalmente a preponderância dos "meios" sobre os "fins", diagnosticado pelos formuladores da reforma como um dos principais entraves do período anterior a ela.

Na mesma década, porém, os estudiosos da administração pública, que, de alguma forma, também estavam envolvidos com a reforma[46], percebiam a situação como resultado não apenas de aspectos técnicos, mas também de fatores políticos, como o próprio caráter autoritário do regime, que impunha limites ao controle "externo" da burocracia, seja pelo Legislativo, pelo Judiciário ou pela sociedade civil. Com a abertura política anunciada pelo governo Geisel, cresceram as expectativas acerca da resolução do problema. Por seu turno, o quarto governo do período militar também possuía seu diagnóstico sobre o tema, e empreendeu uma nova tentativa de reforma administrativa, ainda que menos abrangente e não totalmente disruptiva em relação ao DL200.

Codato (1997) discorre sobre a organização do sistema decisório de política econômica no Brasil após o golpe de 1964 partindo da análise do CDE, especificamente no governo Geisel, quando se procurou "armar uma estrutura burocrática capaz de processar, com relativa autonomia, as múltiplas demandas colocadas sobre o Estado ditatorial". O autor discute até que ponto esse "processo de reorganização do conjunto do sistema estatal", a partir da agência

[46] Como será visto a seguir, o governo firmou parcerias com a FGV para a condução da reforma administrativa.

citada, ensejou as disputas políticas oriundas de "setores importantes da burguesia brasileira" a partir de meados da década de 1970, quando frações do empresariado passaram a se engajar na "batalha ideológica" em duas frentes: contra a "estatização da economia" e pela "redemocratização" do sistema político (p. 19).

De acordo com o autor, a partir da ditadura militar, ocorreu um "esforço amplo e profundo para consolidar uma nova ordem capitalista no Brasil", por meio da criação de novas estruturas políticas, modernização das já existentes e "racionalização" e adaptação do Estado "às exigências do desenvolvimento monopolista". Com isso, deu-se uma expansão das atividades estatais "para fora" do setor governamental, tendo como agentes os "executivos de Estado" (tecnocratas) e gerando um crescimento, "em termos absolutos", da burocracia pública. Da mesma forma, o Estado se tornou a "arena privilegiada" da conciliação e mediação dos diversos interesses dos grupos dominantes, redundando numa "superpolitização" da burocracia. Assim, o modelo de expansão e de organização interna do Estado ditatorial passou a ter uma "dupla função": política, com os aparelhos estatais funcionando como meios de representação de interesses; econômica, com o "setor público" enquanto principal agente do desenvolvimento capitalista. Por sua vez, esses papeis assumidos passaram a apresentar dois traços "aparentemente contraditórios": a centralização autoritária, a partir do Executivo federal; e a fragmentação do aparelho burocrático do Estado, que teve como resultado a ausência de "planejamento estratégico" e "coordenação superior", configurando um aparelho de Estado "segmentado internamente", com conflitos e competição dentro e entre as agências burocráticas (CODATO, 1997, pp. 56-58).

Citando Cardoso (1982, pp. 54-55), Codato coloca a questão de que os regimes autoritários não baseados num partido político dominante evidenciam algumas fragilidades ao lidarem com sociedades complexas. A ausência de uma ideologia totalitária dificulta o comprometimento da tecnoburocracia e de outros detentores de cargos com a ideologia militar. Dessa forma, ainda que a coerência do regime seja expressa pelo discurso ideológico dos Ministros de Estado e dos altos escalões militares, isso não se dá nas práticas cotidianas dos funcionários do Estado, que controlam partes do aparelho estatal de maneira quase independente do governo, a partir de objetivos pessoais de natureza econômica ou burocrática. Assim, o regime militar brasileiro tentou, de várias maneiras, escapar dessa contradição, criando novas entidades que tivessem capacidade de tomada de decisão, diminuindo ou retirando o poder das agências que se tornaram "colonizadas demais". Diante disso, o autor traz à tona a hipótese de que a criação do CDE, por iniciativa de uma facção importante da tecnocracia, teve como objetivo um "controle mais estrito sobre a formulação e implementação das políticas

públicas em suas diferentes fases, a fim de negar a fragmentação do aparelho burocrático do Estado" (CODATO, 1997, p. 64-65).

No entanto, frisa o autor, toda reforma administrativa engendra diversos efeitos políticos que vão além da simples reorganização dos organogramas de governo. Assim, a ação do CDE enquanto "unificador" da vasta aparelhagem institucional do Estado se deu no sentido de reforçar o "centralismo burocrático" e os mecanismos internos de supervisão e controle. Ao mesmo tempo, ocorreu a "expulsão" dos representantes de classes dos outros centros decisórios importantes (CMN, CDI, CIP e CONSIDER), gerando uma maior "autonomia relativa" do Estado diante das demandas específicas dos grupos dominantes, o que deu maior margem de ação aos círculos dirigentes, especialmente à Presidência da República. Essa reconfiguração, por óbvio, não aconteceu sem conflitos, uma vez que estavam sedimentados no Estado ditatorial os diversos "feudos burocráticos", responsáveis pela concessão de privilégios específicos aos vários grupos dominantes. Diante disso, o autor coloca que essa reorganização institucional, no governo Geisel, que mitigou os "canais de influência e pressão burguesa sobre o processo decisório", engendrou, juntamente com outros fatores, a chamada "rebelião empresarial", da qual se originaram as campanhas contra a "estatização" da economia e pela "redemocratização" política (CODATO, 1997, p. 66-67).

Conforme Codato (1996), o CDE e o CDS inseriam-se num modelo administrativo de natureza colegiada, pretendido por Geisel desde o início de seu governo. Esses dois conselhos estavam no patamar de outros órgãos de primeiro escalão mais prestigiados e com origem anterior, como o SNI, o EMFA e a própria SEPLAN, também criada, a partir da estrutura do MPCG, no quarto governo militar. Geisel acreditava que as questões econômicas não deveriam ser tratadas "isoladamente", de modo que o CDE deveria reunir prerrogativas e funções para tratar de temas como política fiscal e monetária, preços, salários, balanço de pagamentos e políticas setoriais, em articulação com os demais Ministérios. Tratava-se de uma nova "filosofia para tomada de decisões", diferente dos governos militares anteriores.

Dessa forma, o CDE foi a alternativa institucional diante de duas outras propostas[47]: o Ministério da Economia, sugerido por Eugênio Gudin e a Secretaria Geral da Presidência da República, sugerida por Hélio Beltrão. A percepção do governo Geisel era de que seria necessário aperfeiçoar os mecanismos administrativos da cúpula governamental, a fim de evitar a duplicação e superposição de órgãos e funções, "que tanto contrariavam a imagem de um Estado moderno, racional e eficiente" (CODATO, 1996, p. 7). Do mesmo modo, a cúpula

[47] Estas propostas serão retomadas mais à frente, na discussão específica sobre a criação da SEPLAN.

governamental entedia, naquele momento, que o modelo do DL200 não era eficaz e produtivo, gerando, inclusive, conflitos entre os Ministérios, principalmente os da Fazenda e Planejamento.

Simonsen, que assumiria o Ministério da Fazenda em 1974, considerava que os Ministérios haviam perdido poder decisório para os órgãos colegiados, principalmente para o CMN, que se tornara, paulatinamente, o centro de decisão sobre a política econômica. O MPCG, especialmente, perdera sua função de planejamento e coordenação. Assim, diante do "vazio deixado" pelo DL200 "em matéria de coordenação econômica"[48], propunha a criação de um Conselho Nacional de Política Econômica, composto por cinco Ministros: Planejamento, que deveria presidir o órgão, Fazenda, Indústria e Comércio, Interior e Agricultura. O conselho teria como atribuição articular o coordenar os conselhos interministeriais (CMN, CDI, CIP, entre outros). Diferente da proposta de Gudin, no entanto, o Conselho não criaria um superministério, evitando a personalização ocorrida durante a gestão de Delfim Netto à frente da Fazenda.

Codato assevera que "esse curto documento pode ser considerado, sem dúvida, a proposta mais acabada para a reorganização institucional do Estado desde a Reforma de 1967" (1996, p. 13), dando origem ao CDE, com uma diferença: este seria presidido e dirigido pelo próprio Presidente da República. A função do planejamento por sua vez, ficaria reservada à SEPLAN, incorporando parte da sugestão de Beltrão. O autor ainda salienta que o envolvimento de tantos personagens importantes, os *state managers*, faz do CDE não somente um "passo adiante" em relação à reforma de 1967, mas o resultado deliberado de um projeto que buscava encontrar uma forma mais racional e técnica, em detrimento do modelo de decisão informal e político que prevaleceu entre 1967-1974.

O novo formato administrativo da cúpula federal poderia ser resumido da seguinte forma:

> De acordo com o Ministro do Planejamento [Reis Velloso], o sistema decisório passou então a ser organizado, após todas essas alterações burocráticas, da seguinte forma: o Presidente da República possuiria um assessoramento "direto" e "pessoal" nas áreas política e administrativa através do Gabinete Civil, na área de segurança nacional via Gabinete Militar, na área de informações estratégicas através do SNI e, enfim, na área "econômico-social" a partir da SEPLAN. Paralelamente, os dois "superconselhos" (a expressão é do próprio Reis Velloso), o CDE e o CDS, coordenariam a atuação governamental nos seus "campos específicos" e administrariam os programas

[48] O documento utilizado por Codato (1996, pp. 12-13) é proveniente de arquivo pessoal e citado como SIMONSEN, Mário Henrique. (s.d.). A administração econômica e o Conselho Monetário Nacional, mimeo.

> interministeriais mais importantes. Esse mecanismo foi adotado justamente por ser o "caminho mais indicado para evitar [as] permanentes tensões internas" presentes no interior do aparelho do Estado, pois a partir de então permitiria observar a "orientação [...] firmada pelo Presidente, a despeito de eventuais diferenças de opiniões" da elite burocrática, as quais deveriam cessar imediatamente "após a definição da posição do governo". Por sua vez, a estrutura ministerial responderia pelas funções executivas *strictu sensu*, tratando exclusivamente da implementação das decisões tomadas por esse restrito núcleo de poder (CODATO, 1996, p. 17).

Essa reconfiguração fez com que o Presidente da República concentrasse poder decisório, evitando que qualquer Ministro de Estado fosse considerado superior aos demais ou escapasse da coordenação da Presidência, neutralizando as disputas internas entre a alta cúpula governamental e estabelecendo uma hierarquia entre as esferas decisórias.

Em relação aos outros conselhos, um dos desdobramentos da reorganização em torno do CDE foi a diminuição de poder do CMN. Este último havia "indevidamente assumido", por exemplo, as funções do CIP, que, embora vinculado oficialmente ao Ministério da Indústria e Comércio, era entendido como tendo suas atribuições mais próximas ao Ministério da Fazenda, o que fez com que sua Secretária Executiva fosse transferida para o gabinete do Ministro. A partir de 1974, o CIP foi remanejado definitivamente para a Fazenda, tendo esta o comando único sobre a política de controle de preços. O CMN, por sua vez, deveria se concentrar nas áreas financeira e monetária, abandonando as questões setoriais. Nos Ministérios, as Secretarias Gerais não seriam mais nomeadas pelos titulares, diminuindo a autonomia do primeiro escalão e a influência individual sobre as pastas. Nas empresas governamentais, a solução foi a nomeação de chefes e diretores mais leais ao Presidente da República, a fim de quebrar as alianças informais entre burocratas e empresários.

Internamente, o CDE contava com uma Secretaria Executiva, composta por técnicos e economistas da SEPLAN, chefiados por Reis Velloso, com a incumbência de fornecer dados sobre os principais problemas da economia, funcionando como uma espécie de "filtro burocrático", antes de colocar as questões para a deliberação. Nas reuniões do Conselho, presididas pelo Presidente da República, e com pautas pré-estabelecidas, cada Ministro expunha as questões relativas às suas áreas, seguindo-se o debate dos temas levantados. A descrição a seguir ilustra genericamente os procedimentos:

> Nessas ocasiões, procedia-se também à análise e discussão de determinados *papers*, geralmente encaminhados à SEPLAN — e que compreendiam avaliações e reavaliações de programas governamentais, balanço de atividades setoriais e demandas específicas —, preparados por órgãos de governo (como o CONSIDER, a EMBRAPA ou a EMBRATER, por exemplo), outras

> instâncias do aparelho do Estado (governos estaduais e autarquias) e, em menor medida, entidades de classe (tais como a Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB), Associação dos Exportadores Brasileiros etc.). Nesse caso, ou se tomava imediatamente uma decisão ou encaminhava-se o problema para o exame de outros ministérios que não estavam ali representados. Caso fosse adotada alguma definição a respeito do problema em questão, ocorria um novo encontro entre o Ministro-Chefe da SEPLAN e o ministro encarregado de encaminhar a decisão, "a fim de que tudo fosse feito dentro do esquema de coordenação adotado pelo governo" (CODATO, 1996, pp. 27-28).

Além dos membros efetivos do Conselho, participavam também convidados, como outros Ministros e presidentes de empresas públicas, fazendo com que o CDE fosse, mais do que um órgão do setor econômico, um conselho de governo. No governo Figueiredo, chegaram a participar importantes políticos "civis" da ARENA, como José Sarney, Jarbas Passarinho e Nelson Marchezan, com algumas reuniões tendo mais de trinta participantes, sendo apenas seis membros efetivos. No entanto, nenhum empresário ou representante de classe participou, o que demonstra a diferença em relação ao CMN, que contava com representantes oficiais da iniciativa privada.

Apesar do CDE ter representado uma solução para evitar a fragmentação do Estado e coordenar as ações setoriais do governo, os conflitos entre diferentes linhas de pensamento por parte de membros da alta cúpula do governo continuou. Basicamente, do lado da SEPLAN e do Ministério da Indústria e Comércio, em sintonia com o II PND, pretendia-se um modelo de desenvolvimento com maior presença do Estado; por outro lado, o Ministério da Fazenda e o Banco Central, representados principalmente por Simonsen, pretendiam controlar a inflação e o endividamento externo. Em outros temas também ocorreram tensões e disputas: "sendo o CDE o *locus* central de decisão na fase de formulação do PROÁLCOOL, ele rapidamente tornou-se o palco das disputas inter-agências burocráticas (MIC, MME, IAA, PETROBRÁS, CNP etc.) pelo controle do Programa, e igualmente, o centro para onde convergiam as demandas e pressões dos grupos de interesse privados (COPERSUCAR, COPERFLU, ABIQUIM etc.)" (CODATO, 1996, p. 47). Assim, os conflitos internos, bem como a mudança de governo a partir de 1979, enfraqueceram o papel do CDE, que continuaria a existir formalmente, porém, até o início da década de 1990.

A criação do CDE mostra um duplo descontentamento por parte do governo Geisel em relação ao modelo de administração e tomada de decisões do aparato estatal. A reação mais direta era contra a personalização exercida pelo "superministro" Delfim Netto que, além de concentrar poder, "invadindo" atribuições de outras áreas, também atendia às pressões e às

demandas do setor privado, dando-lhe representação nos órgãos colegiados e no processo decisório de política econômica. Essa situação, no entendimento da nova cúpula governamental, enfraquecia a autoridade dos Ministérios e desprestigiava a própria Presidência da República.

Da mesma forma, o governo apontava os limites e disfuncionalidades da reforma engendrada pelo DL200, entendendo que o modelo, além de não conseguir coordenar o novo tipo de organização do Estado, acabara por esvaziar a função do planejamento, uma vez que não conseguia-se cumprir seu objetivo primordial, que era a ação de todos os setores em consonância com as diretrizes gerais do governo. A solução, além da própria da reorganização do MPCG na forma da SEPLAN, que será melhor explorada adiante, foi a criação do CDE. Este, por sua vez, conseguiu centralizar o processo decisório, inclusive com ampliação do papel da Presidência da República, sem alterar profundamente a formatação das entidades, divididas entre administração direta e indireta. Sua ação, porém, não seria imune às disputas internas. Embora tenha se originado da proposta de Simonsen, que representava a ala mais ortodoxa, o CDE se alinhava à política econômica do II PND, fazendo com que, além das tensões intragovernamentais, a situação se extrapolasse para a elite econômica, que perdera seu espaço de representação oficial no governo.

A chamada "campanha contra a estatização" teve como principal expoente o economista Eugênio Gudin e também contou com o apoio de associações empresariais, como a Associação Comercial de São Paulo, Fiesp, Firjan, Grupo Gerdau, entre outros, e foi expressa a partir de publicações na "imprensa conservadora". Destacava-se o excessivo "tamanho do Estado" e seu modelo de "intervenção", problemas oriundos, em parte, conforme o diagnóstico das lideranças empresariais, do Decreto-Lei nº 200, que teria resultado em mais "liberalidade" por parte do setor público e na ação dos "Executivos de Estado" (tecnoburocratas), "com baixa responsabilidade pública e quase nenhum controle político" (CODATO, 1997, pp. 284-285).

Outro aspecto destacado por Codato é o argumento central da campanha antiestatista, que consistia numa crítica ao modelo de centralização do crédito nos bancos oficiais (BNDE e Banco do Brasil), que contaria com "baixo grau de controle social" sobre o processo de alocação desses recursos, uma vez que o sistema decisório era considerado excessivamente autônomo. Também eram alvos de críticas o monopólio dos setores estratégicos pelo Estado e seu "enorme poder regulador" na economia. Esse conjunto de fatores geraria uma "atrofia" da livre iniciativa, fazendo com que o Estado procurasse ocupar esses espaços, o que contrapunha o argumento de que o Estado interviria em função da hesitação da iniciativa privada. Diante disso,

a proposta de solução era de que o Estado deveria retomar a "negociação" e os "canais de comunicação" com o empresariado nacional (CODATO, 1997, p. 287-288).

Ao mesmo tempo, alguns atores envolvidos na campanha sinalizavam uma demanda pela redemocratização, embora ainda não fosse consenso. Apesar disso, o autor considera que a iniciativa "não deve ser compreendida apenas em função de uma motivação economicista", mas como uma reação política às significativas mudanças no processo decisório ocorridas no governo Geisel. Além disso, a própria existência de uma oposição empresarial comprometia as bases do regime, uma vez que se constituía como uma manifestação pública de dissenso, "que não podia ser simplesmente reprimido e ignorado", e fazia frente à pretensão do regime de ser "o único e verdadeiro promotor do interesse nacional". Ainda, outras características políticas da campanha eram a crítica ao modelo de Estado, considerado centralizado nas cúpulas do Executivo federal, à excessiva autonomia dos tecnocratas e ao fechamento do sistema decisório, que "marginalizava" a empresa privada. Dessa forma, de acordo com Codato, "a política encontrava-se no ponto de partida e de chegada desse movimento. Em meados de 1977, esse fato havia-se tornado indisfarçável". No fim deste mesmo ano, foi feita a "Carta do Rio de Janeiro", aprovada pela IV Conferência Nacional das Classes Produtoras, e em meados de 1978, o "Documento dos Oito", um manifesto político das lideranças empresariais, que questionava o "modelo político" vigente. Assim, o empresariado, a partir da crítica ao modelo interno do sistema decisório de política econômica, passa a reivindicar a "democracia", em lugar da noção genérica de "participação" (CODATO, 1997, pp. 292-296).

As tensões e desgastes gerados pelo choque do petróleo e pela reação da política econômica a ele (II PND), bem como a reestruturação centralizadora do processo decisório, provocou descontentamento entre o empresariado nacional. Não se tratava, no entanto, apenas de um questionamento da política econômica, mas da própria capacidade política do regime militar em continuar conduzindo o processo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, os "rebeldes" também colocavam em evidência os limites da "tecnocracia" gerada pelo DL200. Nota-se, portanto, uma aproximação do diagnóstico feito pela elite econômica com as considerações feitas pelos especialistas em administração pública sobre a origem propriamente política dos problemas administrativos e econômicos. A fim de perceber melhor como funcionava a ação do Estado, que provocava, em meados da década de 1970, tantas controvérsias, cabe uma exposição e análise mais detalhada acerca de como atuavam algumas das mais importantes agências governamentais.

Luciano Martins (1985), após tratar panoramicamente do processo de expansão do Estado no regime militar, abordado em nossa análise no capítulo anterior, procura compreender

"a prática da ação estatal" através da investigação de três agências governamentais do período: o BNDE, o CDI e a CACEX. Tais agências se diferenciavam em relação ao seu *status* institucional, modo de inserção no aparelho estatal e recursos disponíveis. O BNDE era uma entidade da administração indireta (apesar do autor preferir o termo "organização governamental autônoma"); o CDI era um órgão típico do governo; a CACEX reunia características dos dois formatos: "do ponto de vista institucional, a CACEX é uma espécie de unicórnio nos jardins do Estado: parece difícil acreditar que ela possa existir" (p. 84). Essa diversidade, no entanto, permite uma compreensão mais detalhada sobre o processo de segmentação do Estado, resultado de seu modelo de expansão, bem como das relações interburocráticas, ou seja, "o aparelho do Estado em ação", a partir das decisões de seus atores.

Criado no segundo governo Vargas, o BNDE foi alvo, ao longo de sua história, de diversos conflitos políticos internos. O Banco surge no contexto da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos que, de acordo com o autor, colocava-se como uma alternativa de desenvolvimento em relação às "instituições políticas tradicionais", agregando "interesses do setor privado nacional, da tecnocracia emergente e da expansão norte-americana" (MARTINS, 1985, p. 85). Como contrapartida ao financiamento, o Banco Mundial exigiu, entre outros imperativos, que a alocação dos recursos fosse feita de maneira "racional", em detrimento do uso político burocracia, característico de Vargas. Dessa forma, a nova tecnocracia, representada principalmente por Roberto Campos, ganhou proeminência política: o Banco, além de ser "um novo tipo de política administrativa", seria "um polo de poder". Vargas, no entanto, nomeia para a Superintendência uma figura ligada pessoalmente a ele: Maciel Filho. Logo de início, o financiamento internacional se reduz, até ser suspenso em 1958. De qualquer forma, no interior do órgão, constitui-se uma tecnocracia que irá reunir dados e debates sobre estratégias de desenvolvimento, sintetizando informações econômicas antes dispersas e fragmentadas ao longo da administração pública. Ainda, a forma autárquica vai permitir um recrutamento diferente daquele feito na administração direta, ou seja, na "burocracia tradicional". Em síntese, o BNDE se transformaria em um *think tank*.

Ao longo do tempo, se alternariam diretorias com visões de política econômica diferentes: ora mais adeptas às teses *cepalinas*, ora mais aderentes à presença do capital estrangeiro. Isso não impediria, porém, que houvesse internamente uma coesão no sentido de reivindicar a autonomia do Banco em relação ao governo. Em 1964, o governo militar que toma o poder considerou o BNDE identificado às propostas do governo Jango e, num primeiro momento, acaba por limitar seu papel (no PAEG não aparece sequer menção ao Banco). A

partir de 1965, porém, o órgão seria progressivamente dotado de recursos e seu espoco de ação passaria a abranger quase todos os setores industriais.

O funcionamento do BNDE como um *think tank* o possibilitava pensar "globalmente" as questões econômicas do país, de modo a se "antecipar" a outras entidades governamentais e grupos de interesses na proposição de estratégias de desenvolvimento. Esse tipo de ação caracterizava o "papel criativo" da burocracia, que foi intensificado com a participação de seus quadros nos Grupos Executivos no governo JK. A transferência da instituição, em 1967, da Fazenda para o Planejamento, viria a fortalecer esse modelo de atuação. Em 1971, o Banco passou de autarquia para empresa pública, assim como dois de seus fundos (FINAME e FINEP), e foram criadas três subsidiárias em 1974 (EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA), constituindo o "sistema BNDE", o que reforçou sua personalidade institucional enquanto organismo governamental autônomo. Ainda, em 1972 houve duas reformas no regimento interno:

> A primeira estabeleceu que a diretoria do Banco, de nomeação do Presidente da República, ficava integrada por um Presidente e cinco diretores (estes com mandato de quatro anos, podendo ser reconduzidos por igual período), "devendo, pelo menos, três dos diretores ter exercido outras funções de relevo na administração da empresa" [de acordo com o Decreto 71.150/1972]; a segunda estipulou que a nomeação do Presidente do BNDE é feita "por prazo indeterminado". Decisões estas – note-se – adotadas pela própria diretoria do Banco e apenas referendadas pelo Ministro do Planejamento. Coisa que se tornou possível dada a competência conquistada pela Diretoria para aprovar e modificar o regimento interno, inclusive o exercício das atividades do Conselho do BNDE, órgão normativo e ao qual caberia, teoricamente, traçar a política geral do Banco. **Através desses dois dispositivos os quadros do BNDE garantiam para si, defendendo-se da nomeação de *outsiders*, o comando efetivo da organização** (MARTINS, 1985, pp. 103-104. Grifos nossos).

Outro traço que contrastava o BNDE em relação à administração direta era o modelo de recrutamento de quadros, que o aproximava da gestão das empresas privadas. Além de poder contratar via CLT, na quantidade e pelo tempo que julgasse conveniente, a instituição contava com sistemas de gratificações e de aposentadorias complementares, com promoção por avaliação de desempenho e com um programa de aperfeiçoamento profissional (inclusive financiando pós-graduações no exterior). Esses padrões eram adotados também nas subsidiárias, o que revelava "graus significativos de eficiência", elucidando a dimensão do funcionamento interno dos órgãos de administração indireta.

Dotado destas características, o BNDE assume no regime militar o papel de "demiurgo do empresariado nacional". Em 1963, o investimento do Banco no setor público era de 90, 95%,

e de 9, 05% no setor. Em 1975, de 22, 67% no setor público e 77, 33% no setor privado (MARTINS, 1985, p. 106). Em grande parte, isso ocorreu pelo próprio fortalecimento, com capacidade de autofinanciamento e autonomia administrativa, das estatais de outros setores, como siderurgia e energia elétrica, os quais, até o início da década de 1960, eram o destino dos investimentos feitos pelo BNDE. Diante disso, o Banco passa a assumir o papel de "protetor e defensor" do setor privado nacional.

No contexto do choque do petróleo, e a partir do II PND e do CDE, a preocupação precípua em termos de política econômica passa a ser com a produção de insumos básicos, substituição de bens de capital e equipamentos e concessão de subsídios ao setor privado nacional, a fim de manter o processo de desenvolvimento. Com isso, o BNDE passa a assumir as funções de participação direta no capital de "risco" das empresas privadas, e de financiamento à produção, organização e comercialização das mesmas[49]. No entanto, o diagnóstico por trás dessas ações é o de "fraqueza do empresariado nacional", o que faz com que este continue dependente do Estado e, mais ainda: "tende a fazer desaparecer a figura do capitalista enquanto detentor do capital. Antes, tende a transformá-lo num especulador de curto prazo, numa espécie de *rentier* do Estado, de um Estado tutelar e que se encarrega de 'pensar' pelo empresário os interesses deste" (MARTINS, 1985, p. 121). Para Martins, nesse período, diferentemente do que acontecia no início da fase de expansão do Estado pós-1964, pode-se notar uma "ideologia de estatização", ainda que feita sob a justificativa de fortalecimento da empresa privada nacional.

O CDI, por sua vez, tinha como finalidade fundamental a condução da política industrial, basicamente por meio de incentivos fiscais. O Conselho, ainda sob o nome de Comissão de Desenvolvimento Industrial, foi criado em abril de 1964, como uma das primeiras medidas de reorganização administrativa do regime. O objetivo era reunir os conselhos executivos já existentes, a fim de coordená-los com as diretrizes gerais do governo. Os grupos executivos tiveram origem na Era Vargas e foram fortalecidos no governo JK, visando contornar a burocracia tradicional, a partir de demandas tanto da "tecnocracia modernizante" quanto dos representantes do setor industrial, a fim facilitar o consenso e evitar a morosidade burocrática. No entanto, ao longo do tempo, os conselhos se multiplicaram e assumiram funções, ao mesmo tempo, normativas e executivas, o que viria a "descaracterizar" suas "qualidades decisórias e operacionais". No início do regime, em razão da política de austeridade, as ações dos grupos executivos e da Comissão são mitigadas, sendo retomadas a

[49] Daí o papel de suas subsidiárias: EMBRAMEC (produção de bens de capital), FIBASE (insumos básicos), IBRASA (apoio financeiro às empresas de médio porte).

partir de 1969, com a transformação da última em Conselho. O CDI se situava no âmbito do Ministério da Indústria, no entanto, a política econômica geral do governo era estabelecida pelo MPCG (governo Castello Branco) ou pelo Ministério da Fazenda (Costa e Silva e Médici), o que colocava o órgão numa espécie de limbo institucional, uma vez que não possuía poderes para emitir parecer conclusivo sobre a aplicação dos incentivos fiscais, cuja decisão era de competência de outras agências, como o BNDE e o Conselho de Política Aduaneira (CPA). Estas, por seu turno, possuíam seus critérios próprios de política industrial, o que esvaziava a função do CDI como agente de consenso para o setor.

Na década de 1970, as atribuições do CDI consistiam essencialmente em autorizar a isenção ou redução do Imposto de Importação para bens sem similar nacional e conceder isenção ou redução de IPI e ICM para estes mesmos bens (em dezembro de 1975, porém, com o Decreto nº 1.428, o CDI perde o poder de conceder isenção, podendo apenas autorizar redução de impostos). O "procedimento burocrático" para a isenção funcionava, na maioria dos casos, da seguinte forma:

> O empresário apresentava carta-consulta, expondo suas intenções; aprovada a carta-consulta, o empresário tinha um prazo para apresentar seu projeto, que era examinado nos GS [Grupos Setoriais, que substituíram os grupos executivos]; paralelamente, a CACEX fazia o exame de similaridade; aprovado o projeto, em seu mérito, pelo GEP [Grupo de Estudos e Projetos] (depois de 1975 pelos próprios GS) e comprovada a existência de similar nacional para os produtos a serem importados, o Ministro da Indústria autorizava a concessão dos incentivos e o GS carimbava a guia de importação. De posse desta, o empresário processava seu pedido junto à CACEX. As tarefas atribuídas ao CDI eram, portanto, de extrema relevância para a implementação de uma verdadeira política industrial (MARTINS, 1985, pp. 131-132).

No entanto, havia um hiato entre a organização formal do CDI e sua prática efetiva: a instância máxima do Conselho raramente se reunia e a decisão acerca da definição da política industrial era tomada em outros níveis (o CMN nos governos Costa e Silva e Médici, e o CDE no governo Geisel); o volume de projetos, diante da precariedade de quadros, impossibilitava uma análise mais acurada. O GEP era composto por dez integrantes e, como ilustra Martins, em 1973, foram aprovados 3.901 projetos industriais, dos mais variados setores. Assim, os projetos eram aprovados em bloco, por aclamação, sendo que algum deles demandavam o investimento de centenas de milhões de cruzeiros.

Além de conceder incentivos fiscais, que em diversos casos não eram suficientes para a realização de um projeto, o CDI recomendava financiamentos junto a outras agências, que

muitas vezes indeferiam o pedido, suscitando um intenso processo de negociação interburocrática, que poderia ter três resultados diferentes: o rompimento de relações, a barganha em torno da aprovação de outros projetos ou uma divisão tácita de competências entre as agências. Essas decisões internas, no entanto, aconteciam mais ao nível pessoal do que institucional, o que revelava uma forma precária de se implementar políticas de desenvolvimento.

Ainda, a trajetória do CDI, que passou por diversas reformulações e dividia competências, como se viu, com outras agências, revelava um "comportamento aleatório". Durante a fase do "milagre", suas decisões refletiram o clima de euforia. Somente entre 1971-75 foram aprovados doze mil projetos. Com o choque do petróleo, porém, a liberalidade do órgão diminui, embora tenha se verificado, a partir de estudo do IPEA no próprio período, que "a atuação do CDI parece ter ido no sentido oposto às prioridades e diretrizes do II PND" (MARTINS, 1985, p. 147), tendo ocorrido no setor automobilístico, têxtil e de máquinas e equipamentos mecânicos.

Diante disso, de acordo com Martins, o CDI representava a precariedade do "setor governo" (ou administração direta) no interior do aparelho de Estado. Apesar de sucessivas adaptação e reestruturações, o órgão possuía dificuldades de execução de suas funções. O fato do CDI "aprovar tudo" e o fato de que nem sempre suas aprovações eram executadas pelas agências incumbidas da implementação das decisões, fazia com que a atuação do Conselho pudesse ser considerada uma "política de não-decisões".

A CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil) tinha por finalidade a execução da política de comércio exterior e, de acordo com Martins, era um caso peculiar do formato de expansão do Estado engendrado pelo regime militar, sendo "uma espécie de esquina estratégica de diferentes agências governamentais e interesses privados" (1985, p. 156). Criada em 1953, substituindo a CEXIM (Carteira de Exportação e Importação), a CACEX, juntamente com a SUMOC, regulava o fluxo de importações e estimulava o setor de exportações. Enquanto a última decidia a política cambial, a primeira emitia licenças de exportação e importação, bem como fiscalizava preços e classificava os importados conforme sua "essencialidade". Ambas, juntamente com a CPA, situavam-se no Ministério da Fazenda. Em 1964 foram criados o Banco Central (que assumiu as funções da SUMOC) e a Comissão de Comércio Exterior, subordinada ao Ministério da Indústria e Comércio. Esse redimensionamento gerou, ao mesmo tempo, uma separação entre as funções cambiais e comerciais e um conflito de competências. A Comissão seria responsável pelas diretrizes de comércio exterior, mas deveria respeitar as "competências específicas" dos outros órgãos, como a CACEX. Diante disso, optou-se pela "solução de

sempre: reunir as diferentes agências e Ministérios num órgão colegiado" (p. 157), dando origem ao CONCEX (Conselho Nacional de Comércio Exterior). Esse, por sua vez, não possuía estrutura própria de funcionamento e dependia do apoio funcional de agências autônomas, exercendo um controle meramente formal. Assim, a CACEX assumiu a função de Secretaria Geral do CONCEX, dado que se considerava que a agência dispunha de "condições técnicas" (recursos materiais e humanos) e experiência para lidar com as questões de comércio exterior.

Embora se constituísse como uma carteira do Banco do Brasil, a CACEX foi "arrendada" pelo governo federal, que nomeava seu diretor. Por ter uma estrutura organizacional própria, quadros experientes e dispor de "amplo controle da informação", a agência passa a liderar, na prática, o Conselho, representando "um caso clássico de deslocamento dos *loci* de poder para as instâncias intermediárias da administração central" (p. 159), fazendo com que sua atuação fosse "uma variável quase independente". Ainda que fizesse parte do Banco do Brasil, as funções da CACEX não estavam subordinadas ao Ministério da Fazenda, justamente pelo fato de ser também a Secretaria Executiva do CONCEX, que pertencia ao âmbito da Industria e Comércio. Esse fato, porém, ampliava o poder da agência, fazendo com que tivesse, em grande medida, controle efetivo das transações internacionais. Cita o autor:

> Esta anomalia constitui a mola mestra do funcionamento da CACEX. De um lado, suas relações com os demais órgãos de comércio exterior, mesmo a nível interministerial, lhe concede maior poder de ação e de decisão; de outro lado, sua vinculação ao Banco do Brasil lhe permite a utilização de uma estrutura financeira eficiente (MARTINS, 1985, p. 160).

Esse sistema propiciava vantagens mútuas: a CACEX dispunha da estrutura e dos recursos do Banco, bem como de seu "poder de intimidação". Diante de qualquer ameaça de recurso jurídico contra alguma decisão da agência, o impetrante poderia ser colocado na "lista negra" da instituição financeira. O Banco, por sua vez, além de recuperar parte do *status* perdido com a criação do Banco Central, se beneficiava pelo fato da CACEX utilizar suas instalações, de modo que as operações de comércio exterior se faziam pelos serviços de câmbio da instituição, rendendo-lhe recursos.

Outra função da CACEX era "comandar" as exportações, o que era feito principalmente através do DEXPO (Departamento Geral de Exportações), que organizava, promovia, orientava e cadastrava as exportações. O Departamento, por meio dos Comitês de Exportação, reunia exportadores para, sob a supervisão da CACEX, discutir os problemas setoriais. O objetivo era colocar governo e empresários para negociar, evitando decisões unilaterais. Dessa forma, dado

o regime autoritário e a precariedade "dos canais formais de representação de interesses", as agências como a CACEX, ao mesmo tempo, representavam o poder e funcionavam como arenas de acesso aos interesses privados, sendo, portanto, arenas políticas e decisórias.

Além disso, a agência definia cotas de exportação para uma extensa gama de produtos, intervindo em diversos setores da economia e atuando como mecanismo de controle de preços e de abastecimento do mercado interno. Desse modo, as decisões administrativas da CACEX geravam políticas. Ilustra o autor: "A CACEX dispõe do instrumental para bloquear as exportações ou, então, para estabelecer cotas contingenciadas como, por exemplo, foi feito com a exportação de couros: ultrapassando a cota estabelecida, o exportador é obrigado a demonstrar a venda no mercado interno de quatro produtos para cada produto exportado" (MARTINS, 1985, p. 165).

Ainda, a CACEX se incumbia da função de "educar" o exportador, no sentido de esclarecer-lhes o funcionamento dos mecanismos de incentivos fiscais e creditícios, das atividades "acessórias", como fretes, participação em feiras, organização da empresa para exportação, entre outros. Também procurava orientar o exportador sobre como deveria se comportar no exterior. Portanto, do mesmo modo que o BNDE procurava tutelar o empresário nacional, a agência buscava criar um "tipo ideal" para o exportador brasileiro. Esse tipo de atuação se justificava pela "falta de tradição do exportador brasileiro" e pelos entraves burocráticos, muitos deles criados pela própria instituição, com que se deparavam os empresários.

A partir da análise integrada das três agências, Martins conclui que os problemas organizacionais eram gerados não somente pela expansão do Estado, mas pela precariedade de "controles externos" à sua ação. Assim, o tipo de inserção das agências no aparelho de Estado, seja na periferia, na fronteira ou no interior no "setor governo" (a administração direta), era o fator decisivo, mais do que a delegação de atribuições pelo poder político, para seu modo de funcionamento, ou seja, para a natureza e volume dos recursos à disposição, bem como para seus escopos de atuação. O fato de situar-se "fora" do setor governo é que seria "a variável importante e que possibilita a essas agências desenvolverem comportamentos mais ou menos autônomos e mais ou menos criativos". Além disso, os precários mecanismos internos de regulação, quando existiam, não funcionavam, uma vez que os "circuitos de informação corretiva estão como que desligados" da prática administrativa.

Essa desorganização interna, no entanto, não paralisava a ação do Estado que, "ao contrário, nunca na história do país foi tão atuante e legiferante". Nesse cenário, as agências funcionavam como arenas de articulação e agregação de interesses, transformando-os em

políticas públicas e agindo como "substitutas" dos partidos políticos, de modo que "o pluralismo no Brasil não se realiza ao nível da sociedade, mas no âmbito do Estado ou em sua mais próxima periferia". Da mesma forma, essa lógica gerava outra situação contraditória: era "funcional" para o sistema, mas acentuava sua segmentação e desorganização interna (MARTINS, 1985, pp. 192-194).

O papel e a atuação das agências, independentemente de seu *status*, mostra os problemas de coordenação, de superposição de competências e algumas dificuldades em relação à eficiência. Por outro lado, também evidencia o funcionamento ativo e intenso do Estado, principalmente na condução dos propósitos de desenvolvimento nacional do regime militar. Apesar da fragmentação e da descoordenação serem colocadas como resultados finais, não faltaram, aos sucessivos governos, iniciativas no intuito de contornar essas situações. As constantes reestruturações e modificações de atribuições dos órgãos evidenciam que a configuração da administração pública não foi deixada na *inércia*, nem foi totalmente comandada pela tecnoburocracia. Esta, por sua vez, funcionava como uma ponte entre o empresariado nacional e o governo, na ausência ou fraqueza dos mecanismos de representação política.

Longe de atuar apenas como "mensageira" entre os militares e o setor privado, ou como mera administradora do Estado, a tecnoburocracia possuía uma dinâmica política própria, ilustrada pelas disputas interburocráticas, pelas iniciativas em redimensionar a si própria e pelo "corporativismo", no sentido de que, mesmo diante de orientações distintas entre seus membros em termos de políticas públicas, havia também uma espécie de "consciência de classe", que fazia com que agissem para manter seu poder, *status* e autonomia.

Ainda, quando se olha para a situação das estatais e para a atuação das agências governamentais, as periodizações colocadas anteriormente, em termos de composição política e de política econômica de cada governo, parecem se diluir, corroborando ainda mais as peculiaridades do funcionamento da burocracia e mostrando como, na década de 1970, a diversificação e a intensidade da ação do Estado, apesar de estar encaixada na moldura formatada pelo DL200, fez que o tema da reforma administrativa fosse secundarizado. No entanto, para além da reorganização engendrada pelo CDE que, em última instância, tratava do processo decisório de política econômica, alguns dos outros motes da reforma, como a delegação de competência e a situação dos servidores, continuavam a serem tratados em paralelo, ainda que com menos protagonismo do que no ciclo anterior e com menos evidência do que a ação econômica do Estado.

3.3 A (des)continuidade do DL200 e do MPCG: reformulação dos órgãos responsáveis pela reforma administrativa

Conforme visto até aqui, os principais problemas e discussões ocorriam na esfera da política econômica, de seus órgãos decisores, como o CDE, e executores, como as estatais. O primeiro, procurava superar e reformular o modelo colocado pelo DL200, enquanto as últimas ilustravam seus limites. No entanto, numa espécie de "segundo plano", no escopo da administração propriamente dita, os princípios da reforma de 1967 continuavam a serem colocados em prática, embora com nuances e de forma incremental.

Wahrlich (1974) divide a implementação do DL200 em duas fases distintas. A primeira, entre 1967-1969, foi comandada pelo ERA, pela CERAF e pelos Coordenadores da Reforma Administrativa. Às duas primeiras, caberia a função de orientar, coordenar e acompanhar a implantação da reforma, sob a presidência do Ministro do Planejamento, e contando com os Coordenadores de cada Ministério, que deveriam "promover e acelerar em cada ministério a execução da Reforma Administrativa. Seria designado pelo Ministro de Estado, em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, cabendo-lhe coordenar os agentes da Reforma Administrativa em seu ministério. Juntos, os coordenadores constituiriam a CERAF" (p. 50). É desta fase a "operação desemperramento", citada no capítulo anterior. Além dela, houve um amplo processo de divulgação da reforma, treinamento de quadros, principalmente de chefia e supervisão, bem como a adaptação das estruturas ministeriais ao Decreto.

Conforme mencionado no capítulo anterior, nos Anexos do documento *Reforma Administrativa em Marcha*, constam centenas de páginas que descrevem delegações de competência, rotinas, atos de organização e convênios e contratos. As adaptações das estruturas ministeriais citadas por Wahrlich situam-se na parte relativa aos atos de organização. Na análise da fonte, no entanto, chamam a atenção as delegações de competência, que compõem 613 das 723 páginas. Assim, transcreveremos a seguir algumas dessas delegações, envolvendo a Presidência da República e os Ministérios:

> DO: Presidente da República
> PARA: Ministros de Estado
> ATO: Dec. n.º 60.740, de 23-5-67
> OBJETO: Despachar em caráter final, assuntos sobre:
> a) aposentadoria
> b) concessão de licença para afastamento do país
> c) requisição de servidores
> d) homologação de aproveitamento ou relatório de pessoal disponível ou classificado como mão-de-obra ociosa (p. 5).

DO: Presidente da República
PARA: Ministro do Planejamento e Coordenação Geral
ATO: Dec. n.º 61.930, de 22-12-67
OBJETO: Supervisionar os trabalhos do DASP referentes à Reforma Administrativa (p. 5).

DO: Presidente da República
PARA: Ministros de Estado
ATO: Dec. n.º 62.459, de 25-3-68
OBJETO: Aprovar regimentos internos dos órgãos da Administração Direta (p. 7).

DO: Presidente da República
PARA: Ministros do Interior, Fazenda e Planejamento
ATO: Dec. n.º 62.571, de 19-4-68
OBJETO: Declararem prioridades de importações para efeito de isenção fiscal no Nordeste (p. 7).

DO: Ministro [da Fazenda]
PARA: Diretor-Geral da Fazenda Nacional
ATO: Portaria n.º 298, de 20-6-67
OBJETO: Decidir processos, assinar expedientes e praticar atos de administração de pessoal (p. 125).

DO: Diretor-Geral da Fazenda Nacional
PARA: Diretor do Departamento de Arrecadação
ATO: Portaria n.º 305, de 17-8-67
OBJETO: Designação de exatores e fiéis do Tesouro para execução de serviços a cargos das repartições arrecadadoras (p. 128).

DO: Ministro [do Planejamento e Coordenação Geral]
PARA: Diretor do Departamento de Administração
ATO: Portaria Ministerial n.º 190, de 30-8-68
OBJETO: a) Assinar autorizações para pagamento de pessoal, material e serviços, encargos diversos e demais atos concernentes à movimentação e aplicação dos recursos destinados a este Ministério, de natureza orçamentária, extra-orçamentária ou provenientes de acordo e convênios;
b) Assinar cheques;
c) Movimentar contas bancárias;
d) Decidir sobre as licitações para compras, obras e serviços;
e) Baixar os atos necessários ao bom funcionamento dos serviços administrativos (pp. 219-220).

DO: Diretor da Diretoria de Administração
PARA: Coordenador do Material da Diretoria de Administração
ATO: Portaria n.º 27-DA, de 30-8-68
OBJETO: a) Autorizar licitações até 10 (dez) vezes o valor do maior salário-mínimo vigente;
b) Assinar as ordens de fornecimento de material e de execução das obras ou serviços autorizados pela Chefia competente (p. 221).

Estes pequenos excertos do documento ilustram, juntamente com os dados gerais, o alcance, abrangência e intensidade das medidas tomadas logo após o DL200. De fato, as ações aconteceram em todos os setores, desde os escalões mais altos, como a Presidência da República e os Ministérios mais importantes, até os níveis menores sob a supervisão de cada pasta. Tais esforços iniciais, no entanto, logo perderiam fôlego e as ações passariam a ser cada vez mais pontuais, bem como motivadas por outras diretrizes vindas do governo.

Na segunda fase, que ocorreu entre 1971-1973, dois documentos "vieram dar nova dimensão aos esforços da reforma administrativa": as Metas e Bases para a Ação do Governo (1970) e o I PND (1971). A novas orientações colocavam que a reforma deveria ser utilizada como instrumento de melhoria da execução do programa de governo, atuando junto às Secretarias-Gerais dos Ministérios, através da eliminação dos "obstáculos institucionais" à implementação dos projetos prioritários[50]. Para isso, deveria haver uma integração dos Ministérios ao Sistema de Planejamento, Orçamento e Reforma Administrativa, sob supervisão do MPCG.

Assim, a partir da combinação entre os princípios do DL200 e as diretrizes dos outros dois documentos citados, resultaram "quatro critérios estratégicos" que deveriam reger a segunda fase de implementação da reforma:

> *Concepção sistêmica* (plano amplo e integrado de ação reformista e modernizadora, consagrando a interdependência das partes, sob coordenação central);
> *gradualismo na execução* (execução do plano por etapas, na medida das prioridades estabelecidas, dos recursos financeiros e do pessoal qualificado disponível - a juízo, predominantemente, do MPCG. Este critério possibilita também enfrentarem-se paulatinamente as resistências e os obstáculos à reforma e avaliarem-se os resultados obtidos numa fase para corrigir anomalias e disfuncionalidades decorrentes da etapa já vencida);
> *seletivismo na execução* (definição das prioridades tendo em vista as necessidades mais prementes de modernização, procurando bem alocar recursos escassos e maximizar, portanto, sua utilização - a critério, predominantemente, dos diversos ministérios);
> *delegação a uma instituição privada* idônea de trabalhos de prestação de assistência técnica às repartições que, voluntariamente, se candidatassem à obtenção de tal assistência (sendo essa candidatura aprovada, previamente,

[50] No documento Metas e Bases, consta o seguinte: "Está na essência do projeto nacional, no próximo estágio, a seleção, dentre as principais áreas estratégicas, de quatro grandes prioridades, tendo em vista a construção de forte estrutura educacional, científico-tecnológica e industrial, e considerando o desenvolvimento mais integrado objetivado pela estratégia definida. As grandes prioridades nacionais, para o período 1970/1973, serão: I - REVOLUÇÃO NA EDUCAÇÃO E ACELERAÇÃO DO PROGRAMA DE SAÚDE E SANEAMENTO; II - REVOLUÇÃO NA AGRICULTURA- ABASTECIMENTO; III - ACELERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO; IV - FORTALECIMENTO DO PODER DE COMPETICAO DA INDUSTRIA NACIONAL" (1970, p. 27). Além disso, no mesmo documento, cada setor do governo contava com seus respectivos "projetos prioritários".

> pelo ministério do respectivo setor e pelo MPCG) (WAHRLICH, 1974, pp. 53-54).

Quanto ao último ponto, foi estabelecido um convênio, em 1971, que deveria vigorar por três anos, entre o MPCG e a FGV, que operaria por meio da CATRA (Coordenação de Assistência Técnica da Reforma Administrativa), cujo coordenador estaria subordinado à EBAP. O MPCG daria as diretrizes à CATRA e os Ministérios escolheriam as áreas e funções em que esta deveria atuar. A autora coloca que essa "divisão do trabalho" exigiria "um grau inusitado de harmonia", bem como de coerência e continuidade nas estratégias de reforma e na avaliação dos trabalhos. Por este motivo, presume, os acordos expirados em julho de 1973 não foram renovados, nem havia previsão de renovação para o governo que viria a assumir em 1974. De qualquer forma, nos pouco mais de dois anos de vigência, a CATRA recebeu solicitações de assistência técnica[51] vindas de quase todos os Ministérios. Realizaram-se ações nas áreas de Educação, Agricultura, Trabalho e Previdência, Justiça, Fazenda, DASP, Relações Exteriores, Marinha e Aeronáutica. De maneira geral, as medidas tomadas referiam-se ao sistema de pessoal, materiais, treinamento de diretores e chefes, orçamento, planejamento, organização interna, auditoria, entre outros.

Outra medida tomada a partir do DL200 foi o novo plano de classificação de cargos, iniciado em 1969 e concluído com a promulgação, pelo Congresso, da Lei nº 5.645, estabelecendo diretrizes para a Classificação de Cargos do Serviço Civil da União e autarquias federais. De acordo com Wahrlich, a nova lei significou o "rompimento com a tradição de critérios gerais e uniformes para a classificação de cargos e administração salarial, em vigor no país desde a reforma dos anos 30" (1974, p. 63). Com isso, foi possível rever a remuneração "defasada em relação ao mercado de trabalho" de alguns "grupos de atividades", principalmente de direção e assessoramento superior. Além disso, introduziu-se o regime de 40 horas semanais, fazendo com que o serviço público deixasse de ser "uma atividade complementar, quiçá marginal".

Em conclusão, a autora ressalta que a reforma iniciada a partir de 1967 conseguiu melhorar a eficácia da administração pública nos anos subsequentes, porém, temia pela falta de continuidade e coerência que, de acordo com ela, se mostrava evidente em razão do encerramento do convênio de assistência técnica com a FGV. De qualquer forma, afirmava que havia a indicação de que "um terceiro tipo de abordagem do problema esteja em elaboração".

---

[51] "Para atender a essas solicitações, foram celebrados 27 acordos preliminares de prospecção. Efetuadas as prospecções, celebraram-se 16 acordos de prestação de assistência técnica, não tendo ido além dos estudos preliminares 11 daqueles pedidos iniciais. Dos 16 acordos celebrados 13 encerram-se a 31-07-1973 e três prosseguem em execução, sob coordenação direta do Diretor da EBAP" (WAHRLICH, 1974, p. 55).

A segunda fase de implementação da reforma de 1967, apesar de ter tido sua intensidade reduzida em relação à primeira, conseguiu fazer valer algumas medidas previstas pelo DL200, como a reclassificação de cargos, profissionalizando ainda mais a burocracia, e a adequação dos Ministérios aos novos paradigmas administrativos. Além disso, colocou em prática, ainda que por pouco tempo, a parceria com a FGV, que não havia sido levada à frente por Beltrão em sua gestão no MPCG. Nota-se, no entanto, uma "despersonalização" da condução da reforma, em comparação com o protagonismo de Dias e Beltrão nos primeiros anos, bem como uma "despolitização", uma vez que os governos Médici e Geisel não se interessavam diretamente pela questão, diferente de seus antecessores. Paulatinamente, a questão administrativa passa a ser uma agenda secundária, incorporada à estrutura "normal" de governo, que a própria reforma ajudou a criar.

Em 1972 foi criada outra instituição para dar sequência à reforma administrativa: a SEMOR (Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa), em substituição ao ERA. Inicialmente ligada ao MPCG e posteriormente à SEPLAN, a Secretaria passou a integrar o Ministério Extraordinário para a Desburocratização em 1979. A SEMOR tinha como função fazer valer a legislação oriunda do DL200 em relação à estrutura básica dos Ministérios; contribuir "para a remoção dos obstáculos institucionais" à execução dos projetos prioritários do governo, em articulação com os PNDs; colaborar para a modernização das entidades da administração direta e indireta, fornecendo assistência técnica por meio de convênios (ARAÚJO, 1982, p. 142).

Basicamente, a atuação da SEMOR consistia em detectar problemas e necessidades nas estruturas dos órgãos federais, através dos chamados "estudos organizacionais"; realizar convênios de assistência técnica junto aos Ministérios e demais entidades, a fim de fornecer recursos humanos e financeiros, além de instrumentos de formulação, execução e acompanhando de projetos nas diversas áreas; fornecer informações para definir estratégias e formular programas nos órgãos da administração pública, muitas vezes em parceria com instituições de ensino e pesquisa; realizar treinamentos a fim de formar e aperfeiçoar quadros para o sistema de planejamento, dando-lhes complementação acadêmica, também em parceira com instituições de ensino e pesquisa, como o IUPERJ, a ANPAD, a UnB, a FGV e o IPEA; organizar o Cadastro da Administração Federal[52], por meio do registro dos órgãos da administração direita e indireta em relação a estrutura, competência, área de atuação, dados de

[52] "Na primeira edição em 1976, o cadastro era composto de dezenove volumes e concentrava dados da Presidência da República, Secretaria de Planejamento, DASP e dos dezesseis ministérios. Reeditado em 1978, ampliou o número de órgãos de 2000 para 11000" (ARAÚJO, 1982, p. 147).

funcionários, a fim de constituir um sistema ordenado de informações sobre a administração pública.

Em junho de 1979, Roberto Gursching assumiu a SEMOR, a convite de Mário Henrique Simonsen, então Ministro da SEPLAN. Seu projeto inicial era conduzir a administração pública "voltada para o público", entendo que a reforma do DL200 era excessivamente focada nas normas e rotinas internas. Assim, conclamou o "cidadão comum" e o empresariado a manifestaram sua visão sobre a administração pública, apontando falhas e propondo soluções. Isso seria feito através de pesquisas de opinião realizadas pelas revistas *Visão, Tendências* e *Exame*. A partir desses *feedbacks*, a SEMOR se comprometeria publicamente a encontrar soluções para os problemas apontados. A proposta foi endossada por figuras como Hélio Beltrão, recém-nomeado para conduzir o programa de desburocratização, e o Ministro Delfim Netto. Porém, com a saída de Simonsen e de sua equipe, após apenas quatro meses, o projeto não teve continuidade.

A partir de 1980, o campo de atuação da SEMOR foi reduzido. A assistência técnica passou a ser feita apenas diretamente, sem a realização de convênios. Deixaram de ocorrer eventos, como seminários e *workshops* realizados pela Secretaria, juntamente às instituições acadêmicas. Em suma, os projetos da SEMOR se tornaram menos ambiciosos e abrangentes, restringindo-se a trabalhos de estruturação e reestruturação organizacional.

De acordo com Araújo (1982, pp. 153-154), nos anos iniciais, a SEMOR "atuou com grande dinamismo" e "grande determinação de seu pessoal" em atender os compromissos assumidos, com "resultado altamente salutar", no entanto, seu pessoal não conseguia se integrar adequadamente às atividades dos Ministérios. Conforme entrevista concedida para o autor por um técnico de planejamento "não era fácil um corpo estranho atuar numa estrutura ministerial, via de regra, gigantesca e com interesses os mais diversos". Assim, as críticas colocavam que a Secretaria havia se transformado "num DASP sofisticado", composta por técnicos com mestrado e doutorado, muitas vezes no exterior, e que utilizavam jargões e linguagem estranhas a alguns funcionários. Assim, repetia-se o problema do DASP nos anos 1930: a qualificação do pessoal gerava isolamento em relação aos outros órgãos.

Apesar do vínculo formal, inicialmente a SEMOR não participou efetivamente do início do PrND, por desinteresse de Beltrão e pela opinião do Secretário Adolfo Valadão - que permaneceu até meados de 1981, sendo substituído por Heitor Chagas, figura próxima a Beltrão. A partir de então, a SEMOR teria uma atuação mais direta junto ao Programa, como será visto no próximo capítulo - e entendia que o Programa não se relacionava aos "compromissos regimentais" da Secretaria. Da mesma forma, Araújo considerava que o então

Ministro da SEPLAN, Delfim Netto, não tinha como principal temática "o aperfeiçoamento do serviço público". Assim, "por questão de postura estratégica – com alta dosagem de cunho político", a SEMOR não conseguiu dar continuidade aos esforços realizados até 1978.

Do exposto, podemos notar dois padrões que fizeram com que a reforma administrativa fosse "descontinuada": a dificuldade de adaptação e resistência dos funcionários "estabelecidos" às medidas colocadas por aqueles que tinham como função supervisioná-los e aperfeiçoá-los; e os interesses e diagnósticos conflitantes, entre os Ministros mais proeminentes, sobre a centralidade dos problemas administrativos. Por trás disso, as tensões se acirravam entre os *empreendedores* de políticas públicas que desejavam influenciar o governo no redesenho das instituições, principalmente na função do planejamento, a marca mais distintiva do regime militar em termos de organização do Estado e tomada de decisões.

No artigo *Intelectuais de Estado e a gestão da política econômica no regime ditatorial brasileiro,* Adriano Codato coloca que um dos temas mais discutidos na ditadura, pelos dirigentes, foi a estrutura administrativa do Estado, principalmente a organização do processo de tomada de decisões econômicas. Esse debate, às vezes mais explícito, mas nunca público, buscava estabelecer o modelo mais eficaz de distribuição das funções e recursos políticos a partir do governo federal. Como exemplo, pode-se citar a formulação das estratégias de desenvolvimento, em geral sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, e a implementação de políticas macroeconômicas, na maioria das vezes de incumbência da pasta da Fazenda. Eventualmente, as duas etapas se concentravam num único decisor, personalizando o processo, algo justificado pela necessidade de rapidez e eficácia. Isso refletia o ideal de "modernização" da administração federal, considerada o meio de garantir a coerência do sistema decisório, a lógica dos procedimentos e a qualidade dos resultados, que expressavam, respectivamente, a unidade dos objetivos estratégicos, a "racionalidade" e o "desenvolvimento".

Diante disso, o autor analisa dois documentos acerca do assunto durante o regime militar, de autoria dos Ministros Reis Velloso e Mário Henrique Simonsen, que fazem recomendações distintas para as decisões econômicas. O objetivo do autor, para além de constatar a execução das propostas, é trazer à tona os motivos dos conflitos burocráticos do período e observar as disputas políticas e teóricas no interior dos círculos dirigentes civis da ditadura pelo comando das decisões econômicas do país.

O autor coloca que esse "duelo invisível" das cúpulas ministeriais revela as constantes disputas pela autoridade sobre a formulação da agenda do governo, e que Simonsen e Velloso, em seus textos, falam como "desenhadores de instituições", assumindo a função de "pensadores

do Estado ditatorial", utilizando uma retórica burocrática baseada na "ideologia da eficiência dos meios e da eficácia dos resultados". Codato procura compreender estes documentos a partir de três prismas: autoria, conteúdo e contexto em que foram produzidos, a fim de explicitar a lógica política dos comandantes da economia, que orientava as opções "técnicas" a serem seguidas pela estrutura organizacional do Estado (2014, pp. 151-153).

Observa que o DL200, que organizava a administração pública federal, conferiu a esta um aspecto mais "moderno" e um formato mais definitivo, mas que sofreu diversas modificações, já a partir de 1969. Desde então, cada governo militar procurou adequar essas ordenações às exigências impostas por duas variáveis, que não as pretendidas "racionalidade e eficiência": poder e interesse. O autor ressalta que a distribuição do poder nos diversos setores do aparato estatal e a força para impor interesses conforme a influências dos grupos políticos variavam de acordo com os resultados concretos dos conflitos intra e extraburocráticos em cada conjuntura política. Assim, a evolução institucional, nas diversas fases do regime, respondia tanto aos rearranjos políticos (maior abertura ou fechamento) quanto às reestruturações do sistema estatal, conforme o grau de centralização em um determinado aparelho ou decisor.

Para o autor, a oposição entre as diferentes facções da burocracia civil em relação à economia, foram mais decisivas na transformação institucional do que as disputas entre militares e civis em termos dos objetivos do "movimento de 1964". Assim, evidencia-se uma maior complexidade nestas relações, para além da influência da "doutrina de segurança" ou dos projetos de desenvolvimento nacional. Dessa forma, existiria uma dinâmica própria, além das questões militares, que norteava as discussões em torno do desenho do sistema decisório, determinada principalmente pela competição entre as "burocracias" civis de alto escalão sobre a quantidade de instrumentos de política econômica que seria controlada por cada repartição governamental. Diante disso, é possível perceber que os rearranjos no alto escalão do governo, como a substituição de Ministros e os deslocamentos de dominância dos centros de poder, tratavam-se na realidade de uma resposta à impossibilidade de isolar a racionalidade abstrata da administração dos objetivos políticos e estratégicos dos governantes militares e, de acordo com os documentos tratados, das pretensões políticas e ideológicas dos tecnocratas civis.

A análise dessa dinâmica de disputas permite ir além, segundo o autor, da discussão recorrente sobre a relação entre Estado e economia, salientando três "aspectos não rituais" do regime: a extensa autonomia do Estado em relação à sociedade; a tutela militar sobre o sistema político; o poder político dos tecnocratas. Estes últimos constituíam uma espécie de "elite dirigente com grande liberdade de ação", para definir o modelo do sistema estatal e para escolher os aparelhos burocráticos necessários (como bancos estatais, fundos financeiros,

comissões governamentais, conselhos interministeriais, entre outros) para implementar as políticas econômicas de suas preferências em cada contexto (CODATO, 2014, pp. 154-155).

Na análise propriamente dita dos dois documentos, escritos em caráter pessoal e secreto, dos Ministros aos Presidentes da República, o autor ressalta que é possível elucidar aspectos da natureza do processo decisório do regime, tais como a quantidade de poder controlado e o tipo de poder exercido pelos Presidentes, e a ascendência de um "centro político" determinado, dentro ou fora do círculo palaciano, dotado de relativa autonomia operacional no interior do sistema institucional do Estado.

Um dos assuntos mais importantes do documento de Reis Velloso, datado de 1973, endereçado a Geisel, prestes a assumir a Presidência, é o diagnóstico sobre o modelo de administração anterior, gerido de maneira centralizada por Delfim Netto. Uma das preocupações fundamentais era a reflexão sobre como o Presidente poderia, de certa forma, retomar o poder de decisão na esfera econômica, que fora delegado por Costa e Silva e Médici ao Ministro da Fazenda. De acordo com Codato, o poder do então Ministro abarcava todos os temas da política econômica (política comercial, agrária, cambial, monetária, orçamentária, de desenvolvimento, de preços etc.) e tornava a pasta "coordenadora máxima da política de governo", o que constituiu "o acontecimento burocrático mais notável da história administrativa da ditadura militar". Esse controle sobre tantas agendas fazia com que o Ministro, ao mesmo tempo, coordenasse os interesses dos setores privados e ditasse as prioridades políticas do Estado.

Esse arranjo, no período comandado por Delfim, dividia o sistema institucional do Estado em dois blocos. Citando Fernando Henrique Cardoso (1975, pp. 201-212), o autor coloca que havia dois circuitos decisórios paralelos: os repressivos e os econômicos. A Presidência agia como moderadora e tuteladora dessas duas estruturas burocráticas, caracterizando-se, nesse momento, não como o lugar do exercício da autoridade pessoal do Presidente, mas, antes, como um centro de poder, que expressava a correlação de forças entre as facções das Forças Armadas.

Na transição de Médici para Geisel, começam a surgir propostas para a redistribuição do poder decisório. Eugênio Gudin propunha um grande "Ministério da Economia", que assumisse de fato todos os temas da área, garantindo a unidade da economia nacional. Também enfatizava que essa função não deveria ser exercida pelo Presidente, por falta de tempo e de conhecimento econômico para tal. Hélio Beltrão pretendia uma "Secretaria Geral da Presidência da República", também ressaltando a necessidade de "unidade e sintonia", mas, diferente de Gudin, impedindo que um Ministro subordinasse os demais. Já a proposta de Reis

Velloso conclamava uma ação direta do Presidente, a fim de mitigar o conflito até então existente entre o Ministério da Indústria e Comércio, o da Fazenda e o do Planejamento. Em resumo, a proposta, detalhada no documento, visava o fortalecimento do Planejamento, mas não como um outro "superministério", tal qual o da Fazenda até então, e sim como um auxiliar mais direto do Presidente, o que se ajustava ao perfil centralizador de Geisel.

Na prática, o que ocorreu foi a transformação do Ministério do Planejamento em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), assumida pela próprio Reis Velloso, modificando o DL200, e a criação do CDE, que serviriam como "órgãos de assessoramento imediato do presidente". O resultado desse rearranjo no escopo administrativo do Estado afetou as relações interburocráticas e a distribuição de funções e competências, e fez com que o processo decisório passasse obrigatoriamente pelo Presidente. No entanto, em lugar de militarizar o sistema, afastou o alto e médio oficialato nas rotinas de governo. Ademais, mitigou as pressões do grande empresariado nos centros de poder, rompendo o padrão de barganha vigente no governo anterior. Assim, houve um aumento da autonomia do Presidente, bem como do poder do Estado ditatorial, constituindo, segundo o autor, um elemento-chave para compreender o governo Geisel (CODATO, 2014, pp. 156-163).

O documento de Simonsen, então Ministro da Fazenda, endereçado ao Presidente recém-eleito João Figueiredo, em 1979, do qual seria Ministro do Planejamento, resumidamente, reivindicava a "descentralização" na área econômica, ou seja, a diminuição de poder do Presidente na área. De acordo com Codato, essa proposta se referia principalmente a três questões: reduzir o poder de agenda do CDE, considerado desproporcional; diminuir significativamente a autoridade do novo Presidente nas decisões econômicas de curto e médio prazo; aumentar o "diálogo" com o empresariado.

Com o rearranjo baseado na proposta de Reis Velloso, inaugurou-se outra disputa interna: entre a SEPLAN, comandada por este, e a Fazenda, ocupada por Simonsen. Diante disso, outro objetivo do documento em questão era redefinir novamente as atribuições das respectivas pastas. Simonsen fez duras críticas à situação, classificando-a como "provavelmente pior" do que a de antes do golpe e sem "paralelo na maioria dos países dignos de imitação". Basicamente, a SEPLAN era incumbida dos grandes programas de investimento público e do crescimento econômico, enquanto a Fazenda tratava da inflação e do balanço de pagamento, então deficitário em razão do choque do petróleo. Diante disso, Simonsen via um "descompasso entre a autoridade monetária e fiscal". O objetivo principal de Simonsen, que assumiria a SEPLAN, era controlar também o Conselho Monetário Nacional (CMN) e, dessa forma, os orçamentos fiscal e monetário. Além disso, tornaria-se também um "superministro",

mas sem precisar reportar-se ao Presidente. Na prática, o Ministro conseguiu emplacar todas as suas propostas entre março e agosto de 1979, período em que ocupou a pasta, sendo substituído por Delfim Netto (CODATO, 2014, p. 163-167).

Na exposição sobre os dois documentos, percebe-se com mais detalhes as disputas internas entre as principais lideranças da tecnoburocracia, bem como sua capacidade de pensar o Estado e influenciar as decisões dos Presidentes militares. Essas sugestões e medidas acerca das arenas decisórias ilustram a aliança militar-tecnocrática. Embora não tire o caráter militar do regime, fica clara a dimensão de pressão e negociação entre os comandantes políticos e seus "técnicos".

De qualquer forma, além das variáveis "poder e interesse", colocadas por Codato, entendemos que outros fatores também influenciaram nas propostas dos atores tecnoburocráticos do regime, qual seja, suas concepções sobre política econômica de uma maneira geral, que podemos classificar como *crenças*, conforme a abordagem neoinstitucionalista.

Simonsen e Gudin (que não chegou a ocupar cargos no regime militar, mas era um importante e influente formador de opinião, com carreira política pregressa, inclusive sendo uma das maiores influências do próprio Simonsen e do ex-Ministro Otávio Bulhões) representavam a ortodoxia econômica, que enfatizava a necessidade de ajustes fiscais, controle da inflação e um papel mais reduzido do Estado na condução do desenvolvimento. Velloso estava mais alinhado à agenda desenvolvimentista, que agradava parte da cúpula militar e ao ex-Ministro Delfim Netto. Embora o primeiro procurasse romper com o tipo de poder exercido pelo último, o pensamento econômico dos dois era convergente, em comparação à ala ortodoxa. Beltrão, por sua vez, como visto no capítulo anterior, era uma espécie de "meio-termo" entre os dois grupos.

Diante disso, a proposta de Velloso acabou sendo melhor aceita e colocada em prática pelo governo, não apenas, em nossa análise, por se adequar melhor ao perfil de Geisel, mas porque se alinhava melhor ao regime militar que, como colocado reiteradas vezes, necessitava do crescimento acelerado da economia para manter sua legitimidade política. Simonsen e Gudin, embora respeitados pela elite militar, despertavam maior desconfiança, à semelhança do que acontecia com Roberto Campos. Sendo assim, a resistência de dar "carta branca" a um ator como Simonsen era maior, uma vez que seu objetivo era ter um controle mais abrangente sobre a política econômica, a fim de colocar em prática seu plano de "austeridade", que não era o que desejava o regime militar naquele momento.

Como veremos no próximo capítulo, Delfim retoma o protagonismo da política econômica, com a tentativa frustrada de reeditar o "milagre". Num nível um pouco mais secundário, Beltrão também retorna, agora à frente do Ministério Extraordinário para a Desburocratização. Em relação a isso, cabe fazer dois apontamentos: embora numa posição menos prestigiada do quando à frente do MPCG, Beltrão volta a trabalhar com Delfim, ainda que este não tivesse grande interesse na pauta administrativa, ao contrário de Simonsen, seu antecessor, que tentou, por meio da SEMOR, dar um novo fôlego à reforma administrativa, em bases parecidas com as do PrND; Beltrão, como dito, não tinha uma postura tão ortodoxa nem tão desenvolvimentista quanto outros atores. Sua volta ao governo parece sinalizar o interesse, diante de todo o contexto de crise vivida no final da década de 1970, em traçar novas estratégias de retomada do crescimento pelo já combalido regime militar. Um dos caminhos para isso seria retomar a ideia de *desburocratização*, que ficara sem sequência dez anos antes.

CAPÍTULO 4. ABERTURA E DECLÍNIO: O PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO E O FIM DO REGIME MILITAR

Na primeira parte do capítulo, exporemos dados e discussões sobre a política, a economia e a administração pública no governo Figueiredo, levando em conta também a discussão geral sobre a ditadura militar feita nos capítulos anteriores. Em seguida, de posse dessas considerações, será apresentada a análise das fontes relacionadas ao objeto, o que permitirá situar a iniciativa de desburocratização em uma *trajetória* mais ampla das transformações ocorridas no período militar, envolvendo os atores políticos do governo federal, sobre o papel do Estado, a necessidade de reformas e como essas questões foram percebidas, concebidas e justificadas.

4.1 Governo Figueiredo: a crise do regime e a criação do Programa Nacional de Desburocratização

Antes de iniciar o tratamento mais específico de alguns aspectos do governo Figueiredo e encaminhar a análise das fontes e a discussão sobre o PrND, consideramos necessário retomar a *trajetória* do regime militar, em seus aspectos políticos, econômicos e burocráticos, sinalizando também parte de nossa abordagem teórico-metodológica, que propõe a compreensão das formas pelas quais os atores políticos responsáveis pela elaboração da iniciativa de desburocratização percebiam os problemas do Estado e da administração pública.

O livro *Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change* (ALSTON et al., 2016), abordado no início desta tese, trata das mudanças ocorridas no Brasil desde o golpe de 1964 até o ano de 2014, a partir da abordagem neoinstitucionalista. De acordo com os autores, desde 1994, o Brasil estaria numa trajetória "relativamente virtuosa" de desenvolvimento econômico e político, a partir da crença dominante, compartilhada pelas elites e pela maioria da população na "inclusão social com responsabilidade fiscal"[53]. Para entender esse processo de mudanças no Brasil ao longo dos cinquenta anos analisados, os autores dispõem de conceitos como janelas de oportunidade, crenças, redes dominantes, liderança, instituições e incentivos econômicos e políticos (p. 3).

[53] Tradução livre da expressão "*fiscally sound social inclusion*".

Acerca do regime militar, os autores traçam uma visão geral sobre as redes dominantes, crenças e instituições daquele momento. A "crença dominante" no período anterior ao regime teria sido o nacional-desenvolvimentismo, orientado principalmente pela industrialização liderada pelo Estado, associada ao endividamento externo. Os empresários industriais demandavam e recebiam proteção contra os produtos importados, através do modelo de industrialização por substituição de importações.

A seguir, conforme os autores, por volta do final dos anos 1950 e início da década de 1960, esse modelo colapsou e foi substituído por uma nova aliança entre os militares e a tecnoburocracia civil. Os atores centrais nessa nova rede dominante incluíam tanto tecnocratas civis e militares dos altos escalões, quanto os setores industriais e bancários, trabalhando em estreita associação com o capital estrangeiro. Durante o regime militar, a rede dominante burocrático-autoritária, que contava com facções das Forças Armadas, estava totalmente comprometida com a agenda de desenvolvimento da indústria nacional. A crença era de que, após restaurar a saúde fiscal do país, o Estado deveria desempenhar um papel-chave, através da intervenção e da participação em larga escala na economia. Assim, a rede dominante compartilhava a crença de que o crescimento econômico controlado pelo Estado deveria vir antes da inclusão social.

Apesar de um sucesso inicial do modelo de substituição de importações, reduzindo a dependência de bens de consumo importados, os custos de importação de bens intermediários e equipamentos de capital necessários para a produção aumentaram, gerando déficits na balança de pagamentos, endividamento externo e inflação. A partir daí, passou-se a uma tentativa de "integração vertical", com o aprofundamento da industrialização, através da manufatura doméstica de bens intermediários e de capital.

Diante disso, a combinação de crescimento econômico com um regime autoritário fortemente repressivo, resultado de uma estreita aliança entre os militares "linha dura", os desenvolvimentistas e os tecnocratas, produziu estabilidade institucional e gerou alguma legitimidade durante os "anos do milagre" (1968-1974), bem como uma dependência mútua entre os militares e os tecnocratas: os primeiros necessitavam dos últimos para fazer a economia funcionar, e estes necessitavam dos militares para continuarem no poder. Porém, por volta de 1974, com a crise econômica mundial (em função do choque do petróleo) e as pressões políticas para a redemocratização, as fraquezas desse pacto passaram a ficar mais claras e, a partir do governo Geisel, iniciou-se o processo de abertura (ALSTON et al., 2016, pp. 33-36).

No período seguinte (1985-1993), ocorreu uma nova mudança nas crenças das redes dominantes, marcada pelo medo da inflação e por uma maior prioridade em relação à inclusão

social, consagrada pela Constituição de 1988, em detrimento do modelo desenvolvimentista de crescimento. No entanto, só a partir de 1994, com o Plano Real, foi possível conciliar as duas agendas: inclusão social e estabilidade macroeconômica (ALSTON et al., 2016, pp. 47-49).

Diante do exposto, é possível perceber que, apesar da nova aliança estabelecida entre a cúpula militar e a tecnoburocracia civil, o regime militar manteve, desde o início, a *crença* no modelo de desenvolvimento nacional induzido pelo Estado, que foi incrementado por diversas transformações em vários níveis: institucionalmente, foi criado o Banco Central, o MPCG e os diversos conselhos governamentais; administrativamente, o DL200 reformulou a configuração das entidades governamentais; politicamente, a União centralizou poder em relação aos estados e municípios; na economia, os diversos planos e programas do governo tinham como objetivo dar as diretrizes para o processo de desenvolvimento nacional. No final da década de 1970, porém, as diversas circunstâncias demonstraram a saturação do modelo e o regime, que já visava à abertura, deparou-se com o desafio de manter sua legitimidade e poder. Nesse cenário se inicia o último dos governos militares.

João Figueiredo, empossado em março de 1979, havia trabalhado no SNI durante o governo Castello Branco, foi chefe do Gabinete Militar da Presidência de Médici e, com Geisel, passou a chefiar o serviço de informação. Essas posições de "alto nível" em governos diferentes faziam do Presidente um articulador entre as diversas alas do Exército. Além disso, sua personalidade era considerada mais "afável", o que traria uma vantagem para um contexto de intensificação da proposta de abertura política. Em contraste com Geisel, o novo Presidente dava mais autonomia aos Ministros e não se envolvia diretamente em questões específicas. Nenhum de seus Ministros tinha projeção política e o número de militares era reduzido em relação aos governos anteriores. Além disso, seu Ministério tinha "leve inclinação reformista", no sentido de procurar combinar liberalização política, afirmada como compromisso no discurso de posse do Presidente, com pontuais reformas socioeconômicas (SKIDMORE, 2004, p. 409-412).

Na esfera econômica, o Brasil tinha que lidar, inevitavelmente, com os problemas da crise econômica mundial. Desde 1973, com o choque do petróleo, o país manteve seu crescimento a partir de empréstimos externos. Para o Ministro do Planejamento, Mário Henrique Simonsen, a única opção seria desacelerar a economia, já que a inflação estava acima de 40% em 1978. No entanto, o diagnóstico não foi bem recebido. Por um lado, confirmava as críticas do MDB à política econômica do regime militar nos últimos anos, por outro, setores do governo e do empresariado não aceitavam o fim do "milagre", após 11 anos de crescimento ininterrupto.

Diante das pressões, Simonsen entregou o cargo em agosto de 1979, sendo substituído por Delfim Netto, então Ministro da Agricultura, que, além de criticar publicamente a postura de Simonsen, acreditava ter condições de promover um novo "milagre". No ano seguinte, o Ministro lançou o III PND, documento que chamava atenção pela escassez de números e que se propunha como "qualitativo", argumentando que um país "com tantas potencialidades e problemas como o Brasil não pode renunciar ao crescimento".

Delfim apostava, assim como no período anterior em que havia sido Ministro, que o aumento dos investimentos, da produção e do emprego poderia reduzir as expectativas inflacionárias, alcançando o tão almejado crescimento econômico com queda da inflação. O Plano ainda enfatizava o aumento da produção e exportação agrícola, alternativas energéticas ao petróleo e investimento em áreas sociais, como saúde, educação e habitação, bem como redução das desigualdades regionais, reafirmando o discurso de redistribuição de renda assumido pelo governo Figueiredo. No entanto, apesar do crescimento do PIB (6,8%, o maior desde 1976), a inflação disparara para 77%. Dessa vez, a tentativa do Ministro não conseguiu lograr êxito, uma vez que os problemas estavam "profundamente enraizados na estrutura da economia brasileira e em suas relações com a economia mundial" (SKIDMORE, 2004, pp. 417-422).

Em 1982, a estratégia do III PND entra em colapso, e o país não tinha mais como evitar a recessão. A necessidade de cumprir as obrigações para com os credores externos e evitar a inadimplência relegou todas as outras metas econômicas a um papel secundário. Os economistas do governo, representados pela figura de Delfim Netto estavam desacreditados perante o público. O fato de terem assumido a responsabilidade pelo êxito do "milagre" também fazia com que fossem responsabilizados pelo "desastre". Diante disso, o Brasil foi obrigado a negociar com o FMI e se comprometer a cumprir metas fiscais, monetárias, cambiais e tarifárias. Nesse contexto, o PIB caiu 5% em 1983. A indústria foi o setor mais atingido, caindo 7,9%, e o comércio 4,4%. Somente a agricultura crescia, devido às exportações: 2,1%. A indústria de bens de capital foi particularmente prejudicada, com queda de 23% em sua produção, uma vez que seus principais clientes eram as empresas estatais, agora obrigadas a reduzirem seus orçamentos. Ao mesmo tempo, a inflação chegava ao recorde de 211%, gerando o fenômeno da *estagflação* (SKIDMORE, 2004, p. 458-462).

Napolitano observa que o lançamento da candidatura de Figueiredo, cujo nome era cotado desde 1977, engendrou um grande esforço publicitário para a "humanização" de sua figura. Além disso, remontando ao "populismo" do período anterior à ditadura, a campanha teve como estratégia e realização de viagens e comícios do candidato do governo por todo o

país. Em outubro de 1978, Figueiredo foi eleito contra o também general Euler Bentes, militar de perfil nacionalista e candidato pelo MDB, numa eleição relativamente apertada: 355 a 266 e 4 abstenções. No novo governo, a distensão ganha oficialmente o nome de "abertura".

Um importante aspecto observado pelo autor é que todas as transições de regimes autoritários na história recente da América e da Europa tiveram como característica uma combinação de incertezas e esperanças. Diante disso, coloca que nos dois anos seguintes a 1979 as pressões da sociedade em geral demandavam uma democracia que combinasse amplo direito ao voto e justiça social. No entanto, o regime ainda estava longe de sucumbir. Dessa forma, o autor aponta dois aspectos fundamentais para entender o significado da transição brasileira, "moderada e gradualista".

Em primeiro lugar, "a fragilidade do regime na tutela do sistema político e da sociedade civil", combinada com uma "nova hegemonia liberal-moderada", estabelecida após 1982, o que tornou curto o prazo para negociar a transição. Isso teria permitido "vislumbrar que os grandes interesses capitalistas não seriam contrariados". Diante da situação de crise e incerteza, o desafio na área econômica era controlar a inflação, ao mesmo tempo em que os empresários se colocavam como críticos da intervenção estatal na economia, demandando uma agenda "neoliberal" que ainda não estava completamente definida. O outro aspecto, por parte do regime, era a preocupação dos militares em "evitar a emergência de grupos políticos muito à esquerda", bem como evitar as apurações de violações dos direitos humanos por parte de agentes do regime (NAPOLITANO, 2014, pp. 271-272).

Duas características fundamentais marcam o governo Figueiredo: crise e instabilidade. Ainda que seu antecessor, Geisel, também tenha se deparado com a crise econômica e com os questionamentos ao regime ditatorial, o que levou ao início do processo de abertura, ainda dispunha de uma margem de atuação maior na política econômica, o que ficou demonstrado pelo II PND e pelo crescimento em "marcha forçada". O fato de a situação ter se agravado, com o segundo choque do petróleo, com a inflação fora de controle e o baixo crescimento, limitava as ações do governo, o que também contribuía para que o regime fosse colocado em xeque a nível de sua legitimidade política.

O fato de Figueiredo representar uma espécie de "meio-termo" entre as tendências "castelista" e "linha-dura", bem como entre o desenvolvimentismo e a ortodoxia, em lugar de beneficiá-lo em termos de articulação política, fazia com que sua agenda fosse conflitante: rapidamente, substitui Simonsen por Delfim, rompendo com a tradição dos governos anteriores de manter a mesma cúpula no comando da política econômica ao longo do mandato; ao mesmo tempo em que tentava reeditar o "milagre" por meio do III PND, já sem muita credibilidade,

negociava com o FMI e tentava se adequar à agenda ortodoxa. Diante disso, o PrND aparece como uma iniciativa, no âmbito da administração pública, mas com forte teor econômico, que tentava conciliar experiências anteriores do regime com novas estratégias. Antes de adentrar especificamente ao tema, no entanto, cabe explorar mais alguns detalhes da situação econômica do período.

O cenário econômico do início do último governo militar era bastante desfavorável e trazia à tona as consequências dos governos anteriores. A economia brasileira era muito vulnerável à situação externa, piorada pelo segundo choque do petróleo em 1979, o que elevou os juros internacionais; internamente, um dos grandes problemas era a situação fiscal do Estado, como a redução da carga tributária bruta e os déficits nas estatais, em razão do passivo financeiro e dos controles tarifários. A inflação atingiu 77% a.a. em 1979, com tendência de aceleração.

O Ministro Simonsen tentou um ajuste pelo controle da demanda, mas logo foi substituído por Delfim Netto, que procurou reeditar a política do milagre econômico. Suas medidas também não surtiram os efeitos esperados e ainda geraram problemas como o aumento da inflação (100% a.a. em 1980) e a crise cambial e especulativa, além do problema da dívida externa (GREMAUD et al., 2011).

Carneiro e Modiano (2014) colocam que o insucesso das políticas adotadas nos dois primeiros anos do governo Figueiredo, de combate à inflação e redução no déficit do balanço de pagamentos, fez com que o se perdesse a confiança na capacidade de gerenciamento de curto prazo da economia. Dois aspectos salientados da estratégia do governo na tentativa de superar a crise - e que aparecem na exposição do PrND - foram o controle das despesas públicas, especialmente com a limitação dos investimentos em empresas estatais, e o tratamento especial dado às pequenas e microempresas, em face do aperto creditício em geral.

Diante do agravamento da situação, porém, o governo relutava em recorrer ao FMI, pois temia restrições em sua política econômica e, mais ainda, que isso abalasse a frágil situação política. Apesar disso, no início de 1983, o governo submeteu sua primeira carta de intenções ao órgão, e mais sete nos dois anos seguintes. Essa mudança constante de metas e normas demonstrava as dificuldades de adequação ao receituário, numa economia em desenvolvimento, altamente indexada e dependente do setor público, que "não somente era responsável por algo entre 30% e 50% do investimento global, como também intermediava grande parte do investimento privado através da administração de importantes fundos compulsórios de poupança" (2014, p. 270).

De qualquer modo, é possível colocar a inflação como o fator de convergência dos diversos problemas:

> A aceleração progressiva da inflação desde o início do ano foi suficiente para desacreditar a taxa anual projetada, na qual se baseavam os valores nominais das metas fiscais e monetárias. Dada a indexação do serviço da dívida pública, a redução das necessidades nominais de financiamento do setor público se tornava virtualmente impossível, não configurando qualquer restrição factível para os gastos públicos (CARNEIRO e MODIANO, 2014, p. 272).

No início de 1985 a inflação atingia 250% a.a., continuando em tendência de aceleração, e não respondia aos esforços de controle de demanda. Os conflitos distributivos, a espiral entre preços e salários, e a necessidade de corrigir preços relativos (produtos comerciáveis, agrícolas e derivados do petróleo) fazia com que o governo absorvesse o ônus, levando as finanças públicas à desorganização, "desde o nível do governo central, estreitamente definido, até as empresas estatais". Assim, Carneiro e Modiano consideram que uma reforma fiscal, mirando o desequilíbrio interno, deveria ter sido parte das medidas de ajuste do período. Estes, porém, assim como a taxa de inflação, foram tratados "com excessiva tolerância ou complacência passiva" (2014, p. 280).

Hermann (2011), partindo de uma perspectiva temporal mais alongada, coloca que o período 1974-84 situa o auge e o esgotamento do modelo de crescimento em voga no Brasil desde a década de 1950: o modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), conduzido pelo Estado e amplamente baseado no endividamento externo. Além disso, o fracasso do ajuste externo na primeira metade da década de 1980 refletia o caráter exógeno do problema: a despeito dos esforços de superávit primário, não se reduziu o déficit nominal, ou seja, a dívida propriamente dita, em função do aumento de seus encargos, pela correção monetária e cambial. A solução para o impasse externo e para o crescimento inercial da dívida somente seria conseguido através da renegociação feita em 1994, possibilitando a estabilização do câmbio e dos preços.

Como se pode notar, após os anos do "milagre" e da "marcha forçada" (governo Geisel), o último – e mais longevo – governo do regime militar começava a lidar com as contradições dos governos anteriores, cuja solução dos problemas ainda levaria tempo e começaria a se desenhar apenas quinze anos depois. No entanto, apesar da pressão das questões econômicas, somadas àquelas propriamente políticas, os militares ainda mantinham o controle político e, além do III PND e da negociação com o FMI, ainda lançariam mão de ações políticas e administrativas para manter o poder e tentar recuperar a economia.

O setor público, bem como as empresas estatais, tão pujantes na década anterior, encontravam-se deficitários e necessitados de ajustes, em face do crescimento da dívida do governo. Diante disso, estava claro que o governo não poderia utilizar os mesmos instrumentos de outrora para contornar o problema. Naquele momento, não funcionaria a retórica da convivência da inflação com o desenvolvimento, nem que o endividamento externo seria necessário para retomar o crescimento. Tais problemas eram os mais aparentes e notórios publicamente, no entanto, nos "bastidores" da burocracia e das decisões de política econômica, tentava-se combinar novas e velhas soluções.

Tratando de um âmbito menos visível que o citado anteriormente, e mais referente ao cotidiano da burocracia de Estado, Adriano Codato (2003) analisa os diversos formatos institucionais tentados pelo regime militar a fim de regular a influência do grande empresariado na política econômica, com foco nas disputas entre as lideranças empresariais e a alta burocracia sobre a primazia do processo decisório estatal durante o governo Figueiredo, já num contexto de redemocratização.

A partir de Nicos Poulantzas (1975), o autor procura estabelecer padrões para a análise do Estado ditatorial, partindo do princípio de que as ditaduras militares são regimes políticos de *crise*, não apenas pelos resultados das situações históricas específicas que lhes originaram, mas pelo fato de não conseguirem se "institucionalizar plenamente". Isso ocorreria porque, diferente das democracias liberais, nas quais existem mecanismos específicos (constitucionais e de Direito), que possibilitam às classes dominantes disputar a influência nos centros de poder, "sem um desarranjo grave do sistema institucional dos aparelhos de Estado", as ditaduras (especificamente as militares na América do Sul, entre os anos 1960-1980, nas quais as Forças Armadas, como instituição, assumiram o controle do governo) são mais resistentes e menos permeáveis a esses processos. Desse modo, a supressão (ou controle severo) das liberdades políticas e das organizações políticas tradicionais (como partidos, sindicatos e outras organizações civis) faz com que estas não tenham a função de instrumentos efetivos de influência, conquista, controle e participação nos aparelhos estatais. Assim, as contradições políticas não passam por soluções negociadas (CODATO, 2003, pp. 496-498).

No caso brasileiro, a partir do "vazio" da cena política, os ramos e aparelhos do Estado se tornaram o *locus* da disputa pelo poder, gerando intensa atividade política no interior deste aparelho e fazendo com que as agências burocráticas "substituíssem" os partidos na articulação e agregação de interesses. Diante disso, o sistema estatal foi fragmentado e dividido em múltiplos centros de poder que, conforme sua especialização setorial ou funcional, "foram 'colonizados' por frações burguesas distintas". Como exemplos, o autor cita os conselhos

interministeriais (Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), Conselho Interministerial de Preços (CIP), Conselho de Política Aduaneira (CPA) etc.) e as agências burocráticas intermediárias (CODATO, 2003, p. 500).

Codato também analisa os mecanismos político-institucionais que possibilitaram a influência dos grupos de interesse no processo decisório do Estado ditatorial brasileiro. Nos anos 1960 e 1970, essas relações se deram a partir de dois tipos de vinculação: formal, com o corporativismo; e informal, com os chamados "anéis burocráticos". Estes últimos, conforme definição de Cardoso (1975), reuniam representantes do grande empresariado e setores da alta burocracia (empresas estatais, Ministérios, divisões e departamentos, grupos executivos, conselhos burocráticos, comissões governamentais e parcelas do aparelho militar), porém, numa aliança transitória e voltada para uma questão específica, do âmbito econômico ou político, por um meio de um intenso processo de barganha e negociação. Por sua vez, o corporativismo se dava como

> um mecanismo institucionalizado de participação formal de determinados setores sociais junto a certos órgãos do aparelho de Estado. Se ele, em alguma medida, implica um controle relativo do próprio Estado sobre esses setores e grupos "profissionais", é também um poderoso esquema que afirma a influência destes últimos sobre as decisões do primeiro através da incorporação das grandes organizações que reúnem e representam interesses na *própria estrutura administrativa do governo*.
> De forma geral, essa inclusão visa assegurar, em princípio, um grau maior de legitimidade às políticas públicas e um menor poder de veto na implementação das decisões finais. Num cenário institucional ideal, o mais vantajoso seria - para o administrador público - garantir o máximo de *participação* possível dos grupos de interesse no processo de formulação de políticas com um mínimo de *influência* efetiva sobre a tomada de decisões (CODATO, 2003, p. 502).

Um exemplo desse modelo teria sido o CMN, principal agência do sistema estatal no governo Médici, mas quase exclusivamente dependente da condução política e da organização de "clientelas" por parte de Delfim Netto. Isso gerou uma "balcanização" da atividade alocativa do Estado, num contexto de intenso conflito, marcado pela "ausência de normas e procedimentos públicos, controláveis e burocratizados", que exerceram um "efeito desagregador" na estrutura do Estado.

Com a sucessão presidencial e a saída de Delfim Netto, no governo Geisel, o CMN foi substituído pelo CDE, conforme vimos no capítulo anterior, numa tentativa de afastar e disciplinar as disputas políticas entre os grupos presentes no interior do processo decisório, que geraram uma significativa desordem interna nas rotinas burocráticas.

Esse "fechamento" do aparelho de Estado, de acordo com o autor, gerou uma crise política sem precedentes, fazendo com que o empresariado nacional assumisse um discurso contra a "estatização", lançando-se, posteriormente, na defesa da "normalização democrática". Desencadeou-se, assim, uma disputa entre "as frações mais importantes da burguesia brasileira" e as cúpulas burocráticas, que teve como resultado várias modificações na estrutura, na organização interna e no modo de funcionamento do Estado após 1979. Diante disso, o autor sustenta a hipótese de que essa pressão por parte da "burguesia" teria reabilitado o corporativismo no governo Figueiredo, porém com funções significativamente alteradas (CODATO, 2003, pp. 503-506).

Sobre as transformações político-institucionais no governo Figueiredo, Codato coloca que houve um acréscimo significativo do poder regulatório do Estado, porém, limitado a setores muito específicos e áreas marginais e periféricas, de modo que as inovações institucionais se deram mais no sentido de uma "reedificação" do formato decisório "supercentralizado em nível ministerial", juntamente com a "decadência da Presidência da República – e do CDE – como centros de poder". Dessa forma, foram redefinidas as composições e competências dos conselhos e agências oriundos do governo Geisel, que geraram grande desgaste político para o regime. Assim, o redimensionamento da estrutura burocrática "*mais aberta e receptiva*", procurando refazer os canais de participação do "grande capital" nos assuntos do Estado, foi uma resposta às pressões advindas do governo anterior, o que teria significado uma "restauração dos padrões corporativistas" (p. 508). De acordo com o autor:

> As alterações mais significativas, do nosso ponto de vista, ocorreram, contudo, no âmbito do Conselho Nacional do Comércio Exterior (CONCEX) e no Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia (CONSIDER). O CONCEX foi transferido do Ministério da Indústria e do Comércio para o Ministério da Fazenda e incorporou as funções e as competências do Conselho de Política Aduaneira (CPA). Figueiredo integrou aí três representantes do "setor privado", "escolhidos dentre cidadãos de reputação ilibada e notório saber no campo do comércio exterior". O Decreto 84595 (de 25 de março de 1980), por sua vez, incluiu um representante das empresas siderúrgicas privadas no CONSIDER, indicado diretamente pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia (art. 1º), e previu, ainda, a participação, através da convocação do Ministro da Indústria e do Comércio, dos "representantes de associações de classe que congreguem e representem os empresários dos setores de não-ferrosos, de fundição, de forjaria, dos ferro-ligas e dos refratários", sempre que o assunto da reunião justificasse suas presenças (art. 1º, par. 1º).O Decreto 88639 (de 22 de agosto de 1983) ampliaria mais tarde o plenário do CONSIDER, aumentando para dois os representantes nomeados pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia, sendo um da SIDERBRÁS e outro da Associação das Siderúrgicas Privadas, e incluiria um representante das empresas de mineração privadas, apontado pelo Instituto Brasileiro de Mineração, e um membro das empresas

> privadas do setor de não-ferrosos, "indicado pelas associações de classe do setor" (art. 1º) (CODATO, 2003, p. 511)[54].

Para o autor, todas essas modificações demonstram que um dos objetivos fundamentais do governo Figueiredo foi reconstruir sua base de apoio político junto à "grande burguesia", a partir da modificação institucional do Estado e dos padrões decisórios de política econômica, por meio da "restauração" dos *loci* de representação dos grupos de interesse privados.

Além disso, esse fenômeno teria beneficiado tanto os empresários quanto os burocratas. Para os primeiros, num contexto de crise econômica, era importante ter o poder de influência no processo de elaboração de política e nos diferentes estágios do processo decisório; para os planejadores públicos, era possível "hierarquizar as diferentes clientelas, distribuindo, com razoável autonomia, privilégios diversos". No entanto "esse mecanismo institucional possuía vantagens mais simbólicas – de legitimação – do que propriamente práticas", em razão do controle absoluto de Delfim Netto sobre a política econômica e a centralização do poder decisório no chamado "grupo palaciano".

Diferente de Geisel, Figueiredo concedeu mais autonomia aos Ministros, dada a necessidade de dinamizar o processo decisório, bem como de manter um contato mais estreito com as clientelas empresariais. Assim, as principais decisões foram concentradas no "grupo do Planalto", liderados por Golbery, e composto, entre outros, pelo Ministro Hélio Beltrão.

Voltado a analisar a importância de Delfim Netto, nessa nova dinâmica burocrática, Codato ressalta que a personificação dos instrumentos de política econômica na figura do Ministro representou uma "saída complexa" para resolver dois tipos de problemas: a "burocratização excessiva" do processo decisório, em função da lógica de funcionamento do CDE e a "perda de contato por parte da grande burguesia brasileira com os escalões superiores da administração da política econômica". Assim, a "recolonização do aparelho de Estado", gerada pelas reformas institucionais ocorridas a partir de 1979, restabeleceu um mínimo de confiança nos *decision-makers*, simbolizada pela reaproximação do empresariado com o governo. No entanto, esse corporativismo renovado deveria ser completado pelas relações informais estabelecida por Delfim, a chamada "balcanização" das decisões (2003, pp. 513-519).

Em um contexto de crise geral do regime, o governo Figueiredo se inicia tendo como incumbência lidar com a crise econômica e aprofundar o processo de abertura política. Diferente de Geisel, o novo Presidente tinha perfil menos centralizador, não se envolvendo muito diretamente em questões específicas, e delegava funções a seus Ministros, muitos deles

[54] Para uma descrição mais detalhada das modificações ver CODATO, 2003, pp. 509-510.

com pouca projeção política. Além disso, em face do esgotamento do modelo desenvolvimentista, passa a sinalizar maior preocupação com as questões sociais. Com a volta de Delfim Netto ao comando da economia, o governo ainda tenta reeditar, por meio do III PND, o "milagre econômico", mas não consegue êxito, uma vez que a crise econômica, nacional e mundial, dava poucas margens à possibilidade de recuperação econômica.

Ainda, a situação econômica intensificava, cada vez mais, as pressões do grande empresariado em relação ao governo, o que já acontecia desde fins do governo Geisel. Assim, novamente por meio da figura de Delfim, o governo tenta abrir canais de "comunicação" com o empresariado, de maneira formal e informal, algo que também facilitava o trabalho da *tecnoburocracia*, que passava a ter um controle mais claro das demandas dos grupos de interesse.

No entanto, como já colocado, a economia não dava sinais de recuperação. Diante disso, podemos questionar, a partir do que foi observado acerca do livro *Brazil in Transition* (ALSTON et al., 2016), que essa situação não engendrou apenas pressões localizadas de grupos de interesse diante da insatisfação econômica, mas contribuiu para uma mudança das *crenças* entre as *redes dominantes*, políticas e econômicas, que passam a perceber um esgotamento da política desenvolvimentista e uma saturação do modelo de Estado "burocrático-autoritário", tudo isso em um momento cada vez mais intenso de pressões para a redemocratização, com a presença crescente de canais de participação e contestação política do regime, já vislumbrando uma fase posterior.

Outra questão a ser colocada é que o próprio regime ditatorial, e sua característica de instabilidade, propiciavam esses rearranjos e disputas no interior do aparelho de Estado, dificultando a clareza das agendas, ou seja, se seriam do regime ou do governo. O governo Figueiredo, no contexto da transição, trouxe um paradoxo: poderia formular uma agenda mais clara, no sentido de transparência junto aos outros atores políticos e à sociedade em geral, mas com menos poder para ser executada, diante da fragilidade econômica e política do período.

É nessa situação, com componentes mais "estruturais", como a própria saturação do modelo de Estado e de política, que não era exclusivo do regime militar, mas remontava também às fases anteriores, desde 1930, que surge a proposta do Programa Nacional de Desburocratização, também com suas contradições: era comandada por uma figura - Hélio Beltrão - presente em todas as fases do regime militar e diretamente envolvida com as iniciativas anteriores de reforma administrativa; se tratou de uma agenda colocada pelo Executivo Federal, que, "de cima para baixo" e "de dentro para fora", propunha "descentralizar".

O artigo de Maria Eliana Labra (1982), intitulado *O ritual da desburocratização: seus contextos dramáticos e representações* é uma das poucas referências diretas sobre o tema. A autora pontua que a desburocratização se manifesta "como um fenômeno ritualístico que reaparece ciclicamente, sob diversas formas, aparatos e discursos, de acordo com a conjuntura política do momento", de modo que outros projetos correlatos foram tentados no Brasil desde a década de 1930. Diante disso, propõe uma interpretação "sócio-antropológica" da questão. No caso específico do Programa, Labra salienta a centralidade da figura do Ministro Hélio Beltrão, a quem seria atribuído "o poder extraordinário e quase mágico-religioso de intervir nos conflitos surgidos nas relações Estado-cidadãos" (1982, p. 6).

Sobre as críticas à burocracia, e as propostas e iniciativas destinadas a solucionar o problema, a autora cita precedentes históricos como as queixas do Visconde de Uruguai, em 1862, em relação à centralização, às hierarquias e à "papelada", que colocariam os cidadãos como dependentes do poder central, em detrimento de sua liberdade individual. Menciona também as reformas empreendidas na Era Vargas, a partir do DASP; a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) e a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), no governo Juscelino; e iniciativas semelhantes no governo João Goulart. Acerca do período militar, menciona a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA) e a Assessoria Especial de Estudos de Reforma Administrativa (ASESTRA), ambas com participação de Beltrão, além do próprio DL200 (LABRA, 1982, pp.10-11).

Passando a tratar especificamente do Ministério da Desburocratização, a autora descreve o "quartel-general, situado na Esplanada dos Ministérios", que se reduzia "a quatro pequenas salas, atulhadas de móveis velhos, arquivos, pacotes de papéis, nas quais se amontoam os poucos funcionários que constituem as personagens secundárias deste drama". Para Labra, esse cenário representava "uma ilha de antiformalismo (sic.)" e seria "a antítese do cerimonial palaciano" (1982, pp. 13-14).

Por sua vez, o Ministro Beltrão tentaria passar a seguinte imagem:

> É um homem experiente, afável, acessível, de linguagem simples, direta e clara, para quem não parece haver hierarquias sociais. Embora colocado no cume do poder, projeta uma imagem de pai protetor e prestativo daqueles a quem o poder oprime com sua onisciência. Identifica-se com o povo, os pequenos, os humildes.
> Acredita que o povo está certo e deve ser defendido contra as leis opressoras. As leis estão erradas, pois com sua universalidade discriminam e castigam as grandes maiorias sem padrinhos, a massa de anônimos indivíduos marginalizados da rede de relações em torno dos "donos do poder".

> Seu instrumento de luta é a persuasão, a paciente explicação para a conscientização em torno da necessidade de simplificar a vida do cidadão comum (LABRA, 1982, p. 14).

Sua "missão", em suma, era a "guerra à burocracia", numa tentativa de simbolizar "a extensão da abertura política ao mundo burocrático, ao cotidiano do homem comum", visando legitimar um discurso maior: a pretendida abertura à democratização, um dos pontos centrais do governo Figueiredo (LABRA, 1982, p. 15).

Beatriz Wahrlich (1984) trata da trajetória de concepção e implementação dos Programas Nacionais de Desburocratização (1979) e Desestatização (1981), no governo Figueiredo. De acordo com a autora, os dois programas eram interligados e visavam objetivos complementares.

O Decreto-Lei que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização tinha como objetivo a melhoria dos métodos de trabalho do serviço público, dispensando exigências redundantes, para o benefício de clientes e servidores, além de evitar a criação de novas empresas públicas ou de economia mista para integrar a estrutura governamental. Para a condução do Programa, foi nomeado um Ministro Extraordinário, conforme o DL200.

A proposta de Hélio Beltrão, principal articulador do projeto e Ministro da pasta citada, ia além da reorganização e racionalização técnica e administrativa da máquina burocrática, mas era de natureza política, visando à transformação de comportamento em relação à forma com que a administração, de forma geral, tratava seus usuários. Os objetivos do projeto seriam descentralizar decisões, diminuir regulações e valorizar a presunção de inocência dos usuários. Tais metas não poderiam ter êxito pela via estritamente técnica.

Conforme Wahrlich, essas características, de fato, diferenciavam o Programa das iniciativas anteriores de reforma administrativa. O foco no usuário do serviço público denota "um impulso social e político que não parece ter existido no passado, além de reclamar, da burocracia, uma mudança de comportamento" (1984, p. 74). No entanto, os resultados anunciados até então relacionavam-se às medidas de "simplificação", como diminuição de exigências e supressão de etapas burocráticas. A dimensão social, política e cultural limitava-se à atuação pessoal de Beltrão. Diante disso, a autora avalia que teria sido necessário estabelecer convênios com entidades públicas e/ou privadas "mais intimamente responsáveis por empreendimentos educativos e culturais, em especial as universidades".

Em maio de 1981, Beltrão assumiu, paralelamente, o Ministério da Previdência e Assistência Social, permanecendo nos dois cargos até novembro de 1983, quando deixou o

governo. Com isso, o PrND, juntamente com sua Secretaria-Executiva, chefiada por João Geraldo Piquet Carneiro, foram subordinados ao Gabinete Civil da Presidência da República.

A autora conclui observando que a desestatização, ao mesmo tempo em que tinha entusiastas, enfrentava opositores abertos, que se contrapunham ideologicamente ao Programa, expressando o temor, principalmente, em relação ao fato de que as empresas multinacionais poderiam ser favorecidas, em detrimento das nacionais, enquanto a desburocratização não sofria oposição aberta, uma vez que ninguém se manifestava claramente contrário aos seus objetivos, porém, enfrentava inimigos velados, como os intermediários que se beneficiavam, pela via legal ou não, do excesso de trâmites do serviço público.

Araújo (1982) coloca que o PrND foi instituído pelo Decreto n.º 83.740, de 18 de julho de 1979, com o objetivo precípuo de "dinamizar e simplificar o funcionamento da administração pública federal". Para isso, o Programa deveria:

> a) contribuir para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público; b) reduzir a interferência governamental na atividade do cidadão e do empresário; c) agilizar a execução de programas federais; d) substituir, sempre que possível, o controle prévio pelo acompanhamento da execução; e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-Lei nº 200; f) fortalecer o sistema da livre empresa, favorecendo a empresa nacional; g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta; h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo quando possível a transferência do controle para o setor privado (ARAÚJO, 1982, pp. 161-162).

Pelo mesmo documento, o Ministério Extraordinário para a Desburocratização passaria a integrar a estrutura da Presidência da República, ao lado do Gabinete Civil e da SEPLAN. Ainda, o Decreto permitia, "quando expressamente solicitado", o "entendimento direto" do Ministério junto às autoridades estaduais e municipais, bem como com os poderes Legislativo e Judiciário, "alternativa pouco comum nos processos reformistas no Brasil".

De acordo com o autor, a imprensa noticiou a instituição do PrND "como um marco na administração pública federal brasileira" e contribui para sua popularização, representada pela figura de Hélio Beltrão, que, durante o período à frente do Programa, publicou vários artigos e concedeu diversas entrevistas em diferentes veículos de comunicação. Uma das primeiras e mais populares medidas foi o cancelamento do reconhecimento de firmas. A ação consistia simplesmente em uma reedição de uma disposição do Decreto nº 63.166, de 1968. Não cabendo a edição de um novo decreto, a medida se deu através de uma circular assinada por Golbery

Couto e Silva, então Ministro-Chefe do Gabinete Civil. A atitude, porém, foi amplamente noticiada pela imprensa como uma novidade e causou grande impacto no público geral.

Outro projeto, que extinguiria a plaqueta utilizada na renovação da licença de veículos automotores, gerou grande polêmica e resistência por parte dos despachantes e fabricantes de plaquetas. Chegou-se a levantar o boato de que o Ministro Delfim Netto seria contra a medida, por ter um cunhado proprietário de uma das maiores fábricas de plaquetas do país. Além desta contenda, houve também o conflito envolvendo o Programa e o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), em 1981. O último desejava fazer uma pesquisa junto a algumas empresas, o que foi rechaçado por órgãos empresariais, através de editorial na *Gazeta Mercantil*, que considerava as os questionários "capciosos" e um "caso de abuso burocrático". Diante disso, Beltrão se manifestou na imprensa, prometendo intervir caso algum órgão se excedesse. O conflito foi mediado pelo Ministro da Justiça (pasta responsável pelo CADE), Ibrahim Abi-Ackel, e a pesquisa não foi realizada. Esses dois acontecimentos, de acordo com Araújo, serviram para medir as forças do Programa dentro do governo e realçaram a posição de Beltrão.

Conforme Araújo, o PrND representava uma "tentativa de complementação da reforma Castello Branco", principalmente no que se referia à Operação Desemperramento, em seus aspectos de simplificação de rotinas e delegação de competência, bem como a seu objetivo de gerar impacto imediato junto ao público. No entanto, apesar de Beltrão, enquanto esteve à frente do MPCG, ter empreendido "razoável esforço (...), viu a reforma perder intensidade e não chegou a realizar seus objetivos finais e mais profundos de simplificação" (1982, pp. 171-172).

Da mesma forma, a experiência de 1967 teria marcado Beltrão, no sentido de que "o componente estrutural", que caracterizou as outras reformas no Brasil, estava praticamente ausente no Programa, que não previa elaboração de regimentos internos, regulamentos e demais normas de funcionamento. Por outro lado, o PrND caracterizou-se pelo "componente estratégico", pela interação com o ambiente (sociedade, opinião pública) e por seu cunho político. Para Araújo, Beltrão foi "com a máxima segurança, o primeiro condutor de mudanças a escolher o público como alvo de seu trabalho. Tanto que não foram poucas as vezes nas quais convocou o público para ajudar na desburocratização" (1982, p. 177). Ainda, a "tecnologia" adotada pelo Programa não era "estabelecida cientificamente", mas "com base na evidência". Todas as "formalizações que não surtem nenhum efeito", como filas e documentações excessivas eram suficientes para fazer o diagnóstico dos problemas da burocracia, e a consequente resolução seria a eliminação dos entraves.

Como se pode perceber, o Programa Nacional de Desburocratização era estrita e excessivamente ligado à figura e à atuação de Hélio Beltrão. Dispondo de autonomia e prestígio junto ao Presidente, a força política do Ministro extrapolava os limites do governo: a imprensa e a sociedade em geral se mostravam favoráveis à sua agenda, o que possibilitava a ele não hesitar a entrar em conflito com outras figuras da cúpula governamental. A desburocratização era entendida como uma demanda universal, contra a qual era difícil, quase impossível, colocar alguma objeção. Ao mesmo tempo, essa consistência no discurso e na legitimidade contrastava com a parca estrutura física e de pessoal disponível ao Ministério Extraordinário. Isso, no entanto, não se configurava como uma contradição, mas ilustrava o sentido das medidas que o Programa objetivava empreender.

Não deveria se tratar de uma reforma ampla, com organogramas e legislações detalhadas, mas justamente do contrário: da supressão, diminuição, eliminação de leis e exigências burocráticas, a partir de medidas pontuais e concretas. Para além disso, pretendia-se um novo tipo de comportamento por parte da burocracia e um redimensionamento das relações entre o cidadão e as repartições públicas, que simbolizavam o Estado a nível da vida cotidiana. Todas essas inovações, porém, já estavam na agenda de Beltrão desde a formulação do DL200, como vimos no segundo capítulo e, mais ainda, estavam entre suas pretensões desde o contato com a *liberation management* nos EUA, quando lá esteve na década de 1940. Finalmente, o Ministro teria a confiança e a autonomia delegada pelo governo para colocar em prática suas crenças, apesar do cenário de crise e instabilidade do governo e do regime. Aliás, era justamente essa situação que tornava o Programa necessário naquele momento.

Apresentados, em linhas gerais, o contexto em que se deu o governo Figueiredo e o processo de derrocada da ditadura militar, bem como o momento de criação e os objetivos gerais do PrND, iremos expor e analisar as fontes documentais do mesmo, a maioria de autoria do Ministro Beltrão, além de alguns textos de colaboradores do Programa e do Presidente da República.

4.2 O Programa Nacional de Desburocratização: percepções, diagnósticos e propostas de Hélio Beltrão

Em palestra promovida pela Academia Brasileira de Ciência de Administração, na Fundação Getúlio Vargas, no dia 28 de maio de 1981, o Ministro Hélio Beltrão apresentou o Programa Nacional da Desburocratização.

Inicialmente, ressalvou o uso, pelo Programa, do termo *burocracia* na "acepção popular, e não a conceituação científica", destacando que o projeto visava uma "transformação no comportamento da administração pública e no tratamento dispensado a seus usuários" e que "a imensa maioria dos servidores públicos e, certamente, 99% dos usuários jamais ouviram sequer falar de Max Weber". Também enfatizou que "para o homem comum" a burocracia estaria relacionada à "demora, complicação, papelada, exigências excessivas ou inúteis". Justificou sua ressalva em função do temor expressado, segundo ele, por jornais e pela opinião de especialistas, de que o Programa teria a intenção de "acabar com a própria organização administrativa" (BELTRÃO, 1981, p. 92).

Outro aspecto destacado pelo Ministro se refere ao fato de que a "burocratização", no sentido weberiano, estaria relacionada a uma "organização racional e impessoal, baseada em regras e normas definidas", enquanto a "desburocratização", no mesmo sentido, "seria o processo inverso e desorganizante (sic)". Em seguida, coloca que os "excessos" e as "disfunções da burocracia weberiana" é que acabaram por serem identificadas com o termo *burocracia*. Por fim, termina sua ressalva afirmando que o Programa tinha como objetivo "reumanizar (sic)" a administração e redirecioná-la ao usuário do serviço público, "que constitui sua razão de ser" (BELTRÃO, 1981, p. 93).

O Ministro também ressaltou que a desburocratização seria uma "proposição eminentemente política", não se tratando de uma questão meramente técnica e administrativa. Observou o mérito das reformas e a qualificação dos técnicos da área desde a criação do DASP, bem como das iniciativas de reformas posteriores, mas alegou que estas "não conseguiram alterar a fisionomia global da administração nem remover-lhe os vícios fundamentais". Para ele, os problemas da administração pública estariam calcados na "tradição cultural herdada do arcabouço burocrático colonial português", marcado pelo "centralismo, autoritarismo, formalismo, desconfiança e tutela". Dessa forma, a desburocratização não teria êxito "se não existir, na cúpula da administração – e sobretudo na direção do Executivo – uma clara e firme *vontade política*", uma vez que "o processo afeta a própria estrutura do poder e a forma de exercê-lo" (BELTRÃO, 1981, pp. 93-94).

Feitas as considerações sobre o caráter "político" do projeto de desburocratização, Beltrão se referiu à reforma administrativa – da qual participou da elaboração – que culminou com o Decreto-Lei nº 200, de 1967. Lembrou o fato de que insistiu, na Comissão de Reforma Administrativa (Comestra), para que o projeto não fosse uma "*nova estrutura organizacional* para a administração federal", mas uma "Lei de Diretrizes", que definisse "com nitidez uma nova *filosofia* de administração" a fim de executar a reforma de maneira gradual. Apesar disso,

o Decreto-Lei teria sofrido "sucessivas emendas e acréscimos", afastando-se da concepção original. De qualquer forma, ressaltou que a reforma "alcançou importantes resultados, insuficientemente divulgados" referentes à descentralização, flexibilidade e execução indireta, mas que "perdeu intensidade a partir de 1969", não tendo alcançando "seus objetivos finais e mais profundos de simplificação e desburocratização" (BELTRÃO, 1981, pp. 94-95).

Diante disso, colocou que o Programa Nacional de Desburocratização, "sob a responsabilidade de um Ministro extraordinário, integrado na Presidência da República" representava "uma firme demonstração *da vontade política do Presidente no sentido de retomar vigorosamente o esforço interrompido em 1969*". Em seguida, resumiu as realizações até então e os objetivos do projeto: "apagar, do texto de nossos regulamentos e da mente de nossos administradores, as marcas seculares da *centralização,* do *formalismo* e da *desconfiança*". A "centralização" estaria relacionada à morosidade, ao "desmesurado crescimento da máquina burocrática" e às "soluções uniformes e padronizadas a um país enorme e desigual como o nosso, marcado por diversidades e peculiaridades"; o "formalismo" seria a importância "exagerada" dada aos procedimentos, "como se a vida fosse feita de papéis e não de pessoas e de fatos"; a "desconfiança", aspecto mais detalhado pelo Ministro, seria a "mórbida obsessão de fraude", que exigiria inúmeros documentos como prova de idoneidade, inúteis e redundantes na concepção de Beltrão, que salientou: "pune-se o honesto sem inibir o desonesto, que é especialista em falsificar documentos" (BELTRÃO, 1981, pp. 95-96).

A "burocratização da atividade privada" constituía outro fenômeno destacado pelo Ministro. Para ele, a interferência do governo no cotidiano dos empresários crescera progressivamente ao longo dos anos, gerando "inibição e asfixia da atividade empresarial". Além do excesso de normas e obrigações, outro problema seria sua constante alteração, "o que torna ainda mais difícil para o empresário cumpri-las satisfatoriamente". Tais dificuldades seriam mais notáveis ainda para as pequenas empresas, uma vez que "a burocracia não costuma distinguir entre o grande, o médio e pequeno empresário". Dessa forma, entre as "inúmeras medidas simplificadoras adotadas no âmbito do Programa" ressaltou a isenção de imposto de renda e de obrigações burocráticas e contábeis às "empresas de porte extremamente pequeno, isto é, aquelas cujo faturamento em 1980 não fosse superior a dois milhões de cruzeiros", o que teria beneficiado cerca de 350 mil empresas, mas não teria chegado a representar 1% da arrecadação total do governo (BELTRÃO, pp. 96-97).

Outra preocupação demonstrada por Beltrão é a desburocratização nos níveis estaduais e municipais e também do Judiciário. Para o Ministro, "o público não costumar distinguir" a burocracia entre os níveis de cada ente federativo, nem entre os poderes, assim, mesmo

reconhecendo que o Programa não tem autoridade sobre todos os âmbitos, uma de suas funções seria tentar estimular a desburocratização de maneira geral. Citou ainda que, "com assistência e orientação do Ministério, programas idênticos ao federal" foram feitos em 19 estados e no Distrito Federal, bem como nos municípios do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife, Natal, Goiânia e Curitiba, e que esperava a adesão de mais estados e municípios.

No item "*Progressos já alcançados pelo Programa*", o Ministro frisou o fato de que "estamos mais interessados em registrar as mudanças *qualitativas* do que em medir os progressos *quantitativos*". Todavia, colocou que "já foram expedidos, dentro do Programa federal, cerca de 150 atos da maior importância, entre leis, decretos-leis, decretos portarias e atos normativos relevantes. Essas medidas resultaram na eliminação de mais de 400 milhões de documentos ou exigências burocráticas". Em seguida, reiterou que "mais importante do que todos esses números é, entretanto, o grau de *conscientização* que vem o Programa rapidamente alcançando". De acordo com o Ministro "a palavra *desburocratizar* está na ordem do dia, presente na boca do povo, no noticiário e, sobretudo, nos protestos contra o excesso burocrático que já se observam nas filas e nos guichês".

Por fim, afirmou as dificuldades e objetivos do projeto: "exige muito mais do que um simples ministro e seu reduzido grupo de assessores; muito mais do que o período de um Governo. É tarefa para, pelo menos, uma geração", devido ao fato de que "a progressiva burocratização da administração pública não resultou, como poderá parecer, de nenhum *propósito deliberado*". Para o Ministro, esse processo teria sido "até certo ponto *inconsciente*", por isso a dificuldade de revertê-lo. Ademais, constata: "ninguém é a favor da burocracia, inclusive o funcionário comum, que é, no fundo, vítima do processo" (BELTRÃO, 1981, pp. 98-99).

Ao final do documento, consta um anexo com as medidas adotadas pelo Programa até março de 1981, contendo 16 páginas, com 148 itens, e abrangendo os mais variados assuntos. Além dos temas principais, relativos à organização da administração pública federal, eliminação e simplificação de procedimentos, descentralização e delegação de funções, constam assuntos das áreas: fiscais; jurídicas; educacionais; de trânsito; de habitação; de relações exteriores; de assistência social; entre outras. Também constam decretos instituindo programas estaduais e municipais de desburocratização (BELTRÃO, 1981, pp. 104-119).

O discurso de Beltrão sumariza o *espírito* do Programa Nacional de Desburocratização e expõe panoramicamente diversos temas que serão desdobrados em mais detalhes a partir da análise das outras fontes documentais do período. Assuntos como o "centralismo", o "formalismo", que remetem ao "passado colonial" do Brasil, a importância da pequena empresa

e dos pequenos municípios, entre outros, irão aparecer recorrentemente nas manifestações do Ministro sobre a desburocratização e os problemas do país.

Além disso, três aspectos chamam a atenção: ao se colocar "contra a burocracia", Beltrão não propõe a extinção, a redução drástica, nem o "desmonte" do Estado e da administração pública, mas um redimensionamento destes, de modo a melhorar sua performance e atender ao "cidadão comum". Tomando a palavra burocracia em seu sentido coloquial, o Ministro procura se aproximar do público, da "simplicidade", afastando-se do viés "tecnocrático" que marcara o regime até então. Outro elemento é o significado político da iniciativa desburocratizante. Beltrão enfadonhamente repete essa "proposição", essa "filosofia da administração", no momento que, em face da abertura democrática vislumbrada, a política volta à ordem do dia, em detrimento, novamente, de um pretenso comando "técnico" das questões nacionais. Por fim, não deixa de citar os progressos do DL200, embora reconheça seus limites e "vícios". Da mesma forma, parece deixar implícito que o principal fator de "fracasso" da iniciativa foi a falta de "compromisso político" dos Presidentes anteriores com a reforma, algo presente no governo Figueiredo, que estaria endossando entusiasticamente o Programa. Feitas as considerações preliminares, passaremos à análise mais detida das fontes.

Na apresentação do livro *Descentralização e Liberdade*, uma coletânea de palestras e artigos de Hélio Beltrão, após uma breve exposição de sua biografia[55], os editores colocam que, por discordâncias em relação à "política econômica vigente, que considera recessiva e centralizadora, e não aceitando as repercussões negativas dessa política na Previdência Social, Hélio Beltrão solicitou exoneração do Ministério em novembro de 1983". Outro aspecto salientado é que a atuação do Ministro sempre foi caracterizada pelo seu "comportamento liberal, pela defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, pela constante preocupação com a dignificação e moralização da função pública e, sobretudo, pela profunda

[55] "Hélio Beltrão é administrador, advogado e economista. Começou a trabalhar aos 17 anos de idade. Aos 20 anos inscrevia-se no primeiro grande concurso público realizado no Brasil, tendo obtido o 1 o lugar entre os 6 mil candidatos. Ingressou, assim, como auxiliar, no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, onde oito anos mais tarde seria Presidente.
Beltrão tem uma longa folha de serviços prestados ao Governo e à iniciativa privada. Depois de exercer vários cargos no IAPI, foi diretor do IPASE; elaborou o plano de organização da Petrobrás, da qual também foi diretor; fundou e presidiu o Instituto Brasileiro de Petróleo; foi Secretário do Interior (e Planejamento) do Estado da Guanabara, onde organizou e implantou as Regiões Administrativas; coordenou o 1º Plano de Metas do Governo do Ceará (Plameg); elaborou as diretrizes fundamentais da Reforma Administrativa Federal (Decreto-Lei 200); orientou os planos de Reforma Administrativa dos Estados da Guanabara e do Rio Grande do Sul, do Distrito Federal, do Banco Central e da Sudene; colaborou na organização do Banco do Nordeste, do Ministério das Minas e Energia e do Instituto de Resseguros do Brasil Beltrão reorganizou e dirigiu grandes empresas privadas nacionais, atuando em áreas do comércio, da construção civil, química, petroquímica e outras. Foi Ministro do Planejamento (Governo Costa e Silva), Ministro da Desburocratização e Ministro da Previdência Social" (BELTRÃO, 1984, p. 8).

sensibilidade para os aspectos sociais do desenvolvimento". Além disso, observam que "avesso à tecnocracia [...] já em 1968 defendia a ampliação de participação da classe política na condução do processo de desenvolvimento nacional" (BELTRÃO, 1984, pp. 7-8).

Além da *Apresentação*, o livro conta com mais 25 capítulos[56] que tratam de assuntos como as estratégias do Programa de Desburocratização e os diagnósticos dos problemas da burocracia no Brasil, bem como de temas econômicos e da estrutura federativa do Brasil, pensados a partir das funções do Estado, em diálogo com a ideia de *desenvolvimento* e com a perspectiva de abertura democrática. Os textos da obra não aparecerem em ordem cronológica nem temática, diante disso, para fins de melhor compreensão e análise, faremos uma redistribuição dos capítulos em três temas: economia, descentralização e federação, todos tendo como eixo norteador a ideia de desburocratização.

4.2.1 Economia: desenvolvimento e desburocratização

Inicialmente, trataremos de uma série de sete capítulos extraídos de textos e discursos de Beltrão entre 1967 e 1969, quando foi Ministro do Planejamento no governo Costa e Silva, e que versam principalmente sobre temas econômicos, como desenvolvimento, inflação e a posição do Brasil no cenário mundial.

No primeiro deles, *Planejamento e Bom Senso*[57] (pp. 55-58), o Ministro coloca que a divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos não estaria diminuindo, mas "aumentando progressivamente". Assim, "a obrigação do Governo num país ainda não suficientemente desenvolvido como é o nosso caso, é a de promover o desenvolvimento e a eliminação do atraso econômico".

Ressalta que "o êxito de uma política não depende apenas da boa qualidade dos planos e da competência do Governo; é indispensável a criação de uma imagem favorável na *opinião pública*" (p. 55), e chama a atenção para as relações entre o Estado e a iniciativa privada, recomendando cautela "ao transferir recursos do setor privado – que é o mais dinâmico – para o setor público", que só seria dinamizado através de uma reforma administrativa "que levará alguns anos para produzir resultados efetivos"; e observa que a regulamentação da economia "deve fazer-se através de regras compreensíveis e relativamente estáveis" (p. 56).

[56] Os capítulos *Desburocratização em Poucas Palavras* (pp. 125-127); *Uma Pregação de Quarenta Anos* (pp. 131-132); *Conselhos aos Futuros Economistas* (pp. 135-138); e *É Hora de Somar* (p. 173) são muito sucintos e apenas ressaltam questões tratadas em outras partes do livro. Dessa forma, não os abordaremos especificamente.
[57] Discurso de posse como Ministro do Planejamento, em março de 1967.

Também destaca que o governo não poderia exigir produtividade do empresariado nacional "sem antes cuidar da eficiência de sua própria máquina" e sem criar uma infraestrutura adequada; recomenda "liberar a iniciativa" sempre que possível, de modo que o governo "não deve executar diretamente aquilo que puder eficientemente contratar", revertendo assim o que chamou de "processo de estatização da economia"; e corrobora a ideia de que o governo deveria "amparar e fortalecer o empresário nacional", por meio de condições de competição e acesso ao crédito, inclusive externo, "sem a menor hostilidade ao capital estrangeiro" (p. 57).

Em *A Importância do Óbvio*[58] (pp. 61-63) o Ministro diagnostica alguns "problemas crônicos" do Brasil, cuja solução seria imprescindível para combater a inflação e promover o desenvolvimento, tais como: abastecimento, produção agrícola, transportes, educação, "o crescimento desmesurado e o baixo rendimento da máquina burocrática", a descapitalização das empresas nacionais e o mercado interno. Para ele, a cada governo e a cada Ministério formado surgia a ideia de um "novo plano, uma nova e brilhante concepção, uma fórmula mágica que a ninguém ocorreu antes", que resultava quase sempre na criação de novos órgãos, autarquias e empresas públicas, mas que não conseguiam alcançar os objetivos almejados. Diante disso, sugere o foco em "meia dúzia de objetivos essenciais" e conclui:

> Os problemas do Brasil de hoje situam-se muito mais no campo da execução coordenada do que no planejamento propriamente dito, embora continue este a ser indispensável, mormente quanto à ação governamental. Em nossa humilde opinião, o que é necessário, acima de tudo, é um mínimo de· continuidade administrativa e, sobretudo, um Governo que, dotado de imaginação, saiba ser, antes de tudo, objetivo, pragmático e vigorosamente executivo (BELTRÃO, 1984, p. 63).

No texto *Desenvolvimento Produz Inflação?*[59] (pp. 67-68), o Ministro indica uma expectativa otimista em relação às perspectivas da economia no ano de 1967, considerado "de transição". Cita a melhora da "confiança", das expectativas dos empresários, do nível de emprego e do crescimento econômico, além dos "investimentos de vulto" feitos pelo governo na infraestrutura. Também coloca que a inflação caiu de 41% para 24,5% no prazo de 1 ano e crítica "a monótona advertência dos que insistem na idéia de que a inflação brasileira deve ser combatida com medidas essencialmente monetárias, deixando soltos os fatores de elevação dos custos, que respondem pela formação dos preços". Dessa forma, para ele, o desenvolvimento não estava produzindo, mas reduzindo a inflação, o que leva à conclusão de que "em economia, parece cada vez mais importante conhecer o que passa na cabeça das pessoas – empresários,

[58] Trechos de discurso aos empresários, proferido como Ministro do Planejamento, em julho de 1967.
[59] Da *Introdução ao Programa Estratégico de Desenvolvimento*, em junho de 1968.

consumidores, Governo e público em geral", de modo que a confiança ou a desconfiança condicionariam "cada vez mais o comportamento dos fatos".

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o texto *O Desenvolvimento É um Compromisso Político*[60] (pp. 71-72) coloca que o objetivo do Programa Estratégico era alcançar um crescimento anual que correspondesse, no mínimo, à média obtida entre 1947 e 1961, situada em torno de 6%, algo tecnicamente viável, em conformidade com o diagnóstico do Programa. No entanto, o Ministro afirma: "Devemos aspirar a muito mais. Se alcançarmos, por exemplo, uma taxa anual média equivalente a 7%, poderemos, em 10 anos, duplicar a nossa produção global, e aumentar em cerca de 50% a nossa renda *per capita*". Isso seria possível, segundo Beltrão, pelo fato de que "*o desenvolvimento está longe de ser apenas problema técnico. É, antes de tudo, um compromisso político e uma responsabilidade coletiva*. Só se desenvolve o povo que *deseja crescer* e confia no seu futuro". Diante disso, o processo de desenvolvimento estaria relacionado à "confiança", à "participação da opinião pública", sendo um assunto "*de natureza política*" e não meramente um tema econômico.

Finalmente, o capítulo *A Consciência do Interesse Nacional*[61] (pp. 75-80) fecha a série de textos relativos ao período em que Beltrão ocupou o Ministério do Planejamento. Nele, o Ministro critica o excesso de "discussão das teses abstratas" sobre política econômica, que giravam em torno de "falsos dilemas":

> Os contendores dessa guerra de palavras acastelam-se quase sempre em cidadelas abstratas e irredutíveis: cruzados da livre iniciativa contra gladiadores da intervenção estatal; xenófobos exaltados contra desnacionalizadores impenitentes; controladores fanáticos contra maníacos da economia do mercado; políticos mal informados contra empedernidos e estreitos tecnocratas; livre-cambistas românticos contra protecionistas obsessivos; defensores do "lucro é sagrado" contra partidários de "o lucro é um roubo"; monetaristas "ortodoxos" contra estruturalistas radicais (1984, p. 75).

Diante desse quadro, o Ministro salienta a dificuldade do "brasileiro comum" em entender o que realmente significaria o "interesse nacional", e se propõe a identificá-lo. Salienta, mais uma vez, que o controle da inflação "não constitui um objetivo *em si*" e não seria incompatível com o desenvolvimento; observa uma tendência mundial de diminuição da "cooperação financeira externa" e afirma a importância do "mercado interno", cujo fortalecimento nos permitiria "ingressar no regime de economia de escala e reduzir os custos

[60] Da *Introdução ao Programa Estratégico de Desenvolvimento,* em junho de 1968.
[61] Extraído da aula inaugural dos Cursos da Escola Superior de Guerra, em março de 1969.

de produção", permitindo geração de empregos, progresso tecnológico e aumento das exportações, o que só poderia ser alcançado com a contenção da "liberalização excessiva de importações", mas sem deixar de atentar "contra os riscos da ineficiência e os abusos do monopólio". Por fim, esclarece que o "Programa Estratégico" teria detectado "a presença de uma apreciável propensão marginal a poupar", o que diminuiria a dependência de recursos externos.

No texto *O Dinheiro Raro e Caro*[62] (pp. 87-88), trecho de uma entrevista concedida em 1969, Beltrão queixa-se dos juros altos, segundo ele resultados do "violento surto inflacionário ocorrido no passado, hoje claramente em declínio", mas que teria se consolidado como hábito. Diante disso, também mostra descontentamento em relação ao setor financeiro: "Embora seja firmemente contrário à estatização do setor, não posso concordar em que o empresário adote na matéria uma atitude meramente imobilista e cartorial", clamando por "uma transformação radical dessa atitude". Conclui afirmando que "a batalha dos juros altos e a irregularidade do abastecimento são agora os últimos obstáculos sérios que ainda nos restam para derrotar definitivamente a inflação entre nós".

Em *O Verdadeiro Desenvolvimento é a Educação*[63] (pp. 141-144), que também remonta à época em que Beltrão ocupava a pasta do Planejamento, o Ministro ressalta a necessidade de uma "revolução" na educação, nos âmbitos quantitativo e qualitativo, observando que:

> A Revolução da Educação constituiria por outro lado a melhor maneira de conquistar a confiança da juventude, essencial num país jovem como o nosso, onde predominam os moços. Numa fase em que a atitude de contestação é universal, é perfeitamente natural e saudável que o jovem brasileiro conteste a nossa estrutura de educação, que, com raras exceções, é arcaica, ineficiente e desajustada em relação às exigências do nosso desenvolvimento. O que é preciso é que demonstremos a ele que *nós também a condenamos.* Do contrário ele terá a impressão de que somos insensíveis, e poderá ficar a favor de qualquer coisa que lhe pareça capaz de produzir a transformação. O inconformismo dos estudantes e dos professores bem-intencionados deve ser compreendido, apoiado e estimulado, porque só ele será capaz de, somado ao nosso próprio inconformismo, produzir a reforma de base que o Governo jamais conseguirá efetuar sozinho, de cima para baixo e por simples decreto (BELTRÃO, 1984, p. 142).

Conforme a análise do Ministro, a educação no Brasil, importada do exterior, teria um caráter excessivamente "acadêmico, teórico e abstrato", incompatível com a industrialização e

[62] Da entrevista concedida ao jornal O *Estado de São Paulo,* em *maio de 1969.*

[63] Do discurso de transmissão do cargo de Ministro do Planejaménto ao Sr. João Paulo dos Reis Velloso, em novembro de 1969, e de artigo publicado na revista *O Cruzeiro,* em outubro do mesmo ano.

as transformações socioeconômicas do país. Também observa que a oferta de vagas no Ensino Superior não correspondia à demanda do mercado de trabalho, bem como que o Ensino Médio era inadequadamente tratado como uma "ponte" para o Ensino Superior, e que a taxa de abandono no Ensino Primário seria de 50%. Em seguida salienta a importância da "educação de base", colocando que "*a escola é que deve adaptar-se à criança*" e não o contrário. Diante disso, coloca a urgência de uma reforma nos três níveis de ensino, que deveria envolver não só o governo, mas também as universidades, os professores e os estudantes, de modo a levar, nos dez anos seguintes, a educação a todos os brasileiros.

Diante do exposto, nota-se que os textos compilados em *Descentralização e Liberdade*, referentes ao período de Beltrão no MPCG, tratam primordial e diretamente das questões econômicas, diferente do que se verifica em *Reforma Administrativa em Marcha*, fonte abordada no segundo capítulo desta tese. Nos excertos aqui tratados, a temática gira em torno, principalmente, do objetivo de desenvolvimento nacional, característico do regime militar. O Ministro se mostra alinhado a esse propósito, nutrindo otimismo em relação ao crescimento econômico e mitigando o problema da inflação, que, assim como a cúpula do governo naquele momento, acreditava estar controlada.

No entanto, alguns elementos de seu discurso destoam da crença mais geral da tecnoburocracia. Beltrão dá ênfase às questões *micro*, como a estabilidade de regras e do ambiente econômico, fala do empresariado de forma geral, e não apenas da grande empresa, num contexto em que os empresários mais importantes do país estavam sendo chamados pelo governo a tomar parte nas decisões de política econômica, chama a atenção para importância da educação básica, num momento que o desenvolvimento era percebido como uma consequência da expertise técnica e da industrialização induzida pelo Estado. Da mesma forma, ressalta o caráter político do desenvolvimento, em contraponto à delegação "técnica" do comando da economia à alta burocracia.

De qualquer modo, conforme será visto ao longo da exposição dos documentos, parte significativa do discurso de Beltrão no âmbito do PrND terá um teor crítico em relação à política econômica do regime militar nos quatro governos anteriores, especialmente no período do "milagre" e do desenvolvimentismo. Feita esta constatação, surge o questionamento: qual a intenção de Beltrão ao trazer a discussão de seu período à frente do MPCG para o contexto da desburocratização? Entendemos que, apesar das críticas (ora mais sutis, ora mais diretas) aos governos anteriores, o objetivo de desenvolvimento nacional acompanharia o regime militar até seu completo ocaso, ainda que, no governo Figueiredo, esta finalidade fosse buscada a partir de outras bases, como as iniciativas desburocratizantes. Assim, mesmo propondo inovações,

Beltrão parecia pretender deixar explícito um elo, que tornasse consistentes, retrospectivamente, todo o conjunto de decisões do regime, demonstrando que, apesar das crises e resultados contrários às expectativas, as crenças fundamentais se mantiveram, e a própria cúpula civil-militar dispunha das soluções para os problemas gerados por ela mesma.

Entrando no contexto do Programa Nacional de Desburocratização, o capítulo *A Asfixia Burocrática*[64] (pp. 47-51) é dedicado ao tratamento da relação entre burocracia e desenvolvimento. Para o Ministro, o Estado teria expandido seu campo de atuação e sua interferência, ao longo dos anos, passando "de regulador da atividade econômica e social [...] a promotor do desenvolvimento", não mais restrito aos serviços de infraestrutura, mas também como "fabricante de matérias-primas essenciais e bens intermediários" (p. 47), o que teria aumentado a dependência do empresário em relação ao governo. Além disso, menciona a intervenção do governo nos preços administrados e no controle sobre os salários. Esse processo teria feito com que a produtividade das empresas não dependesse apenas de sua própria eficiência, mas também da eficiência do governo.

Assim, diante da crise econômica daquele momento, tornava-se "imperiosa" a necessidade de desburocratizar, sem a qual os programas que visavam equilibrar o balanço de pagamentos e controlar a inflação estariam "inevitavelmente sujeitos a riscos de atraso e de encarecimento, incompatíveis com a *urgência* do problema e a limitação dos recursos disponíveis" (p. 49).

Dessa forma, o desenvolvimento, "proposição eminentemente política", dependeria "de um intenso processo de *liberação* (sic)", e o Programa, "afinado com os objetivos globais do desenvolvimento nacional" se tratava de um processo de natureza política e cultural, destinado a "*liberar a iniciativa* dentro e fora da Administração" (p. 49).

Uma vez mais, o Ministro coloca como problemas a "centralização", o "formalismo" e a "desconfiança" e ressalta que "o brasileiro é um povo simples e confiante" e que seria "mais barato" para o governo "confiar nas pessoas" e "liberar a iniciativa e a capacidade criadora do homem" (pp. 50-51).

O texto *Mais Sócios e Menos Credores*[65] (pp. 91-93) é um alerta sobre o que o Ministro chamou de "insuficiente capitalização" da empresa privada no Brasil, que levava ao seu "endividamento excessivo". Para ele, o problema não seria a falta de recursos internos[66], mas

[64] Artigo publicado no *Jornal do Brasil* em janeiro de 1980.

[65] Pronunciamento no III Congresso da Abrasca - Associação Brasileira das Companhias Abertas, no Rio de Janeiro, em setembro de 1981.

[66] "O saldo das aplicações financeiras oriundas de nossa poupança privada interna aproximava-se, em fins de agosto de 1981, da impressionante soma de Cr$ 6,7 trilhões, o que corresponde a cerca de *US$ 65 bilhões de*

os incentivos para os investimentos em renda fixa e a falta destes em capitais de risco, situação que poderia ser resolvida a partir de "isenções e reduções fiscais para a subscrição de ações e distribuição de dividendos", que gerassem "incentivos mais apropriados, especialmente endereçados aos maiores investidores". Conclui com a seguinte afirmação:

> Nossa visão do Brasil futuro não pode ser a de um país absurdo onde um número cada vez maior de pessoas aufere, sem nenhum risco, rendimentos cada vez mais altos, emprestando dinheiro a um número cada vez menor de empresas, que, correndo todos os riscos, se incumbem de criar empregos, produzir bens e serviços e pagar impostos ao Governo (BELTRÃO, 1984, p. 93).

No capítulo *Não Há Livre Empresa Sem Pequena Empresa*[67] (pp. 97-102) o Ministro afirma a ideia, recorrente em seus discursos, de que "A grande realidade do Brasil é o pequeno", mas que a burocracia "trata da mesma forma o grande e o pequeno, a grande empresa multinacional e a microempresa familiar", o que seria "catastrófico" para as últimas. Cita a grande quantidade de "formalidades e despesas" as quais as pequenas empresas estavam sujeitas, nos três níveis de governo, como licenças, alvarás, inspeções sanitárias, além das questões jurídicas, fatores que contribuiriam para "desencorajar o empresário iniciante". Também coloca que a maioria das empresas nascem pequenas: "A experiência brasileira demonstra que a grande empresa de hoje foi a empresa média de dez anos atrás e a pequena empresa de há vinte anos ou mais" (p. 98).

Não deixa, porém, de reconhecer a importância da "grande empresa nacional" como estratégica para o desenvolvimento, uma vez que seria "capacitada a planejar e operar unidades de grande dimensão e complexidade" (p. 99), assumindo o lugar por anos ocupado pelo Estado "empresário", principalmente no setor tecnológico, o que tiraria o Brasil da condição de "dependente" e o colocaria como "interdependente" em relação aos países desenvolvidos.

Menciona, ainda, duas leis de iniciativa do Programa Nacional de Desburocratização:

> [...] a Lei n° 6.939, instituiu o regime sumário nas Juntas Comerciais. No prazo máximo de 72 horas, as Juntas, mediante decisão singular (ou seja, sem audiência do órgão colegiado), deverão efetivar o registro ou arquivamento de qualquer ato relativo a firmas individuais e sociedades cujos sócios sejam pessoas físicas residentes no País. Só não se incluem no regime sumário os atos de maior complexidade, como os de constituição de sociedades anônimas e mútuas ou os de transformação, incorporação, fusão e cisão de sociedades.

---

dólares, importância superior à dívida externa líquida do Brasil. Nesse total, a poupança *voluntária* (cadernetas de poupança, depósitos a prazo, ORTNs, letras de câmbio, LTNs e Lis) responde, sozinha, por quase Cr$ 5 trilhões, correspondendo à *compulsória* (PIS-Pasep e FGTS) os restantes Cr$ 1, 7 trilhão" (p. 91).

[67] Da palestra proferida na Federação das Associações Comerciais do Rio de Janeiro, em novembro de 1981.

> Na prática, mais de 90% dos atos atualmente levados ao Registro do Comércio poderão ser registrados em 72 horas.
>
> A segunda lei simplificou o processo de licitações públicas, aumentou substancialmente os valores vigorantes para cada modalidade e aboliu a discriminatória redução de valores até agora vigentes em relação aos Estados e municípios. Acreditamos que essas medidas venham facilitar e ampliar consideravelmente o acesso da pequena e média empresa aos importantes mercados governamentais (BELTRÃO, 1984, p. 100).

Coloca também o projeto "sonhado" da criação de um Estatuto da Microempresa, direcionado principalmente às empresas familiares, cujo objetivo seria "liberar totalmente a miniempresa (sic) nascente da burocracia e dos impostos, não só federais como estaduais" (p. 101), devendo prestar contas somente a nível municipal, o que estaria relacionado ao fortalecimento dos pequenos municípios, à descentralização e à geração local de empregos. Observa, por fim, que "A pequena empresa é a modalidade mais ágil, mais flexível e mais eficiente de exercer a atividade econômica", uma vez que "não tolera o desperdício e geralmente comete menos erros". Da mesma forma, as pequenas empresas seriam "a única realidade presente" nos pequenos municípios, sendo responsáveis "pelo abastecimento e pela prestação dos serviços essenciais à população" (p. 102).

Outro capítulo fundamental para as pretensões do Programa é intitulado *Estatização X Desnacionalização: Um Falso Dilema*[68] (pp.153-158). Inicialmente, Beltrão procura diferenciar desestatização e privatização:

> Mesmo que nos limitemos ao campo econômico, *desestatizar é, obviamente, muito mais do que privatizar empresas públicas ou controlar sua expansão.* Não significa apenas garantir *maior espaço* para a livre iniciativa, mas, igualmente, assegurar-lhe *maior liberdade de movimentos,* reduzindo-se a excessiva regulamentação da atividade econômica, que vem cerceando e asfixiando o funcionamento da empresa privada. Significa, sobretudo, o compromisso governamental de fortalecer, por todos os meios, o sistema de livre empresa, seja ampliando progressivamente sua presença no espaço econômico e nas decisões de política econômica, seja evitando o seu esmagamento pela burocracia.
> O Decreto no 83.740, que instituiu, em julho de 1979, o Programa Nacional de Desburocratização, constitui a definição mais abrangente dos propósitos do Governo Figueiredo no campo da desestatização (BELTRÃO, 1984, p. 153).

Além do Decreto mencionado, o Ministro cita também o Decreto nº 86.215, de julho de 1981, que determinava a "aceleração" da transferência de empresas estatais para o setor privado. No entanto, frisa que este não era o principal ponto do Programa, que tinha como

[68] Exposição na abertura do Simpósio Nacional sobre Desestatização, realizado em março de 1982, em São Paulo.

objetivo fundamental atacar a "excessiva ingerência burocrática do Estado" na atividade empresarial, fenômeno que o Beltrão diagnostica como "estrutural, profundamente enraizado em nossa tradição paternalista e autoritária, que remonta à fase de nossa colonização". De acordo com ele, muito antes do "Estado-empresário", essa situação já estava presente. Como exemplo, cita o Barão de Mauá que, em sua época, "se insurgia contra o excesso de leis que tolhia (sic) a liberdade de indústria e comércio" (p. 154).

Beltrão também observa que o debate acerca da estatização "nem sempre tem sido caracterizado pela objetividade" e muitas vezes foi abordado de modo "puramente teórico e abstrato", o que teve como consequência "retardar o encaminhamento de soluções adequadas". Para o Ministro, o problema não era apenas o "crescimento do *Governo como empresário*", mas "o crescimento avassalador do Governo *como Governo*, isto é, o aumento desmedido da interferência burocrática no quotidiano do empresário, através da excessiva regulamentação governamental da atividade econômica", problema que, de acordo com ele, só passou a ser tratado "adequadamente" a partir da criação do Programa, uma vez que no governo Geisel teria havido, conforme sua análise, uma "desaceleração" do "processo de contenção de empresas públicas", de modo que seria necessário retomar o processo (p. 155).

Voltando a questão do debate sobre o tema, o Ministro observa dois "falsos dilemas": estatização X desnacionalização e empresa privada X empresa estatal:

> De fato, nenhum dos dois é verdadeiro. O primeiro dilema encontra solução adequada no *fortalecimento da empresa privada nacional*, que constitui o caminho certo para escapar às duas alternativas igualmente inconvenientes ao interesse nacional: a *estatização*, que sufoca a livre iniciativa, e a *desnacionalização*, que põe em risco o controle nacional do processo de desenvolvimento.
>
> O segundo dilema - "EMPRESA PRIVADA *versus* EMPRESA ESTATAL" - é igualmente falso, porque as duas proposições não são mutuamente excludentes; pelo contrário, não só *podem* como *devem* coexistir, nas circunstâncias prevalecentes no Brasil (para não mencionar inúmeros outros países em vários estágios de desenvolvimento econômico e político).
>
> É fato indiscutível que a participação das empresas estatais na economia tem crescido extraordinariamente no Brasil, especialmente nos últimos trinta anos. Nos países de insuficiente capitalização privada - como é o nosso caso - o Estado é geralmente compelido a induzir o processo de desenvolvimento. Não é de se estranhar, assim, que, à medida que a economia se desenvolve, a presença do Estado também cresça. O que nos cabe indagar - e o que é realmente preocupante - é até onde essa presença vem crescendo *desnecessariamente*.
>
> Por outras palavras, o que caracteriza o processo de estatização é o crescimento desnecessário; aquele que *funciona contra os interesses e a expansão do setor privado.* (BELTRÃO, 1984, p. 156).

Para o Ministro, porém, o surgimento das empresas estatais no Brasil não foi um processo deliberado, que visasse a substituição da iniciativa privada pela atuação governamental, mas se deu, muitas vezes, de maneira inevitável, dada a reduzida dimensão do setor privado em outras épocas, combinada com "a ânsia de superar as barreiras do subdesenvolvimento". De acordo com ele:

> *A partir de certo momento, entretanto, a criação de empresas públicas deixou de atender, em muitos casos, aos requisitos de necessidade ou inevitabilidade.* Freqüentemente, passou a constituir um simples artifício jurídico para escapar à excessiva rigidez burocrática da Administração Direta. Em outros casos, resultou de um "transbordamento" dos objetivos iniciais: dada a ineficácia dos mecanismos legais de supervisão, muitas empresas valeram-se da autonomia inerente à sua personalidade jurídica e, entusiasmadas pela perspectiva de maximizar lucros, expandiram, diferenciaram ou verticalizaram suas operações, criando subsidiárias ou empresas "satélites". E, ao fazê-lo, invadiram freqüentemente áreas já atendidas pelo setor privado, com o qual passaram a competir. Lamentavelmente, a expansão descontrolada do sistema coincidiu com uma fase em que se consolidavam no País, inclusive em decorrência de estímulos oficiais, importantes estruturas empresariais privadas, dispostas a substituir, em vários setores, a figura do Estado-empresário (BELTRÃO, 1984, p. 157).

Dessa forma, na leitura do Ministro, com o fortalecimento do setor privado, algumas empresas públicas perderiam sua "razão de ser", bem como gerariam "uma injusta competição com o setor privado", e esse era justamente o problema que Programa visava sanar.

Por fim, coloca que seria tão "irrealista" negar a importância de algumas empresas estatais para o desenvolvimento nacional quanto negar seu crescimento excessivo. Da mesma forma, observa, mais uma vez, que seria necessário ter "vontade política" para conter o crescimento das empresas estatais, bem como para fortalecer o setor privado, que deveria assumir as tarefas antes exercidas pelo "Estado-empresário" (p. 158).

O capítulo *O Brasil e o Mundo Desenvolvido*[69] (pp. 161-164) trata das relações comerciais do país. Nele, o Ministro se queixa do excesso de protecionismo dos países industrializados, que dificultavam as exportações de produtos brasileiros, ao mesmo tempo em que pressionavam para uma maior abertura comercial, diante das restrições às importações colocadas pelo Brasil para "evitar o colapso no balanço de pagamentos" nos anos de 1973 e 1974. Beltrão ressalta a utilidade deste "intenso processo de substituição de importações", mas observa que seria "perfeitamente compatível com a desejada intensificação da cooperação da

[69] Do discurso pronunciado ao receber o título de Homem do Ano, na BrazilianAmerican Chamber of Commerce, de Nova Iorque, em maio de 1978.

tecnologia e do capital estrangeiro". Para ele, não seria justo, no âmbito do comércio internacional, "invocar o princípio da igualdade entre as nações", mas seria preciso reconhecer as desigualdades, "de modo que a contribuição de cada país para essa liberalização possa ser proporcional ao respectivo estágio de desenvolvimento".

No texto *Nosso Inimigo é a Recessão*[70] (pp. 167-170), o Ministro coloca que, apesar do endividamento externo, o país não poderia ficar "paralisado" e deveria enfrentar a recessão, podendo "continuar a crescer e gerar empregos sem agravar o desequilíbrio cambial nem prejudicar o esforço de exportação". Da mesma forma, observa que mesmo diante do crescimento obtido no passado, "a maioria dos brasileiros ainda não dispõe de condições mínimas de bem-estar" (p. 167). Para ele:

> Essa realidade está gritantemente exigindo que, sem prejuízo do atendimento aos setores básicos da economia e do esforço de exportação, se redirecione uma parte substancial de nossa poupança para amparar a produção em massa de bens e serviços de consumo nitidamente popular. *Chegou o momento de "assumir" a nossa pobreza e daí retirar algumas conseqüências positivas.* A mais importante delas é não enxergar em nossas carências apenas um fator de desequilíbrio social, mas, ao contrário, um imenso mercado potencial à nossa disposição, capaz de absorver uma ampla faixa de bens e de serviços, que podem ser produzidos com a utilização de fatores disponíveis no País, sem repercussão sensível no balanço de pagamentos. Esta é, acreditamos, a maneira correta de combater a nossa inflação. Sem recessão, mas, pelo contrário, produzindo. Produzindo, sim, mas o essencial, e não o supérfluo. Crescendo, sim, mas nos setores certos, que conduzem à redução, e não ao agravamento de nossas desigualdades (BELTRÃO, 1984, p. 168).

Sobre a questão do desemprego, afirma que "a melhor maneira de gerar empregos é geras empresas" e cita o "sinal verde" dado pelo Presidente Figueiredo ao projeto de Estatuto da Microempresa, que estaria em fase de conclusão para ser submetido ao Congresso. A medida liberaria as microempresas, que, segundo Beltrão, correspondia a 60% das empresas do país, de exigências burocráticas e fiscais, bem como facilitaria o acesso ao crédito (p. 169).

Apesar de os discursos de Beltrão em relação à economia, no contexto do PrND, tratarem de uma variedade de temas, tais quais as pequenas empresas, a importância da educação, os problemas de investimento, a posição do Brasil no cenário internacional e o debate sobre o grau de estatização, é possível verificar alguns padrões: primeiramente, nenhuma outra iniciativa do governo "funcionaria" sem a desburocratização; para o Ministro, os problemas possuíam raízes "históricas", de modo que não eram consequência apenas da crise pela qual o

[70] Do discurso de agradecimento por ocasião da homenagem prestada pelo Rotary Club da Bahia, em 11 abril de 1983, em Salvador e do discurso proferido em dezembro de 1980, ao receber o título de Homem de Visão do Ano, instituído pela revista *Visão*, de São Paulo.

país passava naquele momento, nem da política econômica do regime militar de uma forma geral, mas de um tratamento disfuncional da economia brasileira, não somente pelos governos, mas também de parte do empresariado, ao longo do tempo.

A partir desta constatação, Beltrão parece enxergar a desburocratização não apenas como condição indispensável, mas como um apogeu, um ponto de virada na história do Brasil. Quanto à importância do Estado, o Ministro tece críticas em relação ao seu papel "indutor" da economia, numa referência clara aos governos anteriores, especialmente à "marcha forçada" de Geisel. No entanto, também demonstra acreditar que deveria vir do próprio Estado a ação em direção a "liberar a iniciativa" privada, uma vez que o primeiro estaria "oprimindo" a última, numa relação assimétrica entre aparato estatal e sociedade, que somente poderia resolvida, no entanto, por meio de uma convicção política que considerasse a importância do "pequeno". Partindo deste mesmo pressuposto, Beltrão irá tratar do tema da descentralização.

4.2.2 Descentralização: a democracia contra a burocracia

No primeiro capítulo da obra – *As Múltiplas Dimensões da Desburocratização*[71] (pp. 11-14) – Beltrão ressalta que o Programa não se trata de mais uma tentativa de reorganizar e racionalizar a Administração Pública Federal, ou seja, não é de "natureza técnica, e sim uma proposta eminentemente política", que tem como objetivo uma transformação no comportamento da administração e pretende "retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado" (p. 11). Essa pretensão seria alcançada por meio da descentralização de decisões, pela redução do excesso de intervenção do Estado na sociedade e na economia e pela crença na presunção de inocência dos cidadãos, algo que seria impossível apenas pela via técnica, de acordo com o Ministro.

Dessa forma, ao proteger o cidadão da "opressão burocrática", o Programa também se inseria no processo de abertura democrática, sendo inseparável da liberdade individual e dos direitos de cidadania. Um dos diagnósticos feitos pelo Ministro sobre problema da burocracia é a "inclinação" de legislar e administrar tendo em vista "um país imaginário, que não é o nosso", tendo em mente o "exercício fascinante do planejamento abstrato", algo incompatível com a "simplicidade" do cidadão e com o fato de que "a realidade predominante no Brasil é o *pequeno*": o empresário, a renda, o município, aspectos que não recebiam a devida prioridade (p. 12).

[71] Do pronunciamento no Encontro Nacional de Desburocratização. Brasília, agosto de 1983.

A solução, diante disso, seria a "descentralização administrativa". Conforme o Ministro observa enfaticamente: "Estamos convencidos de que o problema mais grave do Brasil é a centralização", cujo processo teria se dado progressivamente, desde "nosso passado colonial" e que estaria, naquele momento, "atingindo a fase de saturação", de modo que o governo federal estaria começando a pagar o preço pela alta concentração de poder, com cada vez mais reprovação por parte da opinião pública (p. 13).

Um dos capítulos mais notáveis da coletânea, trata da relação do Programa com a democracia, no capítulo *Desburocratização e Abertura Democrática* [72] (pp. 31-43). Nas palavras do Ministro, o Programa "*inscreve-se por inteiro no processo de abertura democrática em curso no País*, porque está intimamente ligado aos ideais de liberdade e ao conceito de cidadania". Através dele, a abertura seria estendida ao dia-a-dia dos "humildes", que padeciam "na humilhação das filas, na tortura das longas esperas, na indiferença e na frieza dos balcões e dos guichês". Dessa forma, não bastaria a liberdade "no plano puramente político", contra os abusos e opressões do Estado e do poder político, de modo que a abertura também deveria atentar-se para a "proteção contra os abusos da burocracia" (p. 31).

Mais uma vez, o Ministro identifica as "raízes históricas e culturais" da "burocratização" com o "passado colonial", com a "centralização", com a falta de atenção às "diversidades e peculiaridades" regionais e com a "desconfiança no usuário, no servidor e no empresário". Continuando sua pretensa análise histórica, afirma:

> Quando Tomé de Sousa desembarcou na Bahia em 1549, nomeado Governador-Geral pelo regime absolutista e centralizador vigente em Portugal, já trouxe consigo um "Regimento" pronto e acabado, elaborado em Lisboa, que representou na verdade a primeira Constituição do Brasil. Ainda não havia povo nem sociedade, mas já existia, pré-fabricado e imposto, de alto e de longe, o arcabouço administrativo que deveria moldar a ambos (1984, p. 33).

Assim, a estrutura burocrática teria precedido e condicionado a organização social, algo confirmado, segundo o Ministro, pelos "estudiosos da nossa colonização", os quais cita João Camilo de Oliveira Torres, Oliveira Vianna e Raymundo Faoro. Além disso, apesar de todas as mudanças políticas, econômicas e sociais, o "plano administrativo" teria mudado muito pouco, segundo a análise de Beltrão, o que significava um "descompasso cultural" em relação à "atitude da maioria do povo brasileiro" (p. 34). Em seguida, partes do capítulo reiteram questões abordadas em outros textos da obra, como a burocratização da atividade privada, o fato da

[72] Da conferência proferida na Escola Superior de Guerra, em junho de 1981.

desburocratização se tratar de uma iniciativa política e não técnica, a experiência da reforma de 1967 e a desburocratização do Judiciário. No último parágrafo, relaciona o problema da inflação ao "desperdício" e ao "custo excessivo da máquina burocrática" (p. 43).

Em *A Desburocratização do Judiciário*[73] (pp. 105-110) Beltrão ressalta que o Programa não tinha como objetivo uma reforma do Judiciário, algo fora de seu escopo, mas a simplificação de "certos aspectos processuais" e "aliviar o trabalho do juiz, hoje sobrecarregado com tarefas burocráticas e despachos meramente interlocutórios, muitos dos quais poderiam, sem prejuízo de sua direção e autoridade, ser atribuídos aos escrivães e serventuários" (p. 105).

O Ministro ainda observa que "a forma dos editais, precatórios e rogatórios ainda reflete a linguagem de D. João VI" e, assim como na Administração Pública, o funcionamento do Judiciário seria moroso, insatisfatório aos usuários e excessivamente formalista. Para ele, muitos problemas judiciários seriam semelhantes aos enfrentados pelo Executivo, cujo cerne seria a necessidade de rever a legislação "haurida na tradição secular e no temor inconsciente aos riscos da inovação". Outro aspecto colocado, conforme as diretrizes de descentralização do Programa, era a necessidade de dar mais autonomia à Justiça Estadual, levando em conta as peculiaridades locais (p. 106). Em suma, o objetivo pretendido por Beltrão era "descongestionar" o Judiciário, facilitando os acordos e as negociações nas instâncias menores.

O capítulo *A Burocratização da Empresa Privada*[74] (pp. 113-121) aborda um dos assuntos mais importantes do Programa: o problema da burocracia no setor privado. Beltrão enfatiza que a "burocratização" não se trata apenas de um problema do setor público, mas também da grande empresa privada, e que esse fenômeno estaria ligado à dimensão: "com o crescimento, *perde-se a dimensão humana*", fazendo com que os profissionais envolvidos percam autonomia e se apeguem de modo exacerbado aos "regulamentos" e "manuais de procedimentos" (p. 113).

Como formas de "corrigir e prevenir" a burocratização, o Ministro propunha a descentralização e a valorização da confiança, a fim de agilizar as decisões e favorecer a "humanização" da empresa, de modo que os meios, os procedimentos e os processos não comprometessem os objetivos da empresa. Assim como diagnosticava o problema no setor público, enfatiza que a desburocratização não era uma questão de "natureza técnica", mas, antes "uma postura filosófica" (pp. 114-116).

---

[73] Da palestra proferida na Ordem dos Advogados do Brasil OAB-por ocasião da abertura da Semana do Advogado, em agosto de 1980.

[74] Palestra proferida no encerramento do II Congresso Brasileiro de Administração, em outubro de 1981, em Brasília.

Outro problema detectado por Beltrão é a "cópia" de conceitos e princípios administrativos de outros países, que não se adequariam à realidade nacional. Apesar de ressaltar a importância de conhecer e divulgar esse *know-how* internacional, o Ministro atentava para a necessidade do cuidado ao aplicá-lo:

> O Brasil não é um país igual àqueles de onde provém esse *know-how*. Em primeiro lugar, trata-se de países que geralmente dispõem de um sistema educacional mais desenvolvido, de uma oferta de pessoal qualificado superior à nossa. No Brasil há dificuldade em encontrar homens experientes e preparados para cada função que se idealiza na empresa. Quase sempre é preciso preparar os homens dentro de casa. Em segundo lugar, é geralmente diferente o grau de participação do Estado na Economia. Aqui, o Estado teve de suprir a insuficiência de capitais privados nacionais e realizar tarefas que em outros países têm cabido aos particulares. Não pretendemos discutir aqui se essa expansão no Estado está certa ou errada. O fato é que o Estado no Brasil é supridor de insumos e fornecedor de serviços; cuida de quase toda a infra-estrutura- energia, transportes, comunicações - sobre a qual se assenta o setor privado; fornece a maior parte do crédito; realmente lidera o processo de desenvolvimento, diretamente ou através de empresas públicas. A presença dominante do Governo na Economia nacional é um dado da maior importância (BELTRÃO, 1984, p. 119).

Diante disso, para o Ministro, as empresas seriam altamente dependentes do setor público, ou seja, de fatores fora de seu controle direto. Além disso, observa a peculiaridade dos problemas enfrentados pelas empresas brasileiras:

> Finalmente, ao contrário do que ocorre em outros países, a maior dor de cabeça do empresário nacional não costuma ser o mercado. Salvo em momentos de excepcional dificuldade, como o atual, seu problema não é o mercado. É o financeiro. A insuficiência de capital se desdobra em dois problemas: o alto custo do capital de giro e a indisponibilidade de capital de risco. Entre nós o dinheiro é tradicionalmente raro e caro. E, na ausência de incentivos para a subscrição de ações, é ridiculamente pequena (inferior a 1%) a parcela da poupança financeira privada aplicada em investimentos de riscos. Nossa poupança financeira privada - voluntária e compulsória - que representa hoje a gigantesca soma de Cr$ 6,7 trilhões, isto é, cerca de US$ 65 bilhões, encontra-se maciçamente empregada em aplicações de renda fixa, isentas de risco e dotadas de excepcionais garantias de renda e liquidez (BELTRÃO, 1984, p. 120).

De imediato, o aspecto mais marcante dos textos que tratam sobre a descentralização é a relação estrita que Beltrão estabelece entre esta e a democracia, no momento que a abertura política era vista como uma inevitabilidade e um compromisso do regime militar. Para ele, democratizar não significava apenas restaurar os direitos políticos e resguardar os direitos civis, mas tratar melhor o cidadão em suas demandas junto ao Estado, função que considerava ser

precípua da administração pública, mas que não estava sendo cumprida ao longo dos anos. Mais uma vez, porém, não responsabiliza o regime militar por essa situação, mas a coloca numa perspectiva histórica que remontaria à própria formação da sociedade brasileira. Sociedade esta "apartada" do Estado, na qual a lei, os regulamentos e a prática administrativa estavam em "descompasso" com o "Brasil real", numa dicotomia entre Estado e povo.

Da mesma forma, não deixa de responsabilizar o empresariado, principalmente a "grande empresa", por parte do excesso de burocracia e centralismo. De acordo com Beltrão, as empresas maiores reproduziriam os equívocos do Estado e, mais ainda, criariam uma dependência em relação a ele. Postura mais conciliatória, porém, o Ministro adota ao tratar do Judiciário: os problemas repousariam nas leis e no "formalismo", mas não nos juízes e funcionários, que se veriam "sobrecarregados", portanto, seriam "vítimas" do sistema, mais uma vez com raízes históricas desde os tempos coloniais. Assim, é possível notar que Beltrão, apesar de entrar em confronto direto com alguns segmentos, compadecia-se dos infortúnios enfrentados por outros, demonstrando habilidade política em levar a público os objetivos do PrND.

Finalmente, para Beltrão, a solução estaria em "confiar no povo", uma vez que o cidadão seria o destinatário da atividade do Estado. Diante disso, relaciona, como no título de sua obra, "descentralização e liberdade", ou seja, para ser efetivamente "livre" e estar inserido num sistema genuinamente democrático, seria indispensável que as necessidades do "povo" fossem tratadas de maneira eficiente pelo Estado.

4.2.3 Federação: autonomia administrativa e política

Beltrão dedica dois capítulos em sequência à questão da descentralização e da autonomia federativa. O primeiro destes é intitulado *A Desconcentração do Poder* [75] (p. 17-19). Seguindo a ideia do "centralismo burocrático" como principal problema nacional, o Ministro ressalta "nossa tradição de país essencialmente unitário", em que o governo federal decide e administra a maioria dos assuntos, esvaziando o poder dos governos locais. Para ele, porém, esse problema não seria de um governo específico, mas uma "herança cultural [...] até certo ponto inconsciente" (p. 17). Beltrão cita, ainda, o Visconde de Uruguai, segundo ele grande crítico da centralização no período imperial.

[75] Do discurso proferido no Rotary Club da Bahia, em abril de 1983, em Salvador, de palestra na reunião da SUDENE, em Parnaíba, Piauí, em setembro de 1983, e de outros pronunciamentos.

Para o Ministro, o aspecto principal desse "centralismo" seria a tentativa de dar soluções uniformes e padronizadas para problemas peculiares e heterogêneos, que produzira "uma verdade central, à qual se terão de ajustar todas as verdades regionais e locais", algo distante da "realidade dos fatos", que não estaria presente no "centro", mas na "periferia" (p. 18). Esse fenômeno teria como "subproduto" a desconfiança na capacidade dos administradores locais, bem como o temor de que recursos fossem mal utilizados ou desviados, algo injustificado na opinião do Ministro, para quem "o dinheiro costuma render muito mais a nível local" e o "desperdício" seria oriundo da "complicação e lenta resposta da burocracia central aos problemas locais". Por fim, alerta que, diante desse problema, os governadores, que viriam a ser eleitos por voto direto, seriam colocados "na posição de pedintes ou, na melhor das hipóteses, de despachantes de alta categoria" (p. 19).

No outro capítulo sobre o tema – *Descentralização, Federação e Fortalecimento da Autonomia Municipal*[76] (pp. 23-27) – Beltrão observa que "o município é a grande realidade física, social e humana da Federação", o único lugar onde podem ser "bem resolvidos" os problemas cotidianos dos brasileiros, como alimentação, saúde, ensino e outros. De acordo com o Ministro, 70% dos 4 mil municípios brasileiros teriam menos de 20 mil habitantes, porém não contariam com o "mínimo de recursos materiais e humanos" para exercerem suas funções, uma vez que 95% deles dependeriam "preponderantemente" de recursos transferidos pela União, o que representaria, em média, 70% de seu orçamento (p. 23). Além disso, não seria clara a definição legal das incumbências de cada um dos níveis da Federação, o que não evitaria, no entanto, as pressões e o ônus políticos da "insatisfação popular" sobre as prefeituras.

Diante dessa situação, o Ministro propõe, além de uma reforma tributária e de uma melhor definição de competências, "uma corajosa decisão política do Governo Federal", visando "reduzir voluntariamente o seu campo de execução" e aumentar, gradualmente, "através de convênios e outros instrumentos", a autonomia e os recursos disponíveis para os âmbitos estaduais e municipais (p. 24).

Novamente, o Ministro ressalta a "tradição unitária" do país, e observa que "a Constituição armou a União Federal (sic) de ampla competência legislativa e tributária", mas isso não impediria a descentralização de recursos e decisões, que dependeria da utilização da "competência constitucional" pelo governo federal. Do mesmo modo, a descentralização administrativa não seria incompatível "com o enfoque nacional de determinados problemas que

[76] Da conferência proferida no Seminário de Administração Pública Municipal, na cidade de Salvador, em março de 1981, e de outros pronunciamentos.

[...] exijam a programação e coordenação do Governo Federal", uma vez que "nacional não é sinônimo de central", ou seja, uma determinada política nacional não deveria ser executada exclusivamente pela administração federal. Dessa forma, mais uma vez o Ministro clama pela observância, por parte do governo federal, das "diversidades regionais e peculiaridades locais" (p. 25), o que tornaria os programas federais mais eficazes e menos dispendiosos. No entanto, cita algumas áreas que deveriam continuar sob "responsabilidade predominantemente federal" como energia elétrica, petróleo, comunicações, siderurgia, ferrovias e rodovias (p. 26).

Beltrão ainda salienta a dificuldade de muitos municípios, que não dispõem de um contador ou de um profissional habilitado para conseguir cumprir "todas as exigências burocráticas dos órgãos federais", e acabam tendo que recorrer a despachantes ou escritórios especializados, e cita uma iniciativa de seu Ministério, com amplo apoio de Figueiredo, para contornar esse problema:

> Com a expedição dos Decretos-Leis 1.805, de 1° de outubro de 1980, e 1.833, de 23 de dezembro do mesmo ano, o Presidente da República liberou os governos locais dessa tutela federal e da sujeição a percentagens teóricas para aplicação em custeio ou em investimento. E estabeleceu expressamente que é aos governos locais que cabe decidir como e onde aplicar esses recursos. Os eventuais erros ou abusos serão julgados pela própria comunidade e fiscalizados pelos Tribunais de Contas Estaduais ou Conselhos de Contas Municipais (BELTRÃO, 1984, p. 26).

No texto intitulado *É Preciso Prestar Atenção às Pequenas Coisas*[77] (pp. 83-84), Beltrão afirma que "A grande realidade do Brasil é o pequeno", se referindo à renda da maioria dos cidadãos, ao tamanho e aos recursos da maioria dos municípios e às condições da maior parte das empresas que, no entanto, teriam pouca atenção das "leis e regulamentos federais, estaduais e municipais", enfrentando constantemente "exigências fiscais e burocráticas inteiramente incompatíveis com sua fragilidade econômica e reduzida dimensão". Diante disso, procura resumir o Programa de Desburocratização em uma frase: "nós nos preocupamos com as pequenas coisas", enfatizando que o projeto tinha como objetivo "vender ao povo brasileiro a revolução que ele deseja comprar: a saudável revolução do retorno à simplicidade e à confiança", que significava "a aterrissagem no Brasil real".

Em *Nordeste: Apoio e não Tutela*[78] (pp. 147-149) aborda as questões da desigualdade social e do desenvolvimento da região. Beltrão ressalta a necessidade de integração nacional do Nordeste e de sua importância para o desenvolvimento brasileiro, mas observa que as "soluções

[77] Do artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo,* em maio de 1982.
[78] De artigo publicado no *Correio Braziliense,* em fevereiro de 1984.

mais eficazes" para a região deveriam vir "de baixo para cima", levando em conta as peculiaridades locais. O Ministro ressalta que, apesar de problemas em comum, a região não era homogênea: "O que é bom para a Bahia pode não servir ao Piauí". Da mesma forma, enfatiza que o problema não era "a falta de planos", mas sim de um compromisso político do governo federal em relação à região. Assim, o governo não deveria "outorgar" soluções, mas fortalecer a autonomia dos estados e municípios da região, uma vez que "o dinheiro público costuma render mais a nível local". Ressalta, ainda, que nas décadas de 1970 e 1980 a região cresceu 10%, mais do que a média nacional, porém, isso não se traduziu em redução da pobreza e da desigualdade. Diante disso, propôs que os governantes da região diagnosticassem os problemas e oferecessem soluções, principalmente aos problemas da seca e da fome, de modo a contar com o apoio do governo federal e da Sudene, mas não com sua tutela.

Mais uma vez, Beltrão identifica os problemas – federativos, neste caso – como fenômenos históricos, resultantes da "tradição unitária" do Brasil, algo tão marcante que faria parte do "inconsciente" nacional. Para ele, o que funciona em um lugar pode não funcionar em outro, de modo que o governo central não daria conta de todas as demandas do país. Ao mesmo tempo, porém, de acordo com o Ministro, pairava uma "desconfiança" em relação ao poder local. Esse aspecto se choca claramente com a concepção que marcou o início do regime militar, não apenas em sentido político, mas também administrativo: a União centralizou os poderes políticos e o sistema tributário; o DL200, embora propusesse a descentralização, colocava expressamente a necessidade de consonância com as diretrizes gerais do planejamento do governo federal.

Beltrão, no entanto, no contexto do PrND, conclama o governo federal a reforçar a autoridade local, salientando que os governadores eleitos não teriam margem de ação para resolver as demandas de seus estados caso não houvesse um plano de descentralização federativa. Dessa forma, nota-se a mudança no sentido do fluxo: na reforma de 1967, a autonomia era outorgada, dependente dos planos do governo federal, construídos em bases "técnicas"; no Programa de Desburocratização, deveria haver um compromisso político que possibilitasse os recursos e os poderes necessários para que os entes federativos cumprissem suas incumbências. Recursos estes que eram escassos nos municípios, tanto financeiramente quanto em relação a pessoal capacitado. O município, no entanto, seria a "grande realidade" do Brasil, onde "mora o homem comum".

De qualquer forma, para o Ministro, dar mais autonomia aos estados e municípios, fortalecendo os poderes locais, não significaria abrir mão das questões "nacionais", mas sim do centralismo. O exemplo do Nordeste ilustra claramente o significado da nova "filosofia"

proposta: não se trataria de tutelar, mas de apoiar, com o papel que cabe à União, levando em conta as particularidades da região. Assim, a pretensão de Beltrão ao tratar da questão federativa repousava na ideia de integrar o país, de tirar de Brasília o centro das decisões, porém, desta vez, a partir de pactos políticos e não apenas de medidas tecnocráticas como em 1967.

4.3 O papel do Presidente Figueiredo e dos colaboradores de Beltrão no PrND

A coletânea de artigos intitulada *Desburocratização: Ideias Fundamentais* (1982) reúne dezenove textos acerca de projetos e do andamento do PrND e, já em sua apresentação, ressalta:

> Os textos apresentados na presente coletânea pretendem expressar os fundamentos do PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO a partir das ideias do Ministro Hélio Beltrão e da percepção de alguns dos seus auxiliares e colaboradores.
> Ficará patente ao leitor que o assunto está apresentado em artigos, conferências e palestras que foram produzidos em épocas distintas e, portanto, em diferentes etapas da evolução do Programa.
> O conteúdo poderá servir para reflexo (sic) dos leitores e despertar-lhes maior interesse em cooperar com o PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, que necessita da participação de todos os brasileiros (BELTRÃO et al, 1982, p. 1).

Esse texto aparece assinado pela Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), ligada à SEPLAN, que manteve uma estreita parceria com o PrND e o Ministério da Desburocratização, algo que será mencionado na análise de alguns artigos da presente coletânea e em outros documentos. Dos artigos presentes, seis são de autoria de Hélio Beltrão e discorrem basicamente sobre os mesmos temas tratados na obra *Descentralização e Liberdade* (1984), tais como: a própria definição do problema da burocracia; as raízes "históricas" da burocracia no Brasil; a questão do Judiciário; as pequenas e médias empresas. Desse modo, optamos por não tratar em especificidade desses artigos, mas, a partir da análise de textos dos outros *colaboradores*, abordar questões centrais da concepção e dos diagnósticos feitos em relação ao PrND.

Dos treze textos restantes, consideramos quatro deles relevantes para nossa pesquisa, uma vez que tratam de questões centrais dos projetos de desburocratização e desestatização, esclarecendo a forma pela qual os atores envolvidos percebiam o problema e propunham saná-lo. Os outros nove não serão abordados em especificidade, pois discorrem sobre temas pontuais e secundários do âmbito do Programa, como o "projeto cidadão", desburocratização do

judiciário e propostas relacionadas à questão imobiliária, ou reiteram aspectos gerais da desburocratização, já tratados nos textos anteriores do Ministro Beltrão.

Entre os textos selecionados, o primeiro deles é de autoria de João Geraldo Piquet Carneiro - então Secretário-Executivo do Programa Nacional de Desburocratização, que viria a assumir a pasta no lugar de Hélio Beltrão, no final de 1983 -, intitulado *Desburocratizar e Desestatizar*[79] (pp.61-65). O autor inicia discorrendo sobre os papeis do Estado e do setor privado, colocando que este tema teria deixado de ser "apenas objeto de análise conceitual para transformar-se na questão central da sobrevivência do sistema de livre empresa" e ressalta que até nos EUA, "onde a participação direta do Governo na atividade empresarial é das mais reduzidas, a crescente intervenção estatal regulatória tornou-se motivo de preocupação" (p. 61).

No caso brasileiro, para o autor, a questão seria mais grave ainda, uma vez que, por várias razões, "históricas, econômicas, políticas e até naturais", a atividade empresarial seria muito dependente da proteção e da iniciativa do Estado. Da mesma forma, esse "desequilíbrio" não seria corrigido apenas pela ação das "forças econômicas", de modo que "é preciso que exista vontade deliberada de alterar a composição dessas forças, fazendo o Estado refluir às fronteiras que lhe são próprias e onde sua presença é essencial". No entanto, Carneiro esclarece que "desestatizar" não seria a mesma coisa que "causar a desnacionalização de setores essenciais da nossa economia", o que, para ele, seria uma "solução inaceitável" (p. 62).

De acordo com o autor, "temos hoje um universo com aproximadamente 350 unidades [de empresas estatais], das quais cerca de 250 atuando em atividades industriais e comerciais". No entanto, destaca como mais relevante não somente número, mas "a verificação de que muitas delas transbordaram seus objetivos iniciais e passaram a atuar em áreas tipicamente reservadas ao setor privado" (p. 62). Além disso, o problema não seria somente o "Estado empresário", mas o fato de que a atividade empresarial seria dependente "de uma miríade de regulamentos, concessões, autorizações, controles cruzados, certidões negativas e assim por diante", um problema "histórico" do Brasil, que "longe de mostrar sinais de arrefecimento, tem crescido de forma assustadora", e cujas "maiores vítimas" seriam a pequena e a microempresa. Diante disso, o autor diagnostica as "duas faces da estatização": a ação direta das empresas estatais e o excesso de intervencionismo estatal, que prejudicaria as pequenas empresas.

Em seguida, Carneiro coloca algumas iniciativas do PrND, afirmando o "decisivo apoio do Presidente Figueiredo" e a ação do Ministro Beltrão, "no pressuposto de que a função da empresa é produzir e vender e não cumprir exigências legais e burocráticas", e cita: "mais de

[79] Artigo publicado no "O Estado de São Paulo", de 4 de julho de 1982.

200 medidas importantes, entre leis, decretos-leis, decretos e outros atos normativos, foram expedidos com o sentido de simplificar a vida das empresas e dos cidadãos", o que teria eliminado "centenas de milhões de documentos e exigências por ano", e representado "apenas para as empresas privadas, uma economia anual de custos estimada em mais de cem bilhões de cruzeiros, a preço de 1981" (p. 63).

Outra medida do Programa foi a instituição da Comissão Especial de Desestatização, que visava à "contenção da criação indiscriminada de empresas estatais", cumprindo um dos objetivos centrais do PrND. Em quase um ano, teriam sido submetidas à Presidência da República uma lista de cerca de 130 estatais passíveis de serem desestatizadas, o que não significava, porém, a mera transferência dessas empresas ao setor privado: "ela abrange também a fusão, a incorporação, a transformação de empresas em departamentos de outros órgãos da Administração Federal e, quando necessária e viável, até mesmo a desativação de empresas". Em relação à privatização, ressalta: "o processo está sendo conduzido de forma aberta, com amplo conhecimento da sociedade, dos empresários e das classes políticas", e alcançaria, num primeiro momento, as empresas "que se encontram em melhor situação econômico-financeira" (p. 64).

Em relação aos resultados, até então, do processo, o autor afirma:

> Das empresas enquadradas no processo de desestatização, 8 (oito) já foram efetivamente devolvidas ao setor privado; 6 (seis) estão em fase final de licitação; 5 (cinco) encontram-se em fase de pré-qualificação de interessados; 4 (quatro) empresas foram incorporadas; 1 (uma) empresa foi proibida de operar no mercado interno; 2 (duas) empresas estão sendo extintas; 25 (vinte e cinco) outras empresas estão sob análise técnica ou sendo avaliadas. Creio que este é um balanço muito positivo de uma tarefa de grande complexidade (CARNEIRO, 1982, p. 64).

O autor conclui o texto afirmando que o processo de desestatização não se trata de uma "condenação" do papel do Estado e que as empresas estatais continuariam a ter função relevante, principalmente nas questões de "segurança nacional", setores estratégicos de infraestrutura e no "controle nacional do processo de desenvolvimento". Assim, a pretensão do projeto seria conter a atuação "desnecessária" do Estado, "seja como regulador, seja como empresário", uma vez que o que se buscava era o "equilíbrio" entre o setor público e o setor privado, de modo que nenhum dos dois isoladamente seria capaz de "superar a atual crise econômica brasileira e oferecer uma alternativa de desenvolvimento estável, integrado, justo e democrático". Dessa forma, coloca que essa "redução" do governo se daria principalmente no sentido de "efetivar o controle político sobre o desempenho funcional da burocracia

governamental", tornando "mais transparente a estrutura administrativa do Estado, reduzindo-a a uma dimensão controlável" (p. 65).

Dois aspectos marcam a exposição de Piquet Carneiro, que gira em torno da desestatização. Em primeiro lugar, o crescimento do Estado, especialmente das empresas estatais, era visto como, mais do que um empecilho, um competidor em relação à empresa privada, de modo que caberia ao Estado "devolver" certas áreas de atuação ao setor privado, além de "facilitar" sua ação, por meio da extinção de leis, exigências burocráticas e regulamentos, que fariam com que as empresas tivessem que se preocupar mais em cumprir os ritos burocráticos do que com "produzir e vender".

Por outro lado, quando se refere às privatizações, deixa claro que o processo deveria ser conduzido "de forma aberta", ou seja, com transparência em relação à sociedade, diferente da ação de "bastidores" que caracterizara a atuação estatal nos governos anteriores. Dessa forma, relaciona desestatização e transparência, sinalizando uma preocupação com a institucionalidade democrática, mesmo que sob a vigência do regime autoritário. Ainda, reitera a necessidade de "controle político" da burocracia, algo que, conforme visto no capítulo anterior desta tese, constituía-se como uma carência apontada pelos especialistas em administração pública que trataram da atuação das estatais nos anos 1970. Assim, parte dos clamores de Beltrão pelo viés "político" do Programa de Desburocratização, torna-se mais concreta a partir dos esclarecimentos de um de seus principais colaboradores.

Três dos textos selecionados da coletânea acima referida são de autoria de Heitor Chagas de Oliveira, então Secretário de Modernização e Reforma Administrativa da SEPLAN. No primeiro deles, intitulado *Desburocratização: causas ou efeitos?*[80] (pp. 73-77), o autor coloca que questões como diminuir a "papelada" e as "tramitações demoradas", ou seja, "a agilização das organizações" seriam formas de atacar os "efeitos", de modo a serem também "esforços paliativos". Para ele, o grande problema do "emperramento" não estaria na "dinâmica organizacional", mas na legislação vigente, "eivada de ranços coloniais" (p. 74).

Reiterando o pensamento de Hélio Beltrão, o autor destaca o "embasamento filosófico" do Programa, que estaria centrado em "servir aos diversos segmentos da sociedade nacional, isto é, a cada cidadão, às empresas, aos grupos sociais", premissa chamada pelo autor de "função social da Administração Pública" (p. 75).

Outro aspecto abordado por Oliveira, até então pouco salientado em nossas fontes analisadas, e que se aproxima muito das iniciativas de reforma a partir do governo FHC, é a

[80] Artigo publicado no "Jornal do Brasil", Caderno Especial, em 8 de março de 1981.

atenção dispensada ao papel dos dirigentes públicos. O autor menciona o que chama de "crise gerencial", cuja solução deveria ser baseada "na formação e no desenvolvimento dos atuais e futuros dirigentes públicos" (p. 76). Dessa forma, "não bastarão os esforços para atualização ou modernização", de modo que:

> Os dirigentes públicos precisarão, com apoio dos técnicos, imprimir em suas organizações características e recursos de flexibilidade e dinamismo que lhes permitam anteciparem-se às exigências futuras do meio-ambiente, do macrossistema em que a mudança permanecerá como uma constante (OLIVEIRA, 1982, p. 77).

O segundo artigo de Chagas Oliveira, sob o título de *Desburocratização, o novo sentido da forma*[81] (pp.79-82), tece algumas reflexões e comparações entre o PrND e o Decreto-Lei nº 200. De acordo com o autor, a reforma de 1967 fez com que "o aparelho burocrático do organismo estatal" ganhasse "maior flexibilidade, mais agilidade". No entanto, questiona os motivos de seu êxito apenas parcial. Para ele, um dos aspectos do problema teria sido o fato de que "uma reforma não se faz simplesmente por que alguém a quer", bem como pelo motivo de que "uma reforma não se faz apenas com decretos" (p. 80).

Oliveira também coloca que "as ideias fundamentais" do PrND já se faziam conhecidas na reforma de 1967 e "têm uma característica essencial para que se atribua credibilidade a uma Reforma Administrativa continuada e proativa". Em relação ao "crescimento desmesurado do aparelho burocrático do Estado", o autor coloca que este "não apenas desatende aos seus cidadãos, mas chega ao ponto de agredi-los na sua inteligência com uma série de exigências quando não absurdas, simplesmente desnecessárias". Diante disso, coloca que "é uma forma de ser humanista, é um caminho para exercer seu humanismo aquele que toma um dirigente público no sentido de redimensionar os papeis nas relações entre o cidadão e o Estado" e que "o organismo estatal e todo seu aparelho burocrático devem servir ao indivíduo, aos grupos sociais, à sociedade nacional que os gerou, financia e sustenta" (p. 81).

Sobre a palavra "burocracia", Oliveira afirma que essa "foi adquirindo uma conotação pejorativa que, afinal, se difundiu mais amplamente do que o significado weberiano", de modo que "a ação de depurar o organismo burocrático [...] precisou denominar-se desburocratização, por uma questão cultural, isto é, por ser o contrário, o antônimo, o antídoto da burocracia, no pejorativo". Diante disso, "o processo de desburocratização será, de forma pragmática, uma ação humanista" (p. 81-82).

[81] Artigo publicado no "Jornal de Brasília", em 10 de fevereiro de 1980.

Ao final do texto, o autor reafirma o caráter "humanista" do Programa, relacionando-o com "o princípio da presunção da veracidade e honestidade". No entanto, frisa que não se trata de um "humanismo romântico", de "atitudes ingênuas", mas que entre as ideias fundamentais do PrND "encontra-se, também, a dos controles e a remissão nítida (e essencial) ao Código Penal e às penas da lei, de um modo geral, para os comportamentos abusivos, atípicos, lesivos" (p. 82).

O último artigo de Heitor Chagas de Oliveira é intitulado *Perspectivas da Modernização Administrativa*[82] (pp. 83-91), e coloca que o PrND "iniciou um amplo processo, a nível nacional, de revisão do papel da administração pública", na qual é destacado o "caráter político": "a vontade política, a decisão do Presidente da República, consubstanciada nos seus objetivos de governo, foi o ponto de partida". Em seguida, o autor ressalta que "o novo modo de ver a administração pública e seu papel como organismo do Estado a serviço dos cidadãos é a grande mensagem do Programa Nacional de Desburocratização" e que "já não se pode mais pensar em qualquer processo de modernização administrativa desvinculada de sua filosofia" (p. 83).

Nestas primeiras frases pode-se notar aspectos fundamentais acerca da forma pela qual o PrND era percebido pelos atores incumbidos de sua realização: um projeto "político", chancelado e endossado pelo Presidente, bem como um marco inicial de outras medidas que deveriam decorrer dele. Da mesma forma, é reafirmado o caráter de "superação" dos modelos anteriores:

> É tradicional na administração pública brasileira a preocupação com o processo administrativo, com os procedimentos, com os detalhes da forma. Esta tradição, já disse o Ministro Beltrão, vem dos tempos da Colônia, onde estavam fincadas as suas raízes: o centralismo, o formalismo e a desconfiança (OLIVEIRA, 1982, p. 83).

Também é mencionado, apesar de não nominalmente, a reforma feita a partir do DL200, que por sua vez teria se concentrado "no sentido de definir mecanismos e estruturas", e na qual "a ótica dos técnicos e dirigentes concentrou-se no processo", de modo que "a missão esgotou-se, exauriu-se no âmbito, ainda restrito, do modus faciendi da máquina em si" (p. 84).

Naquele momento, no entanto, o interesse seria nos "resultados" e não nos "procedimentos":

> Recentemente surgiu um conceito teórico que corresponde ao significado daquilo que a desburocratização está desencadeando: melhor qualidade de

[82] Trabalho apresentado no I Encontro Nacional de Desburocratização realizado em Brasília, DF, em 16 de julho de 1981; publicado na Revista de Administração Pública 15(4): 115-20, out. dez. 1981.

> atendimento é efetividade, isto é, interesse ao dirigente, interessa a quem avalia o desempenho dos órgãos públicos, não a relação tecnocrática entre o esforço e o resultado, mas sim se estes resultados servem a quem os utiliza e a quem paga a festa (OLIVEIRA, 1982, p. 85).

Diante disso, o autor coloca que a "função social, latu sensu, dentre as demais funções do Estado moderno, deve destacar-se nas prioridades dos dirigentes públicos" e que o principal objetivo do PrND seria "a melhoria da qualidade de atendimento aos usuários dos serviços públicos" (p. 85). Desse modo "toda e qualquer mudança nos órgãos, deve começar pelo atendimento e adequação às exigências e características da clientela que demanda seus serviços", de forma de que "quando um órgão precisar de mudanças, mude primeiro no balcão, pois isto é urgente e foi para atender aos que chegam ao balcão que o órgão foi criado" (p. 86).

Outro aspecto destacado é o envolvimento de outras instituições do governo federal no PrND:

> A SEMOR, órgão integrante da SEPLAN, e inteiramente afinada com o Programa Nacional de Desburocratização, está delineando um programa de ação, cujas prioridades se concentrarão, numa primeira fase, em experiências-piloto de programas de melhoria da qualidade de atendimento ou programas que, por via de consequência, contribuam concretamente, mesmo que de forma indireta, para este fim (OLIVEIRA, 1982, p. 87).

Entre os exemplos desses programas, são citados "o projeto já implantado e bem-sucedido na sede dos órgãos do Ministério da Fazenda em Curitiba" e outro que estaria "em vias de implantação" nas Delegacias do Trabalho do Rio de Janeiro e de São Paulo, "a partir de um convênio celebrado entre os ministérios do Planejamento, do Trabalho e da Desburocratização". Além disso, Oliveira destaca: "dentro da prioridade da SEMOR serão preferidos aqueles projetos que se destinem aos órgãos que atendem diretamente ao grande público em balcões, guichês, etc." (p. 88).

O autor também destaca a necessidade de "humanização" dos serviços públicos e como as "padronizações de soluções" por parte dos órgãos públicos faria dos usuários "as vítimas das disfunções". Dessa forma, "modernizar e desburocratizar é contribuir para melhorar a qualidade de vida", a partir de uma "nova abordagem" que "não seria invenção de ninguém", mas "consequência da sensibilidade do presidente da República e do Ministro Hélio Beltrão que, percebendo a realidade, tiveram a coragem de reconhecê-la e enfrentá-la" (p. 90).

Por fim, reafirma o comprometimento da SEMOR, que deveria ter como objetivo atuar para "intensificar a colaboração entre a SEPLAN e o Programa Nacional de Desburocratização, no esforço gigantesco de descentralizar e simplificar a administração pública" (p. 91).

Heitor Chagas Oliveira demonstra sua proximidade com as ideias de Beltrão ao repetir muitos de seus "mantras", tais como a raízes "coloniais" das disfuncionalidades do Estado brasileiro, a presunção de inocência do cidadão diante da burocracia e a necessidade de se uma "filosofia básica" acerca da administração pública como fundamento para uma reforma eficiente, antes dos "organogramas" e pormenores "técnicos". Contudo, apesar da continuidade, no âmbito da SEMOR/SEPLAN, em relação aos preceitos do PrND, é possível verificar algumas nuances no discurso.

Um dos pontos salientados é a "função social da administração pública", expressão que sintetiza a ideia de que o foco da atividade estatal/burocrática deve ser o cidadão, ou melhor, a sociedade, de modo que a reforma daquele momento deveria ter como objetivo primordial os fins e não os meios, ou "procedimentos", conforme, julgava-se, teria ocorrido com a reforma de 1967. Outro fator de inovação é a menção aos "dirigentes públicos", que aparecem em um sentido diferente daquele utilizado no DL200. No último, como vimos no segundo capítulo, o enfoque parece recair sobre as habilidades dos chefes e dirigentes em comandarem suas "repartições", ou setores, seguindo as diretrizes gerais do governo e as condutas administrativas propaladas pelo Decreto.

Ao trazer esse novo conceito em relação aos dirigentes, o autor chama a atenção para a necessidade de capacitar quadros para lidarem com problemas diversos, em diferentes setores, tendo a flexibilidade necessária para "antecipar situações" e propor soluções dinâmicas. Essa visão se assemelha em grande parte à da chamada "administração gerencial", que já estava em voga, internacionalmente, na década de 1980 e se consolidaria no Brasil apenas em meados da década seguinte. Apesar dos atores do DL200, especialmente Dias, usarem o termo "gerencial" em alguns momentos, ele aparece de maneira mais "atual" e clara na exposição de Oliveira, demonstrando que, apesar de ter como parte de seus objetivos terminar a reforma "inconclusa" de 1967, o PrND também se alinhava aos padrões internacionais de administração pública vigentes em seu contexto.

Em setembro de 1980 foi encaminhado ao Presidente Figueiredo o projeto de Decreto-Lei *Fortalecimento da Federação e Reforço da Autonomia Municipal*, assinado pelos Ministros Eduardo Pereira de Carvalho (interino da Fazenda), Delfim Netto (SEPLAN) e Hélio Beltrão (Desburocratização). O projeto visava à "simplificação e agilização dos mecanismos de transferência aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos Territórios de recursos tributários arrecadados por órgãos da Administração Federal" (BRASIL, 1980, p. 3), tendo sido oficializado por meio do Decreto-Lei nº 1.805, de 1º de outubro de 1980 (p. 9). Para além do

conteúdo legal, nos interessa neste documento os discursos de Hélio Beltrão e do Presidente Figueiredo sobre o Decreto-Lei em questão.

Beltrão afirma que esse ato seria "talvez o mais importante que lhe foi proposto, no âmbito do Programa Nacional de Desburocratização", e que seu significado "transcende de muito suas conseqüências imediatas, especialmente pelo que representa como expressão da vontade política de Vossa Excelência no sentido de fortalecer a estrutura financeira e a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios". Também cita "o decisivo apoio do Gabinete Civil e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, assim como a cooperação do Ministério da Fazenda e dos demais Ministérios interessados" (BRASIL, 1980, p. 13).

O Ministro reitera o compromisso do Presidente com a autonomia e com a redistribuição tributária para os estados e municípios, e ressalta que "esses ideais redistributivos" esbarrariam, naquele momento, na política de combate à inflação, mas observa que "é imperioso evitar que a reconhecida debilidade financeira de grande parte das unidades locais seja agravada pela demora na liberação de recursos que lhes são devidos e pelo desgaste decorrente da inflação". Referindo à legislação anterior, e sua "centralização" na liberação de recursos transferidos pela União, Beltrão afirma que "a manutenção desses controles prévios e minuciosos perdeu a razão de ser, transformando-se em instrumento de tutela incompatível com a autonomia dos governos locais", e que o ato a ser assinado pelo Presidente "altera e simplifica radicalmente os mecanismos burocráticos que atualmente condicionam a liberação dos recursos transferidos", o que beneficiaria principalmente os municípios mais pobres (BRASIL, 1980, p. 14).

Em seguida, o Ministro resume as quatro "alterações fundamentais" decorrentes do Decreto-Lei:

> 1. A entrega dos recursos devidos aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios passa a ser feita *automaticamente*, pelo Banco do Brasil, à medida que forem sendo arrecadados. Ficam assim eliminados os riscos de atraso e conseqüente erosão inflacionária. Os recursos serão imediatamente creditados e livremente movimentados pelos Governos interessados.
> 2. Suprime-se integralmente a exigência de apresentação de planos de aplicação, programas de trabalho, e outras modalidades de controle hoje exercidas pela Administração Federal sobre a destinação, liberação e aplicação dos recursos transferidos. Por estarem expressamente mencionados na Constituição, permanecem apenas os mecanismos de liberação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, que já foram, de resto, objeto de substancial simplificação e automatização.
> 3. *Reconhece-se expressamente a competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios para aplicar os recursos recebidos*, desde que observada a destinação prevista na legislação pertinente, atendidas as

> peculiaridades locais e as prioridades estabelecidas pela Presidência da República.
> 4. Em decorrência da competência reconhecida aos governos locais, a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos desloca-se igualmente na área federal, passando à competência dos Tribunais de Contas dos Estados e Conselhos de Contas dos Municípios, exceto no que se refere aos recursos transferidos aos Territórios Federais, que continuam sob a fiscalização do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1980, p. 15).

Na segunda parte do discurso, Beltrão afirma que "o caráter marcadamente descentralizador" do ato "representa uma retomada vigorosa do enfoque central da Reforma Administrativa de 1967", colocando em evidência "a causa fundamental do emperramento da Administração Pública e, a nosso ver, o entrave mais sério que se antepõe às aspirações nacionais de desenvolvimento econômico, social e político", que seria o "centralismo burocrático", problema oriundo do "passado colonial", que "não se coaduna com a urgência de nossos problemas e a dimensão de nosso País". Esse "centralismo burocrático", por sua vez, tenderia a "aplicar soluções uniformes e padronizadas a um país muito grande e desuniforme, que exige decisões ajustadas a suas diversidades e peculiaridades" (BRASIL, 1980, p. 16).

Por fim, ressalta que a descentralização administrativa em nada afetaria a unidade nacional, "antes a fortalece", e que poderia "funcionar como poderoso elemento neutralizador da centralização política, especialmente nessa fase de abertura, em que se deseja estimular a descentralização também no campo político" (BRASIL, 1980, p. 17).

Consta, ainda, no documento, um discurso do Presidente Figueiredo, por ocasião da aprovação do Decreto-Lei em questão, no qual o general afirma: "desde os tempos de candidato, comprometi-me a sustentar a Federação e fazê-la mais forte. Moderna. Baseada na distribuição harmoniosa de responsabilidades e recursos". O Presidente também mencionou a busca pelo "aprimoramento da administração municipal, para dar ao processo de desenvolvimento o necessário impulso dinamizador e modernizador" (BRASIL, 1980, p. 19).

Figueiredo ressalta que "as questões locais afetam a vida dos cidadãos muito mais diretamente que os problemas estaduais e federais", de modo que no cotidiano local "os políticos aprendem a deixar de lado as abstrações dos técnicos e a considerar cada assunto em termos de gente, de pessoas, dos seres humanos por eles afetados". Cita ainda um dos principais objetivos do PrND, de promover a descentralização "não apenas dentro da administração federal, mas também desta para os Estados e Municípios". De acordo com ele, "a decisão de reverter a tutela dos órgãos federais sobre os Estados e Municípios é um passo a mais no caminho da abertura política". Por fim, reafirma sua "confiança na capacidade dos

administradores locais, para ajudar-me a apoiar o municipalismo, e, através dele, o espírito federativo" (BRASIL, 1980, p. 20).

O Decreto-Lei concedendo autonomia aos estados e municípios marca um ponto de ruptura no tratamento dado pelo regime militar à questão federativa. Como vimos em diversos pontos da tese em tela, um dos aspectos mais característicos da ditadura foi a centralização das decisões no governo federal e o esvaziamento político e administrativo dos entes federados. Antes mesmo das eleições estaduais de 1982, que elegeriam diversos governadores de oposição ao regime e significariam um passo a mais em sua derrocada, o próprio governo central sinalizava o interesse em estabelecer consenso e "repartir o poder" com os estados e municípios, até mesmo em razão de sua margem de ação cada vez menor, em função da crise econômica e fiscal.

De qualquer forma, para além dos aspectos imediatamente conjunturais, a medida retoma diretrizes colocadas pela reforma de 1967, defendidas principalmente por Beltrão, e que não tiveram a sequência e a eficácia pretendidas. Do mesmo modo, o apoio explícito da SEPLAN e do Ministério da Fazenda ao projeto demonstram o alinhamento da política econômica do governo ao PrND, inclusive pelo fato de que a inflação estaria "corroendo" os recursos destinados aos estados e municípios em função da morosidade na liberação, o que, consequentemente, agravava a situação econômica.

Finalmente, é notável o compromisso manifestado pelo Presidente Figueiredo com a temática federativa, a qual acreditava estar relacionada com o próprio processo de abertura democrática. Diferentemente da desconfiança "tecnoburocrática" na política, que marcou a maior parte do regime militar, o fato do principal mandatário afirmar a "confiança nos administradores locais" simboliza a "entrega" de poder, pela ditadura, aos outros atores políticos nacionais, ainda que, evidentemente, sob sua tutela. Assim, é possível perceber o PrND como uma espécie de "ponte" na transição democrática, no sentido de que suas medidas estavam contribuindo para que o redimensionamento institucional, administrativo e político fosse feito de forma mais sutil e menos abrupta.

Outro projeto decorrente do PrND foi o *Estatuto da Microempresa*, encaminhado por Figueiredo ao Congresso Nacional em maio de 1984. Na apresentação do documento, João Geraldo Piquet Carneiro, então Coordenador e Secretário Executivo do Programa, destaca que essa ação do Presidente representava "o grande passo no sentido de estender o seu projeto de abertura democrática ao campo econômico", e que o Estatuto "se apresenta como o principal elemento de consolidação do sistema de livre empresa no Brasil e de combate ao secular paternalismo estatal sobre a vida econômica" (BRASIL, 1984, p. 5).

Consta também no documento a *Mensagem nº 136/84*, do Presidente ao Congresso Nacional, em que Figueiredo sumariza o projeto de lei do Estatuto. Inicialmente, afirma um dos objetivos principais do PrND: "fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média", e que, desde o início de sua vigência foram tomadas "diversas medidas destinadas a reduzir os encargos fiscais e burocráticos que afetam as empresas em geral e, particularmente, as de pequeno porte" (BRASIL, 1984, p. 9). Dentre as medidas, cita:

> Destacam-se pela sua relevância, a isenção do imposto sobre a renda e a dispensa de escrituração fiscal concedida às empresas de reduzida receita bruta anual; a ampliação e simplificação do sistema de tributação com base no lucro presumido; a instituição do registro simultâneo na Junta Comercial, no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC) e no Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS); bem como a criação do regime sumário de registro no Registro do Comércio (BRASIL, 1984, p. 9).

De acordo com o Presidente, para além dos resultados já alcançados no plano federal, em relação às microempresas seria necessário "aprofundar o processo de eliminação da obrigações burocráticas e fiscais em todas as esferas do governo – federal, estadual e municipal – como única forma de assegurar a sobrevivência e o desenvolvimento dessas pequenas unidades produtivas", uma vez que "apresenta-se a microempresa como a mais carente de proteção especial porque, desprovida de recursos [...] não consegue suportar, por seus próprios meios, os inúmeros encargos que ainda lhe são impostos" (BRASIL, 1984, p. 9-10).

Ressalta ainda a importância da microempresa enquanto geradora de empregos, "sendo, pois, relevante a sua função social, notadamente em época de crise", bem como "a participação da microempresa no desenvolvimento econômico, seja como fornecedora de insumos básicos para a produção das empresas maiores, seja como consumidora dos produtos por estas industrializados ou comercializados". Diante disso, no Estatuto, seria "assegurado às microempresas tratamento diferenciado, simplificado e favorecido em matéria administrativa, tributária, previdenciária, trabalhista e creditícia". Estas unidades, por sua vez, seriam definidas "em função de sua receita bruta anual, que não poderá ser superior a 10.000 (dez mil) ORTN, apurada com base no valor desses títulos em janeiro de cada ano" (BRASIL, 1984, p. 10).

Com relação às questões previdenciárias e trabalhistas, "o projeto assegura aos titulares e sócios das microempresas, bem como a seus empregados, todos os direitos materiais conferidos na legislação pertinente", porém através de "procedimentos simplificados, que facilitem o cumprimento por essas empresas da legislação previdenciária e trabalhista", por

meio da eliminação das "exigências burocráticas e obrigações acessórias, que sejam incompatíveis com o tratamento diferenciado da microempresa" (BRASIL, 1984, p. 12).
No que se refere ao crédito, o projeto, de acordo com o presidente, dispunha que:

> Nos empréstimos ou financiamentos por instituições financeiras governamentais, de valor menor ou igual a 5.000 (cinco mil) ORTN, não serão exigidas garantias que sejam incompatíveis com o reduzido porte da microempresa, nem se condicionará a concessão do empréstimo ou a liberação de recursos à exigência de saldos médios ou de apresentação de projetos de aplicação dos recursos emprestados, ou, ainda, de comprovação do cumprimento de obrigações, inclusive fiscais, perante órgãos e entidades da administração pública (BRASIL, 1984, p. 13).

Sobre as eventuais penalidades resultantes do descumprimento das normas legais, é observado no Estatuto uma questão recorrente do PrND, a "presunção de inocência": "a aceitação da palavra ou da declaração do interessado, para fins de concessão de favores" seria passível de "exemplar punição nos casos de dolo ou fraude, em que se demonstre injustificável abuso de confiança ou falta de boa-fé" (BRASIL, 1984, p. 14).

Ao final da mensagem, Figueiredo ressalta a importância da aprovação das medidas propostas para o "desenvolvimento das microempresas que, presentes em todo o território nacional, em contato íntimo e diário com as comunidades locais [...] constituem, sem dúvida, um dos pilares da estabilidade econômica, social e política do Brasil". Salienta também que "na presente fase de redução do nível de atividade econômica [...], a melhor forma de criar empregos é criar empresas", e que as ações de "radical simplificação" em relação às microempresas incentivariam "assalariados e desempregados a transformarem-se em microempresários, capazes de contribuir substancialmente para o desenvolvimento nacional" (BRASIL, 1984, p. 14).

O reconhecimento da importância das pequenas empresas para o desenvolvimento nacional ilustra um significativo momento de virada na compreensão do governo e do regime militar sobre a política econômica. Inicialmente, destaca-se a manifestação de Piquet Carneiro, que procura conciliar abertura democrática e abertura econômica, ressaltando o caráter "secular" dos problemas nacionais, ainda que a responsabilidade fosse atribuída ao Estado, enquanto ente abstrato, e não à política dos governos militares.

Ao afirmar que as pequenas empresas seriam indispensáveis, como fornecedoras, ao sucesso das grandes empresas, o discurso de Figueiredo destoa em grande medida da política econômica adotada nos anos anteriores, em que o Estado se colocava como o grande indutor da economia. Diferentemente dos grandes planos de desenvolvimento nacional, que davam enfoque ao aparato estatal, por meio de seus bancos e empresas, a estratégia, agora, demonstra

um caráter de “subsidiariedade”, ou seja, o desenvolvimento deveria ocorrer “de baixo para cima”, fortalecendo o “pequeno”, o “local” para, finalmente, atingir a totalidade da nação.

Da mesma forma, a questão social também aparece na agenda, algo que caracterizava a preocupação do governo desde Geisel, com o fim do “milagre”. Ao enfatizar que as pequenas empresas deveriam ter tratamento burocrático diferenciado, para que se adequassem, por exemplo, às exigências trabalhistas e previdenciárias, fica nítida que a temática da inclusão social passa a ganhar força num momento de crescimento econômico claudicante, diferente daquele em que a expansão do padrão de consumo da classe média sustentava a legitimidade da ditadura. Em seus suspiros finais, o regime deveria procurar se legitimar em outras bases. Assim, o foco se torna mais modesto: não se trata mais de mirar a condição de potência, mas de lidar com os problemas mais concretos e imediatos ou, como nas palavras de Beltrão, “do Brasil real”.

4.4 A influência da desburocratização nas reformas administrativas da Nova República: um breve panorama

A influência e o legado de Beltrão, da reforma de 1967 e do Programa de Desburocratização ainda estariam presentes na Nova República. No governo Sarney, o grande desafio da administração pública era o de reverter o quadro criado na ditadura militar, de centralização e complexidade do aparelho burocrático. A ideia básica era reduzir e dar eficiência ao serviço público, tornando-o mais próximo do cidadão e melhorando sua imagem. Em 31 de julho de 1985 foi criada a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, descontinuada em fevereiro de 1986, em razão da prioridade ao Plano Cruzado. Em substituição, um grupo de estudos informal foi criado para cuidar da reforma, seus três objetivos fundamentais eram: racionalização das estruturas, política de recursos humanos e contenção de gastos (MARCELINO, 2003).

De qualquer forma, o Ministério da Desburocratização e seu respectivo Programa ainda vigorariam no primeiro ano após a redemocratização:

> Em 1986, esse órgão foi rebatizado por Sarney como Ministério da Administração. Ele absorveu as funções do Dasp e parecia ter marcado um tento ao designar uma *comissão de alto nível* para a reforma administrativa - um esforço, entretanto, que nunca produziu resultados. Meses depois, este ministério foi por sua vez extinto e substituído pela Secretaria da Administração Pública (Sedap), ligada diretamente à Presidência da República. De 1989 a 1990, esta secretaria foi realocada para a jurisdição da

> Secretaria de Planejamento, e foi dividida em duas subsecretarias (Recursos Humanos e Modernização Institucional). Em 1990, foi novamente fundida em um único órgão, sob o nome de Secretaria da Administração Federal (SAF) e voltou a colocar-se sob a Presidência da República até 1992. No início de 1992, passou a ser vinculada ao Ministério do Trabalho. Mas, aparentemente, isso não foi suficiente, já que, no final de 1992, retornava novamente ao comando direto da Presidência da República (MARTINS, 1997, p. 28).

O contexto de elaboração e promulgação da CF88 engendraria novos esforços de reforma administrativa. Aluísio Alves comandou o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos do governo Sarney. Grande parte de seus esforços se transformaram em dispositivo do Ato das Disposições Transitórias (artigo 24) da CF88, em que se reconhece a necessidade de uma reforma administrativa e fixa-se o prazo de 18 meses para sua realização. Na esteira da ideia colocada pelo PrND, as propostas do governo Sarney ressaltam a preocupação com o cidadão e com a função social da administração pública. Além disso, pretendia-se romper com a lógica do "globalismo e imediatismo" das iniciativas anteriores e pautar a estratégia pelo "gradualismo e pelo instrumentalismo" (LIMA JUNIOR, 1998).

Entre os conflitos gerados na administração pública durante a transição democrática, pode-se citar a herança tecnocrática da ditadura militar, que dava sinais de exaustão, e a volta das relações políticas democráticas para lidar com a questão administrativa, incluindo o fisiologismo e o loteamento de cargos, num período de fragilidade institucional e incertezas políticas, além de uma crise fiscal e crescente demanda por políticas sociais. Ao mesmo tempo, no contexto da Constituinte, "houve uma nociva politização do serviço público", a partir de demandas corporativas ("interesse funcional") da categoria (MARTINS, 1995).

O tipo de administração legado pela ditadura militar, como o ingresso no serviço público sem concurso, perpetuou práticas fisiologistas e patrimonialistas no interior da burocracia, bem como a administração paralela negligenciou a administração direta, enfraquecendo o "núcleo estratégico do Estado" e deixando de investir na formação de quadros para o alto escalão do serviço público. Esse cenário "técnico" coincidia com uma grave situação econômica, com o processo de transição política e, ainda, com o fato de a reforma do Estado ser uma das principais promessas da Nova República, fazendo com que a questão administrativa estivesse estreitamente ligada ao contexto político, social e cultural do país:

> A Constituinte pretendia, com a nova Carta, refundar a República, estabelecendo outras bases para a soberania, a ordem social, a cidadania, a organização do Estado, as formas de deliberação coletiva, o financiamento do gasto público, as políticas públicas e a administração pública. A Constituição de 1988 proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação, estabeleceu larga faixa de

> intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo, diminuiu o aparato repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos de política social, dando-lhes substância de direção. Nesse sentido, a promulgação da Carta Magna representou uma verdadeira reforma do Estado (COSTA, 2008, p. 858).

No entanto, no afã de reduzir as disparidades entre os tipos de administração, a CF88 eliminou a flexibilidade da administração indireta, que, apesar dos problemas, constituía o setor mais dinâmico da administração pública. Além disso, a herança militar gerou problemas em relação aos servidores:

> A aplicação de um regime jurídico único (RJU) a todos os servidores públicos abruptamente transformou milhares de empregados celetistas em estatutários, gerando um problema ainda não solucionado para a gestão da previdência dos servidores públicos, pois assegurou aposentadorias com salário integral para todos aqueles que foram incorporados compulsoriamente ao novo regime sem que nunca tivessem contribuído para esse sistema. Além disso, o RJU institucionalizou vantagens e benefícios que permitiram um crescimento vegetativo e fora de controle das despesas com pessoal, criando sérios obstáculos ao equilíbrio das contas públicas e aos esforços de modernização administrativa em todos os níveis de governo (COSTA, 2008, p. 859).

Apesar disso, conforme Lustosa da Costa, alguns "avanços" também podem ser citados, com a institucionalização de mecanismos de democracia direta, possibilitando maior controle social, o incentivo à descentralização político-administrativa e o resgate da função do planejamento.

De acordo com Bresser-Pereira (2008), a "burocracia pública", que partilhava poder, na ditadura, com os militares e com a burguesia, perdeu sua posição com a redemocratização. Diante disso, atuaram de maneira corporativa no processo constituinte, gerando o chamado "retrocesso burocrático": a partir do diagnóstico dos problemas do DL200, sugeriu-se voltar aos princípios da reforma *daspeana*, para "completá-la". Conforme o autor, membros da burocracia pública agiram, "geralmente usando argumentos de esquerda e democráticos", para que a CF88 e a legislação complementar (como o RJU) "adotassem uma combinação de princípios burocráticos clássicos com o estabelecimento de privilégios para si próprios", como, por exemplo, "a aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e o valor das contribuições" (p. 80).

Além disso, o "retrocesso burocrático", que tornou a administração mais hierárquica e rígida, teria partido de um diagnóstico equivocado, ao responsabilizar a flexibilização engendrada pelo DL200, quando a crise do Estado derivava, de acordo com Bresser, "da crise fiscal a que levou a estratégia desenvolvimentista" (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 81).

De acordo com Castor e José (1998, p. 104):

> Não obstante algumas "descomplicações" terem sobrevivido e se consolidado, boa parte das iniciativas de Beltrão e de sua equipe foi paulatina e pacientemente anulada pela resistência surda de burocratas que haviam tido seu poder diminuído, em conjunção com os poderosos interesses dos cartorários brasileiros, que haviam perdido uma fonte segura e inapelável de rendimento fácil com as liturgias documentais da administração brasileira.

Em reação a essa situação, os esforços de reforma seriam retomados na década de 1990, com os governos Collor e FHC, significativamente influenciados pelas iniciativas da administração indireta e da desburocratização. O breve governo Collor deu início a medidas de privatização e desregulamentação, contando, inclusive, com João Geraldo Piquet Carneiro em sua equipe[83]. Carvalho (2015) salienta que Hélio Beltrão, além de Carneiro e outros assessores do PrND, foram consultados nas primeiras reuniões de elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, em março de 1995, documento básico da reforma que seria realizada pelo MARE, sob o comando de Bresser-Pereira, no governo FHC. Nessas ocasiões, Beltrão reafirmou sua agenda de sempre: descentralização, delegação de competências e, principalmente, o foco no cidadão, usuário do serviço público, como principal finalidade da ação do Estado. Diante disso, é notável o fato de que, apesar da transição da ditadura para a democracia ter marcado um processo, ainda que negociado, de ruptura política, nos bastidores do Estado, entre os administradores de alto nível, ocorreu mais uma "passagem de bastão" do que uma transformação abrupta.

Em conclusão, acerca do conjunto de fontes utilizadas, sobre a coletânea de textos de Beltrão, algumas considerações devem ser feitas. Como se tratam de transcrições de palestras e de artigos direcionados a um público mais geral, não especializado, a linguagem é bastante informal e intuitiva, por vezes repetitiva, apesar de recorrentemente mencionar dados e legislações. Essa característica pode ser percebida como inserida nas próprias pretensões do Ministro e do Programa: diminuir os "formalismos" e ressaltar a importância da "simplicidade". Além disso, evidencia um aspecto da natureza da iniciativa: a relação estreita e simbiótica com a figura de Beltrão, considerado experiente e entendedor dos meandros da administração pública e privada.

Alguns aspectos são reiterados nos textos: o clamor pela descentralização; o diagnóstico do "atraso" do Brasil, identificado com suas "raízes coloniais"; a crítica à "importação" de

[83] Para maiores detalhes ver entrevista disponível em: <https://successfulsocieties.princeton.edu/interviews/jo%C3%A3o-geraldo-piquet-carneiro>

modelos de administração do exterior; o pretenso foco em dar mais atenção às pessoas do que aos procedimentos; a "simplicidade" do povo brasileiro; as peculiaridades e especificidades locais, que justificavam as propostas de maior autonomia estadual e municipal, bem como fundamentavam as críticas à "centralização" e aos projetos "padronizados", oriundos do governo federal; o foco no "pequeno", tratando tanto dos municípios e das empresas, quanto do "cidadão comum" e do servidor público de baixo escalão, considerados as principais "vítimas" da burocracia; e, talvez o aspecto mais importante, o tratamento do problema da burocracia como algo não meramente "técnico" e administrativo, mas político, cultural e até "filosófico".

A abrangência e fragmentação dos temas, e até certa desorganização das propostas de desburocratização, permitem entender aspectos da situação de crise e transição política e econômica do momento, bem como descontinuidades em relação ao desenvolvimentismo dos governos anteriores, ao mesmo tempo em que se tentava retomar aspectos do Decreto-Lei nº 200 e do governo Castello Branco.

A natureza "política" do Programa e as críticas aos governos anteriores do regime militar podem ser vistas, por exemplo, nas observações de Beltrão sobre o fato de que o governo pagaria um "preço alto" pelo excesso de "concentração" do poder, demonstrando o diagnóstico de uma fase de saturação do regime. Ao mesmo tempo, porém, em diversos textos, o Ministro não se contrapõe ao ideal, característico da ditadura, de "desenvolvimento nacional", mas procura adequá-lo à situação, colocando o Programa como um de seus catalisadores e, por vezes, como a única forma de alcançá-lo. Isso pode ser notado pelo fato de que, apesar de criticar reiteradamente o excesso de empresas estatais, observa como necessária a manutenção de algumas delas e, ainda que priorize o foco nas pequenas e médias empresas, não deixa de reconhecer a importância da "grande empresa nacional". Beltrão procura equilibrar estas posturas ressaltando que oposições como "grande empresa X pequena empresa", "estatização X privatização", "desenvolvimento nacional X abertura ao capital estrangeiro" etc., tratavam-se de "falsos dilemas", de discussões excessivamente "teóricas e abstratas", que mascaravam os reais problemas.

Principalmente nos textos referentes à fase em que ocupou o Ministério do Planejamento, no governo Costa e Silva, Beltrão coloca que o "amparo" ao setor privado deveria vir da "liberação" da iniciativa privada, mas também clama pela facilitação de crédito, bem como corrobora a tese, colocada à época por Delfim Netto, de que a inflação seria "de custos" e que o crescimento econômico não produzia inflação. Essas observações demonstram a sintonia do Ministro com as crenças econômicas do governo nos anos do "milagre", mas que

vão ser criticadas, de maneira mais ou menos explícitas, no contexto do Programa de Desburocratização.

Todas essas considerações permitem enxergar o objeto tratado numa perspectiva de *trajetória*, isto é, levanto em conta uma dimensão mais ampla do processo de formação das instituições, da mudança de *crenças* e dos consensos entre as *redes dominantes*, em sintonia com a proposta colocada pela pesquisa: a abordagem das iniciativas de reforma do Estado e da administração pública não somente por seus resultados ou pela alusão a uma conjuntura mais estrita, e sim tendo em vista *durações* – ou *temporalidades* – um pouco mais alongadas, por isso a necessidade de tratar das reformas ocorridas desde 1930 e do período militar como um todo, sem os quais a investigação sobre o governo Figueiredo e o Programa Nacional de Desburocratização não poderiam ter um tratamento propriamente *histórico*.

Assim, a pesquisa sobre o objeto específico é colocada numa abordagem que privilegia a ação dos atores políticos incumbidos das reformas - considerados como pessoas, órgãos, *categorias* (como a *tecnoburocracia*) ou até mesmo as próprias iniciativas de reforma -, as pressões a que estavam sujeitos, as discussões mais amplas sobre política e economia no período e as instituições que condicionavam sua margem de atuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em conta a amplitude do recorte proposto pela tese, finalizaremos o trabalho considerando três eixos: a heterogeneidade do regime militar; a importância dos quadros burocráticos do alto escalão da administração pública para a compreensão da história política de um determinado período – o qual, no caso em questão, tratava-se da tecnoburocracia, mas que, em outros contextos históricos, pode receber diferentes nomenclaturas; as possibilidades e necessidades de aproximação entre as áreas de História e de Administração Pública, aparentemente tão diferentes e cujas relações são relativamente pouco exploradas.

Iniciando pelo regime militar, podemos considerá-lo como heterogêneo e diverso, nos âmbitos político, econômico e administrativo. Tendo em vista seus cinco governos, com cinco Presidentes da República que, embora fossem todos militares, possuíam diferentes concepções políticas, temperamentos e habilidades peculiares, enfrentaram diferentes conjunturas e pressões, e formaram Ministérios com composições variadas, entendemos que o período entre 1964 e 1985 não pode, do ponto de vista histórico, ser visto como um só "bloco", muito menos quando o foco é a história política, cuja *temporalidade* predominante é a duração mais curta, considerando que tratar de história política é dirigir o olhar para as ações dos atores políticos que, obviamente, são influenciadas por fatores de longa e média duração, mas acontecem, de fato, no plano da decisão imediata, que gera consequências palpáveis e concretas.

Da mesma forma, as ações dos atores políticos não apenas têm influências conjunturais e estruturais, mas, elas próprias, geram novas conjunturas e, no acúmulo do tempo, estruturas. Sendo assim, embora tenhamos discutido as diferentes periodizações do regime militar ao longo da tese, podemos, à guisa de conclusão, estabelecer algumas delas, que entendemos se encaixar melhor nos nossos propósitos de pesquisa.

No âmbito político, embora exista a discussão em torno do nível do institucionalização do regime, isto é, se se tratava de uma "situação autoritária" em resposta ao momento de crise política anterior ao golpe, com a renúncia de Jânio Quadros e a desconfiança em relação ao governo João Goulart, em um contexto de Guerra Fria, no qual os militares, após "restaurarem a ordem", devolveriam o sistema político aos civis, o que não teria ocorrido por contingências diversas, fica claro que, desde antes da ruptura democrática, os militares já vislumbravam um projeto de poder e de país, ilustrado pela ação da ESG e, posteriormente, do IPES, em consonância com parte do empresariado e da tecnoburocracia civil. Logo após o golpe, as reformas institucionais, como a criação do Banco Central, do MPCG, a centralização tributária na União e a própria reforma administrativa de 1967, juntamente com os Atos Institucionais

anteriores ao fatídico AI-5, tornam evidente que a situação era muito mais do que transitória, elucidando a pretensão dos militares de construírem um novo regime, ditatorial. Após 1968, o regime "endurece", a partir das perseguições políticas e cerceamentos democráticos diversos, o que começaria a mudar por volta de 1974, com a abertura colocada no horizonte pelo próprio regime, ainda que de maneira controlada e gradual, com o fim do bipartidarismo, a revogação do AI-5, a Lei da Anistia, as eleições para governador em 1982, entre outros acontecimentos.

Economicamente, o regime se inicia com um projeto de saneamento do Estado, através do PAEG, criando instrumentos de controle fiscal e monetário, a fim de combater a inflação e os déficits orçamentários para, em seguida, "acelerar" o projeto de desenvolvimento nacional, dando origem ao "milagre econômico". A partir do choque do petróleo, há uma reversão das expectativas e resultados, o que obrigaria o governo, em sua própria concepção, a continuar na busca pelo crescimento, a fim de sustentar sua legitimidade. A década de 1980, no entanto, revelaria os limites do modelo e faria com que o governo tivesse que rever seu já saturado projeto econômico para o país, enfrentando pressões dos mesmos grupos econômicos que antes apoiavam o regime. Esses três períodos, no entanto, podem ser recortados em dois, com o primeiro indo desde o PAEG até o "milagre", e o segundo, do choque do petróleo até a crise generalizada (inflação, endividamento e baixo crescimento) ao final do regime. Da mesma forma, pode-se estabelecer periodizações menores e mais detalhadas, as quais apenas corroboram a complexidade do período e as possibilidades de tratá-lo em diferentes temporalidades.

Na administração pública e suas respectivas reformas, o marco fundamental é o DL200, que, por sua vez, remontava às iniciativas tomadas pelos governos anteriores, desde 1952, e era claramente influenciado pela Comissão Amaral Peixoto, projeto originado no governo que o próprio golpe militar destituiu, o que demonstra aspectos de continuidade entre o turbulento período democrático e o novo regime, que se propunha restaurador da ordem. O mesmo se verifica em relação ao objetivo de desenvolvimento nacional, sendo a administração pública e a política econômica elementos indissociáveis. Ao longo da década de 1970, a reforma de 1967 seria parcialmente implementada, enquanto outras de suas partes seriam abandonadas. A criação do CDE e a transformação do MPCG em SEPLAN iriam aproximar o processo decisório e a administração da Presidência da República, indo na direção contrária do DL200, que propunha descentralizar e desconcentrar. Finalmente, o PrND retomaria aspectos da reforma de 1967, sob a liderança de Hélio Beltrão, naquele momento dispondo de maior autonomia e prestígio junto ao governo. No entanto, a capacidade de ação e reação do regime

às circunstâncias políticas e econômicas era decrescente, limitando a implementação de qualquer agenda.

Nos bastidores de todo esse processo, independente da periodização estabelecida, estavam os tecnoburocratas, "recrutados" pelos militares para formular e implementar políticas públicas, principalmente na economia e na administração pública. Embora possuíssem alto poder de influência nos rumos do regime, devemos reiterar que os tecnoburocratas, da mesma forma que outros grupos civis, como o empresariado nacional, não compartilhavam o poder político com os militares, por isso nossa opção em não tratar a ditadura como "civil-militar", mas como um regime ditatorial militar que contou, em diversos momentos, com ampla contribuição e delegação de poder aos civis escolhidos pela cúpula militar. Tal característica pode ser ilustrada pelas mudanças e continuidades ministeriais, bem como de política econômica e administrativa, entre os governos, demonstrando que o poder dos civis não poderia ser equiparado ao dos militares.

Da mesma maneira, a tecnoburocracia funcionava como intermediária entre o governo e os grupos de interesse, sendo, muitas vezes, o *locus* do *lobby* e das pressões setoriais, em substituição aos partidos políticos e demais mecanismos democráticos de representação de demandas. Ademais, o fato dos tecnoburocratas serem altamente qualificados conferia credibilidade ao regime e contribuía para sua legitimidade, de modo que a pretensa racionalidade e tecnicidade dos militares se encontrava afinada com a postura dos "técnicos" e *experts*, que se colocavam "acima" da política.

Ainda que seja óbvio o fato de que os tecnoburocratas também eram "políticos", de certa forma, não pretendemos aqui cair na simplificação e na generalização apressada de afirmar que isso ocorria porque, afinal, "tudo é político". Mais do que isso, a tecnoburocracia desenvolveu uma dinâmica política própria, peculiar, que não nasceu no regime militar, embora tenha sido fortalecida por ele, o que não evitou, entretanto, a ocorrência de momentos de tensão e enfrentamento entre civis e militares. Ao mesmo tempo em que possuíam um senso corporativo, no sentido de preservar suas posições e de seus pares, existiram muitos conflitos entre os tecnoburocratas, o que ficou evidenciado ao longo dessa tese, nas disputas, por exemplo, entre Dias e Beltrão ou entre Reis Velloso e Simonsen, além de muitas outras. De igual modo, os "técnicos" possuíam visões não apenas econômicas e administrativas, mas políticas próprias, inclusive de maior ou menor adesão ao regime militar e à ideologia autoritária. Tais posições também variavam ao longo do tempo, como no caso de Beltrão, que foi signatário do AI-5 e, anos depois, passou a ser um entusiasta da abertura democrática, a qual associava estritamente a seu projeto de desburocratização. Não obstante, a tecnoburocracia possuía ampla capacidade

de repensar e reformar a si mesma, o que se demonstra pelas diversas mudanças de rumos na política econômica e na administração pública ao longo do regime, dando uma característica dinâmica, e não inercial, ao Estado sob sua égide.

Um caso notável da maleabilidade do alto escalão da burocracia foi, justamente, a iniciativa de desburocratização, que, diante de toda a situação desfavorável, combinou projetos "inacabados" do início do regime com novas perspectivas, a partir da ação de Hélio Beltrão, ator presente em todos os momentos do regime, de forma mais ou menos intensa. Igualmente, a influência do DL200 e do PrND não se encerrou no regime militar. Seus modelos marcaram decisivamente a administração pública brasileira e serviram de referência, em termos de mudança e manutenção, para reformas posteriores. Mesmo diante do fato da CF88 ter representado um "retrocesso burocrático", na visão de alguns autores tratados nesse trabalho, formatos semelhantes ao da administração indireta foram mantidos. A desburocratização, por sua vez, ainda que pouco tratada e muito subestimada, foi pioneira internacionalmente e influenciou, embora sob outras bases, a última grande reforma administrativa do Brasil, iniciada em 1995. Além disso, propostas e medidas de desburocratização aparecem e reaparecem constantemente na agenda dos governos, tanto federal quanto dos demais entes subnacionais.

Outrossim, não nos cabe, no escopo desse trabalho, avaliar rigorosa e detalhadamente as falhas e êxitos das iniciativas e medidas reformistas do regime militar, o que, entendemos, é mais função de administradores e cientistas políticos do que de historiadores. De qualquer forma, olhar para a administração pública sob um prisma histórico e historiográfico nos permite enxergar as trajetórias e processos dos empreendimentos de reforma e, ainda que não de uma perspectiva da história *magistra vitae*, mirar o passado por lentes calibradas historicamente torna possível compreender parte dos problemas do presente e encaminhar direcionamentos em relação ao futuro.

Ainda que o passado não "ensine" sobre o futuro, é possível perceber algumas regularidades, do mesmo modo que considerar a história administrativa pode contribuir para desenhar políticas públicas, uma vez que a administração pública e o Estado não são estáticos nem pré-determinados, mas mudam conforme as compreensões sobre eles se transformam.

Sendo assim, pensar e investigar sobre a história da administração pública permite a compreensão da ação cotidiana do Estado, de operações que não são imediatamente visíveis ao público e que, muitas vezes, são consideradas dependentes das decisões políticas propriamente ditas. O âmbito administrativo, composto por quadros com diferentes níveis de atribuições e poderes, não apenas complementa as escolhas dos políticos, mas também, de certa forma, concorre com elas, fornecendo-lhes direcionamento e limitações. Administradores, gestores e

burocratas possuem crenças, influências, tradições, pretensões, além de margens de poder e autonomia, que transparecem em sua atividade diária, de modo que trazer à tona seu *modus operandi*, muitas vezes oculto às preocupações tanto dos historiadores quanto do grande público, contribui decisivamente para o entendimento da história e da política em sua face mais concreta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes

BELTRÃO, Hélio et al. **Desburocratização: Idéias Fundamentais.** Programa Nacional de Desburocratização. Presidência da República, Brasília, 1982.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade.** Rio de Janeiro: Record, 1984.

_____. **Programa Nacional de Desburocratização.** RAP, Rio de Janeiro. Vol. 15 – No. 3. Julho-Setembro, 1981. P. 92-119.

_____. **Reforma Administrativa em Marcha**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1969.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. **Diretrizes de govêrno: programa estratégico de desenvolvimento**. Departamento de Imprensa Nacional, 1967.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. **Metas e bases para a ação do govêrno**. Departamento de Imprensa Nacional, 1970.

_____. **Estatuto da Microempresa.** Catálogo de Publicações Oficiais da Presidência da República: Brasília, 1984.

_____. **Fortalecimento da Federação e reforço da autonomia municipal.** Catálogo de Publicações Oficiais da Presidência da República: Brasília, 1980.

DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967.** Cadernos de Administração Pública, nº 73. Rio de Janeiro: FGV, 1969.

Livros e Periódicos

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Editora Hucitec, 1998.

ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. **Brazil in transition: Beliefs, leadership, and institutional change**. New Jersey: Princeton University Press, 2016.

ARAÚJO, Luis César Gonçalves de. **Mudança organizacional na administração pública federal brasileira.** Tese de Doutoramento conforme exigência do Regimento dos Cursos de Pós-Graduação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas. 1982.

AZEVEDO, A. C. **Reformar a Administração Pública no novo mundo saído da guerra. Projeto nacional ou dinâmica global? (1950-1970).** *Revista De Administração Pública, 53*(5), 960-974. 2019.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993

_____. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999.

BERSTEIN, Serge. A Cultura Política. In: SIRINELLI, Jean François; RIOUX, Jean-Pierre. **Para uma história cultural.** Tradução de Ana Moura. Lisboa: Editorial Estampa, 1998.

BORTONE, Elaine de Almeida. **A participação do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) na construção da reforma administrativa na ditadura civil-militar (1964-1968).** Dissertação de Mestrado. Niterói/UFF, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil.** Revista de Sociologia e Política, n. 28, 2007.

_____. **Burocracia pública na construção do Brasil**. Disponível em: < http://www.bresserpereira.org.br/documento/3995> . 2008.

_____. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril, 1996.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: Pinheiro, Wilheim e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

CAIDEN, Gerald E. Administrative Reform. In: FARAZMAND, Ali (Ed.). **Handbook of comparative and development public administration**. CRC press, 2001.

CAPELLA, Ana Claudia N. **O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002).** Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. São Carlos: UFSCar, 2004.

_____. **O papel das Ideias na Formulação de Políticas Públicas**. Encontro de administração pública e governança. ENAPEG, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique**. Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina, in D. Collier (org.), **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1982.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e esperança, 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva et al. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil.** Editora Campus–Elsevier, 2014.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo Marco. Ajuste externo e desequilíbrio interno, 1980-1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva et al. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil.** Editora Campus–Elsevier, 2014.

CARVALHO, Angela Maria Santana. **A Reforma Gerencial do Estado no Brasil e o Direito à *Res* Pública.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; JOSÉ, Herbert Antonio Age. **Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira**. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 6, p. 97-111, 1998.

CODATO, Adriano Nervo. **Estado Militar, política econômica e representação de interesses: constrangimentos da transição democrática no Brasil nos anos oitenta.** Espacio Abierto, Vol. 12 - No. 4. Outubro-Dezembro 2003. P. 493-521.

_____. Intelectuais de Estado e a gestão da política econômica no regime ditatorial brasileiro. In: PINHEIRO, Milton (Org.). **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

_____. **Sistema Decisório e Ditadura Militar: uma análise do governo Geisel.** XX Encontro Anual da ANPOCS, 1996.

_____ . **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64.** São Paulo: Hucitec, 1997.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008. P. 829-874.

COSTA, Federico Lustosa da; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. **Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativos.** RAP, Rio de Janeiro. Vol. 50 – No. 2. Março-Abril 2016. P. 215-236.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**. Ano 54, n° 4, 2003.

_____. **Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil: 1930-1998.** Thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science. London School of Economics and Political Science, 2005.

GANT, George. F. The concept of development administration. In: OTENYO, Eric E.; LIND, Nancy S.; JONES, Lawrence R. (Ed.). **Comparative public administration: the essential readings**. Emerald Group Publishing, 2006.

GOULART, Jefferson. Crônica de uma centralização anunciada: concentração de poder e dinâmica federativa sob a ditadura. In: NAPOLITANO, Carlo José et al. **O Golpe de 1964 e a Ditadura Militar em Perspectiva**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

GREMAUD, Amaury Patrick; DE VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; TONETO JR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2011.

HALL, Peter. TAYLOR, Rosemary. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo.** Tradução de Gabriel Cohn. Lua Nova, 2003.

HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o "Milagre" Econômico (1964-1973); Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fábio. et al. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro – Editora Campus Elsevier. 2011.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 2003.

LABRA, Maria Eliana. **O ritual da desburocratização: seus contextos dramáticos e representações**. Revista de Administração Pública, v. 16, n. 4, p. 5-22, 1982.

LAGO, Luiz Aranha Correa do. A retomada do crescimento e as distorções do "milagre", 1967-1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva et al. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil.** Editora Campus–Elsevier, 2014.

LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição.** São Paulo: IDESP/ Ed. Sumaré,1990.

LEITE, Leonardo Queiroz. **História da reforma gerencial do Estado de 1995.** Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. São Paulo: FGV, 2019.

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

LINZ, Juan. The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil. In: STEPAN, A. (Org.). **Authoritarian Brazil: origins, policies, and future.** New Haven: Yale University Press, 1973.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, p. 641-658, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado.** Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

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

_____. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997. 61 p. (Cadernos ENAP; n.8).

MOTTA, Paulo Roberto. **O controle de empresas estatais no Brasil**. Revista de Administração Pública, v. 14, n. 2, p. 69-82, 1980.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: história do regime militar brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.

NASCIMENTO, Kleber. **Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira.** Revista de Administração Pública, v. 1, n. 1, p. 11-50, 1967.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política.** Revista brasileira de ciências sociais, 2008.

POCOCK, John. **Linguagens do ideário político**. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo: Edusp, 2003.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity**. Oxford university press, 2017.

POULANTZAS, Nicos. **La crise des dictatures: Portugal, Grèce, Espagne**. FeniXX, 1975.

REMOND, Rene (org.). **Por uma história política**. Tradução de Dora Rocha. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma, 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva et al. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil.** Editora Campus–Elsevier, 2014.

REZENDE, Flávio da Cunha. **O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais**. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 3, p. 53-77, 2002.

RONDINELLI, Dennis A. Government decentralization and economic development: the evolution of concepts and pratices. In: OTENYO, Eric E.; LIND, Nancy S.; JONES, Lawrence R. (Ed.). **Comparative public administration: the essential readings**. Emerald Group Publishing, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. **L´État en France: de 1789 à nos jours**. Paris: Seuil, 1990

_____. **Por uma história do político**. Tradução de Christian Edward Cyril Lynch. São Paulo: Alameda, 2010.

RUFFING-HILLIARD, Karen. Merit Reform in Latin America. In: FARAZMAND, Ali (Ed.). **Handbook of comparative and development public administration**. CRC press, 2001.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo: 1964-1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Tradução de Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Moita. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

STEPAN. Alfred. ***Os militares:*** **da abertura à Nova República.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

STONE, Deborah. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. New York: Norton & Company, 2002.

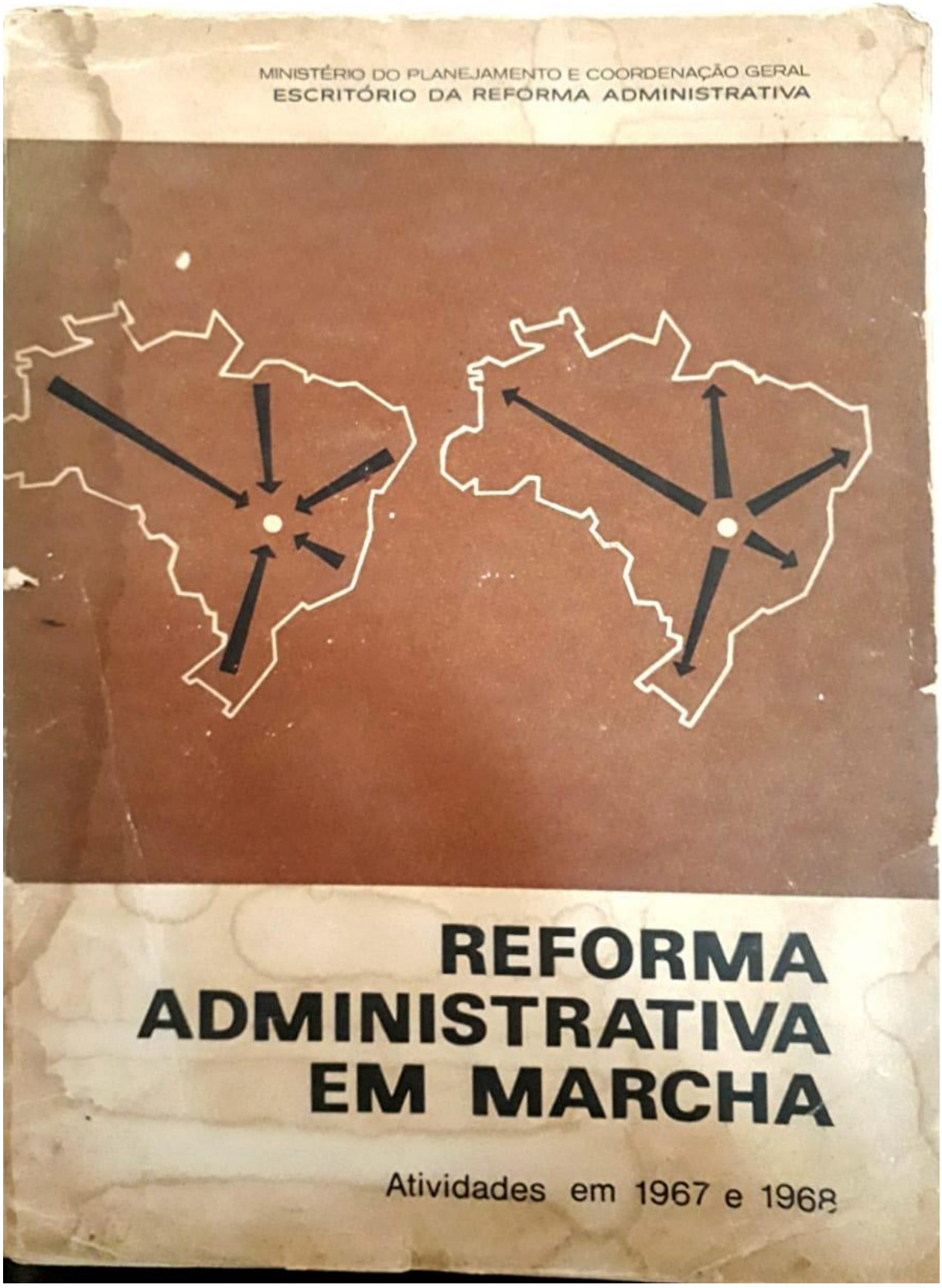
WAHRLICH, Beatriz. **Controle político das empresas estatais federais no Brasil - uma contribuição ao seu estudo**. Revista de Administração Pública, v. 14, n. 2, p. 5-37, 1980.

_____. **Desburocratização e Desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80.** Revista de Administração Pública (RAP). Fundação Getúlio Vargas, Vol. 18, nº 4, p. 72-87, 1984.

_____. **Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente**. Revista de Administração Pública, v. 8, n. 2, p. 27-76, 1974.

_____. **Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais**. Revista de Administração Pública, v. 8, n. 4, p. 5-47, 1974.

ANEXOS



Capa do documento *Reforma Administrativa em Marcha* (BELTRAO, 1969).

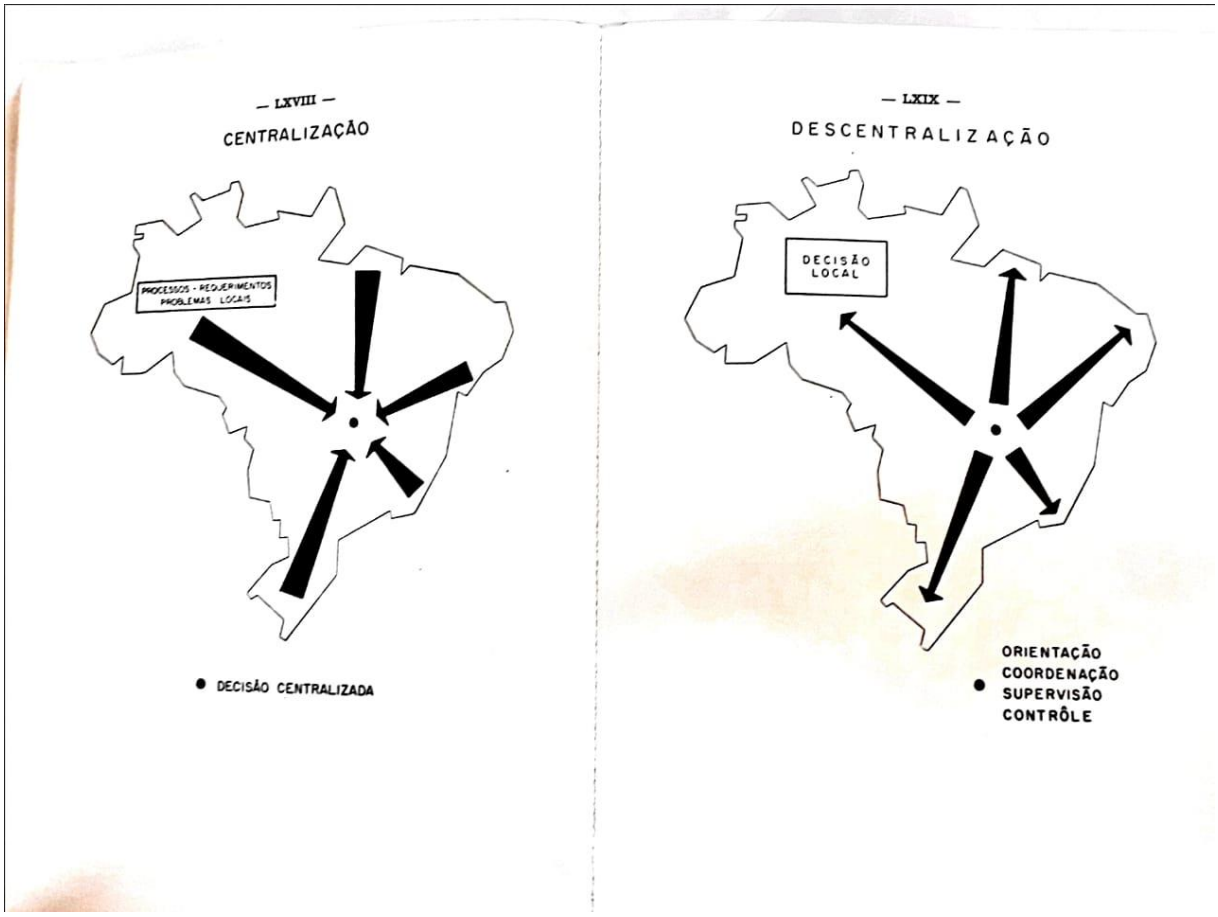
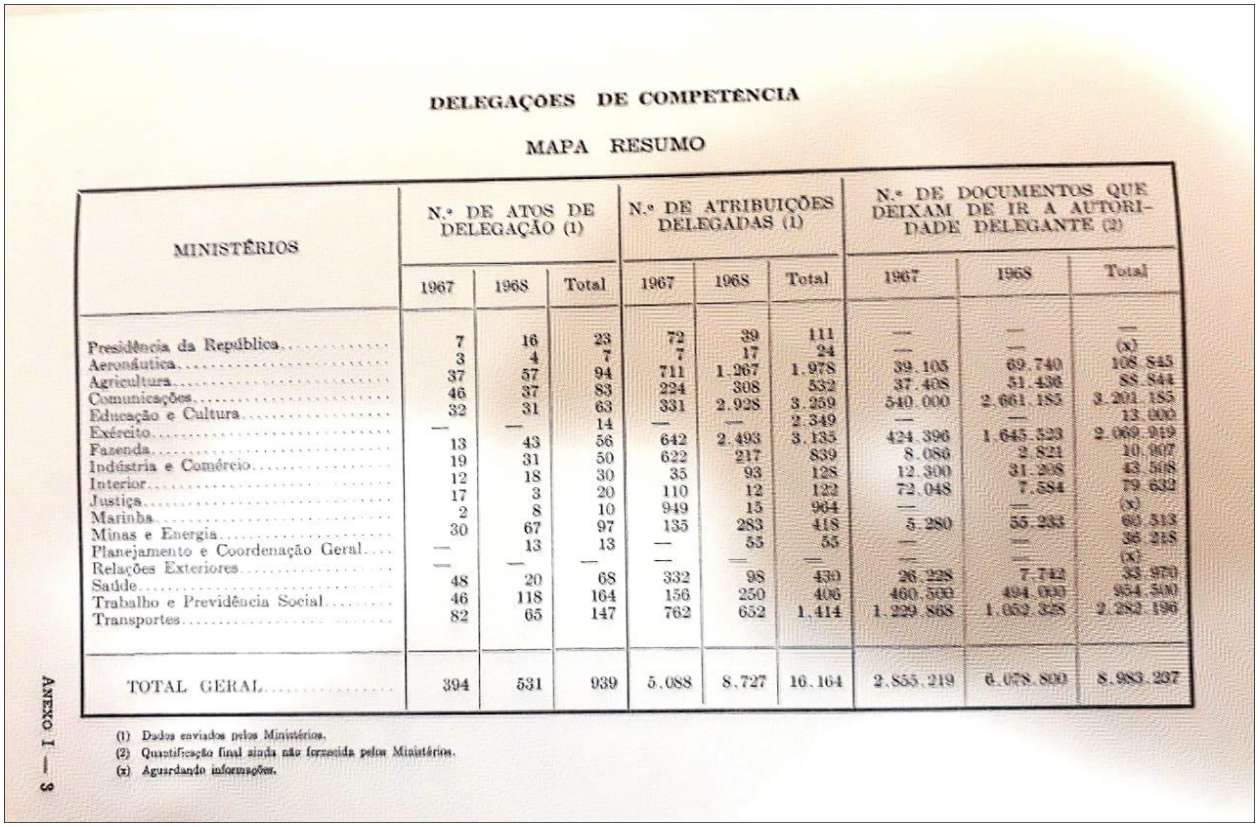


Imagem contida no documento supracitado, ilustrando as pretensões da descentralização e da desconcentração de poderes no governo federal.



DELEGAÇÕES DE COMPETÊNCIA

MAPA RESUMO

MINISTÉRIOS	N.º DE ATOS DE DELEGAÇÃO (1)			N.º DE ATRIBUIÇÕES DELEGADAS (1)			N.º DE DOCUMENTOS QUE DEIXAM DE IR A AUTORIDADE DELEGANTE (2)		
	1967	1968	Total	1967	1968	Total	1967	1968	Total
Presidência da República	7	16	23	72	39	111	—	—	—
Aeronáutica	3	4	7	7	17	24	—	—	(x)
Agricultura	37	57	94	711	1.267	1.978	39.105	69.740	108.845
Comunicações	46	37	83	224	308	532	37.408	51.436	88.844
Educação e Cultura	32	31	63	331	2.928	3.259	540.000	2.661.185	3.201.185
Exército	—	—	14	—	—	2.349	—	—	13.000
Fazenda	13	43	56	642	2.493	3.135	424.396	1.645.523	2.069.919
Indústria e Comércio	19	31	50	622	217	839	8.086	2.821	10.907
Interior	12	18	30	35	93	128	12.300	31.208	43.508
Justiça	17	3	20	110	12	122	72.048	7.584	79.632
Marinha	2	8	10	949	15	964	—	—	(x)
Minas e Energia	30	67	97	135	283	418	5.280	55.233	60.513
Planejamento e Coordenação Geral	—	13	13	—	55	55	—	—	36.218
Relações Exteriores	—	—	—	—	—	—	—	—	(x)
Saúde	48	20	68	332	98	430	26.228	7.742	33.970
Trabalho e Previdência Social	46	118	164	156	250	406	460.500	494.000	954.500
Transportes	82	65	147	762	652	1.414	1.229.868	1.052.328	2.282.196
TOTAL GERAL	394	531	939	5.088	8.727	16.164	2.855.219	6.078.800	8.983.237

(1) Dados enviados pelos Ministérios.
(2) Quantificação final ainda não fornecida pelos Ministérios.
(x) Aguardando informações.

ANEXO I — 8

Planilha contendo as “delegações de competência” da reforma de 1967 (BELTRÃO, 1969, p. 3). Diversos esquemas semelhantes aparecem ao longo de todo o documento.

O Ministro Hélio Beltrão, à frente do Programa Nacional de Desburocratização.

Fonte: <https://www.desburocratizar.org.br/post/2017/05/29/mem%C3%B3ria-rda-publica-texto-de-helio-beltr%C3%A3o>