

TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA: ASPECTOS METODOLÓGICOS, EVIDÊNCIAS HISTÓRICAS E DIMENSÕES RELEVANTES DE ANÁLISE

José Celso Cardoso Jr.¹

1 INTRODUÇÃO

Este artigo destina-se a realizar uma contextualização histórica geral acerca do assunto tratado nesta edição temática do Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi), a cargo da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Ademais, busca também apresentar um referencial metodológico preliminar, que está a orientar a pesquisa *Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo*.² Embora os artigos subsequentes desta edição não sejam parte expressa da referida pesquisa, esta serviu de inspiração geral para a organização desta edição do Bapi.

2 PANORÂMICA HISTÓRICA GERAL

Ao longo do extenso e inconcluso *século republicano brasileiro* (1889-hoje), a história de construção do Estado nacional poderia ser contada com base em seis ciclos temporalmente determinados.

Entre 1889 e a década de 1930, houve a passagem formal do Estado imperial, transportado da metrópole portuguesa em 1808 para a colônia de além-mar, logo convertida em reino-unido e, depois da independência em 1822, transformada em monarquia constitucional (1824), para um Estado que aspirava ser uma República Federativa nos moldes dos Estados Unidos. Por meio da Constituição Federal de 1891, implementava-se o fim do poder moderador (de uso anterior exclusivo do imperador), a separação formal entre Estado e Igreja, e propunha-se a separação formal entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O *DNA* desse Estado, no entanto, ainda era predominantemente *patrimonial-oligárquico*, no sentido de que tanto a ocupação dos cargos públicos, a composição dos quadros estatais, quanto a forma dominante de funcionamento das organizações governamentais seguiam critérios mais privados do que públicos, mais aristocráticos do que meritocráticos, no que diz respeito à forma de estruturação e operação da máquina pública.

Depois, *entre 1938 (criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp) e o golpe civil-militar de 1964*, houve a introdução dos primeiros critérios e princípios de natureza tipicamente burocrático-weberiana na Administração Pública Federal, sobretudo para as tarefas de seleção e formação de recursos humanos. Há um esforço de maior e melhor organização das estruturas e formas de funcionamento da máquina estatal, além de iniciativas mais concretas de planejamento discricionário e “soluções de administração paralela” para efetivação de projetos governamentais prioritários em cada momento, como são exemplos vários empreendimentos ao longo dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Não obstante, as novas características introduzidas e lentamente difundidas pelo

1. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

2. A pesquisa *Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo*, sob coordenação de José Celso Cardoso Jr., publicou até o momento quatro livros pelo Ipea e duas coletâneas avulsas por editoras externas. Pelo Ipea foram já publicados os seguintes livros: Cardoso Jr. e Cunha (2015), Cardoso Jr. e Santos (2015), Cardoso Jr. e Pires (2015) e Cardoso Jr. (2015). Já pela editora Hucitec foi publicado o livro Cardoso Jr. (2017a), e pela editora da Fundação Perseu Abramo (FPA) o livro Cardoso Jr. (2017b).

interior da Administração Pública Federal não eliminam as características anteriormente arraigadas e conformam doravante um *Estado patrimonial-oligárquico-burocrático* no Brasil.

Posteriormente, *entre as reformas do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo: 1964-1967) e a Constituição Federal de 1988*, tem-se um período de mudanças profundas na configuração do Estado brasileiro. Por meio de reformas de natureza tributária, financeira e administrativa (sobretudo o Decreto-Lei nº 200/1967³ e o Decreto-Lei nº 201/1967),⁴ abre-se uma fase de rápida e abrangente estatização do setor produtivo nacional, marcada também por uma crença tecnocrática na capacidade do planejamento governamental impositivo em diagnosticar problemas, formular soluções, implementar projetos, transformando a realidade econômica na direção desejada. Com isso, deriva dessa fase uma grande complexificação e heterogeneização da organização e atuação estatal no país, e o Estado passa a ser mais bem caracterizado pelos traços *patrimonial-oligárquico-burocrático-autoritário*, tendo o autoritarismo (e a hipercentralização do período de comando e controle militar) sido transportado para a própria estrutura e cultura burocrática estatal brasileira.

Já *entre a Constituição Federal de 1988 e a reforma gerencialista liberal da década de 1990*, apesar de transcorrer em um curto e conturbado espaço de tempo, há um projeto de transformações profundas propugnadas pela Constituição Cidadã. Trata-se, como se diz no meio jurídico, de uma Constituição Dirigente, que carregava um projeto de desenvolvimento abrangente para o Brasil, com ênfase no social e na afirmação do controle nacional sobre os meios econômicos para o desenvolvimento. Ademais, uma proposta de reforma do Estado de natureza democratizante nas relações entre Estado, sociedade e mercado, além de descentralizadora de poder para as relações federativas e entre poderes da União. Por meio de outra rodada de reformas de natureza tributária, social, econômica e administrativa, a Constituição Federal de 1988 visava reforçar o teor “meritocrático-weberiano” de acesso, ocupação e condução da máquina pública, combinando-o com a criação ou o aperfeiçoamento de mecanismos de participação social (tais como os conselhos e o compartilhamento público-privado de políticas públicas), além de mecanismos de deliberação direta da população (referendo, plebiscito, iniciativa popular) acerca de assuntos de interesses e implicações gerais. Aqui também, sem que as novas características dessa rodada de reformas conseguissem substituir inteiramente as características anteriores, agregava-se um novo qualificativo ao híbrido institucional brasileiro, por meio do qual agora se passava a ter um *Estado patrimonial-oligárquico-burocrático-democrático-social* no país.

Sobre esse, agrega-se a *reforma gerencialista-liberal do período 1995-2002*. Seguindo orientações estrangeiras na contramão dos postulados pela Constituição Federal de 1988, promove-se mais uma série de alterações principiológicas, normativas, regulatórias e operacionais no interior da Administração Pública que reforçam a complexidade e a heterogeneidade interna da organização e atuação estatais. Por meio de medidas como a privatização do setor produtivo estatal e reformas de cunho fiscal e administrativo, reforçaram-se valores de mercado e introduziram-se critérios produtivistas nas relações público-privadas e também internas ao setor público. Daí que, doravante, o híbrido institucional brasileiro passaria a ter mais um componente, a caracterizar o Estado nacional como *patrimonial-oligárquico-burocrático-democrático-social-gerencial*.

3. Disponível em: <<https://goo.gl/y4loNm>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

4. Disponível em: <<https://goo.gl/085SzH>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

Até aqui, portanto, pode-se falar em cinco grandes momentos de transformações cumulativas da estrutura e forma de funcionamento da Administração Pública Federal brasileira. Duas características marcantes seriam:

- a) em todos os momentos anteriores, é possível identificar ao menos um grande evento ou documento de referência a justificar as necessidades e razões das mudanças pretendidas, cujo peso e importância ajudam a demarcá-lo como ponto de inflexão ou descontinuidade a justificar as mudanças observadas posteriormente no que se refere à estruturação e ao modo de operação do aparato estatal. Sucintamente, então, teríamos tido, no decorrer do longo século republicano brasileiro, os seguintes eventos-chave, portadores das características dominantes em cada momento subsequente no tortuoso e inacabado processo de construção do Estado nacional: Constituição Federal de 1891; Dasp 1938; PAEG (Decreto-Lei nº 200/1967); Constituição Federal de 1988; Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE/MRE) 1995;
- b) tais momentos não devem ser vistos como etapas evolutivas em um processo linear ou coerente de constituição institucional do Estado nacional. Ao contrário, devem ser vistos como momentos de um percurso não linear – e inclusive dialético e contraditório – de sobreposição de camadas não necessariamente complementares ou convergentes de padrões, estilos, paradigmas e tendências de transformações no âmbito do Estado, fruto das concepções ideológicas e embates políticos de cada momento específico, razão pela qual as características dominantes em cada período, presentes (nascidas ou inoculadas) no interior das estruturas estatais, raramente conseguem ser totalmente eliminadas, ainda que sejam constantemente reponderadas, quando da passagem de um momento a outro. Com isso, ao longo do percurso histórico, vai-se formando um *híbrido institucional* que nos dias de hoje não possui traço mais dominante que outro, por isso a dificuldade de bem caracterizar de forma rápida ou fácil o Estado brasileiro.

Isso posto, quais as características marcantes do momento atual, aqui datado aproximadamente entre o início dos governos de coalizão comandados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2003 e o final do primeiro governo Dilma em 2014? Teria o Brasil vivenciado um sexto momento de “reformas” do Estado, a ponto de poder ser realmente caracterizado como tal? A hipótese levantada na pesquisa *Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo* mostra haver indícios de que sim, de que teria havido nesse período um conjunto abrangente e profundo de transformações no âmbito da Administração Pública Federal a ponto de poder ser caracterizado como um sexto momento no percurso histórico brasileiro de transformações do seu Estado nacional.⁵ Mas, diferentemente dos momentos anteriores, na ausência agora de um fato, evento ou documento que pudesse servir de referência clara a caracterizar a *novidade* do período atual em termos da reestruturação e do modo de funcionamento do aparato estatal, que elementos podem servir de anteparo histórico-teórico e guia de análise e interpretação para sustentar a positividade da hipótese acima aventada?

Pois justamente para tentar dar fundamentação e concretude a tal hipótese é que se desenhou no Ipea a pesquisa *Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo*, a partir da qual se vem tentando descortinar e interpretar as transformações relevantes ocorridas na Administração Pública Federal desde 2003, em áreas estratégicas do governo brasileiro, identificando avanços e obstáculos. Trata-se, portanto, de uma radiografia institucional do setor público brasileiro, organizada, metodologicamente, a partir de dois eixos principais:

5. *Op. cit.*

- a) uma *matriz* que cruza informações de âmbito setorial (políticas sociais, infraestrutura, desenvolvimento produtivo e ambiental, desenvolvimento territorial, soberania e defesa) com dados quantitativos e qualitativos acerca de dimensões relevantes da Administração Pública Federal (notadamente: estrutura, marcos legais e regulatórios; pessoal; financiamento e gastos; interfaces socioestatais; interfaces federativas; interfaces entre poderes; planejamento, gestão, regulação e controle), visando identificar as *tensões fundamentais em cada área* de políticas públicas – conforme quadro 1.

QUADRO 1

Matriz de transformações gerais na Administração Pública Federal: dimensões relevantes x áreas programáticas de atuação estatal – Brasil (2003-2014)

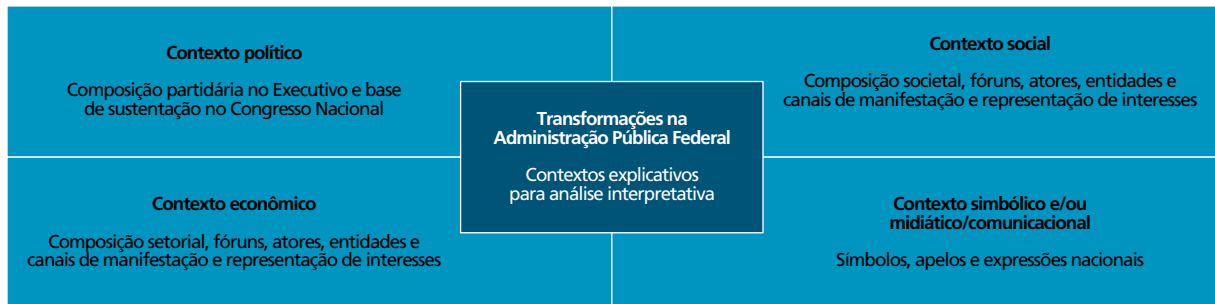
Dimensões relevantes	Proteção social, direitos e oportunidades	Infraestrutura econômica, social e urbana	Inovação, produção e proteção ambiental	Soberania, defesa e território
1. Estrutura, organização e marcos legais	Novos ministérios, secretarias e órgãos. Profusão legislativa e novas institucionalidades.	Novas empresas e secretarias. Conflito “agências x nova regulação estatal”.	Novos ministérios, secretarias e órgãos. Profusão legislativa e novas institucionalidades.	Crise federativa: esvaziamento político dos Estados. Arranjos de planejamento e gestão débeis.
2. Seleção e formação de pessoal	Recuperação de pessoal RJU e criação de novas carreiras. Empoderamento e profissionalização.	Recuperação de pessoal RJU e criação de novas carreiras. Empoderamento e blindagem institucional.	Recuperação de pessoal RJU e criação de novas carreiras. Grande rotatividade e heterogeneidade.	Grande heterogeneidade entre níveis da federação. Seleção, formação e mobilidade diferenciadas para carreiras das áreas.
3. Interfaces socioestatais	Conselhos e conferências. Sistema participativo em formação.	Audiências e <i>lobbies</i> . Blindagem institucional em setores de invest. vultosos.	Conselhos e Câmaras Técnicas. Sistema participativo truncado.	Interfaces federativas pouco institucionalizadas. Sistemas pouco participativos.
4. Interfaces federativas	Principais políticas constitucionalizadas. Heterogeneidade grande e qualidade baixa.	Alta primazia do Poder Executivo Federal: financiamento, arranjos de implementação etc.	Alta primazia do Poder Executivo Federal. Baixa institucionalidade e trajetórias erráticas.	Alta primazia do Poder Executivo Federal. Áreas pouco articuladas em termos federativos.
5. Interfaces entre poderes	Grande poder de agenda do Executivo. Episódios de judicialização e excesso de controle.	Grande poder de agenda do Executivo. Embates legislativos, judicialização e controles.	Grande poder de agenda do Executivo. Embates legislativos, judicialização e controles.	Grande poder de agenda do Executivo. Baixa interatividade entre poderes.
6. Financiamento e gastos	Constituição Federal de 1988 = OSS, porém com riscos estruturais. Gastos redistributivos, mas financiamento regressivo.	Invest. OGU x custeio obscurece alternativas. Financ. longo prazo dependente dos bancos estatais.	Financ. não vinculado, dependente do OGU residual. Gastos conflitivos superam os cooperativos.	Descentralização e guerra fiscal x recentralização tributária federal (DRU). Grandes oscilações do investimento direto.
7. Planejamento, regulação, gestão e controle	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPAs e políticas públicas prioritárias. Gestão da área social em consolidação institucional.	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPAs e políticas públicas prioritárias. Modelo regulatório tradicional das “agências” em crise.	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPAs e políticas prioritárias. Incipiência e pequena densidade regulatória, orçamentária e institucional.	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPAs e políticas prioritárias. Muito formalismo e burocratismo; blindagem institucional.
8. Tensões estruturais das políticas públicas	Universalização x privatização.	Universalização x acumulação.	Institucionalização x compensação.	Institucionalização x descontinuidades.

Fonte: Cardoso Jr. (2015).

Obs. metodológica: Para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal – no período de 2003 a 2013 –, organizamos os programas temáticos do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 em quatro grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em dez áreas programáticas da atuação estatal recente, ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja: a) quatro grandes áreas de políticas públicas: políticas sociais; políticas de soberania, território e defesa; políticas de infraestrutura; e políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental); b) dez áreas programáticas: seguridade social ampliada; direitos humanos e segurança pública; educação, esportes e cultura; soberania e território; política econômica e gestão pública; planejamento urbano, habitação, saneamento e usos do solo; energia e comunicações; mobilidade urbana e transporte; desenvolvimento produtivo com inovação; desenvolvimento produtivo com sustentabilidade; e c) sessenta e cinco programas temáticos do PPA 2012-2015.

- b) uma contextualização geral dos dados e informações da matriz à luz dos ambientes político, econômico, social e simbólico/comunicacional, que marcaram o desenvolvimento institucional de cada uma das áreas de políticas públicas analisada, visando a uma interpretação de conjunto – figura 1.

FIGURA 1

Contextos explicativos para análise interpretativa da pesquisa

Fonte: Cardoso Jr. (2015).

Desta feita, busca-se alcançar, ao longo do percurso analítico-interpretativo da pesquisa, dois grandes objetivos gerais, a saber:

- entendimento mais acurado acerca das transformações recentes em cada área de políticas públicas, suas razões, propósitos, determinantes principais, contexto situacional etc.;
- diretrizes de política em cada área e/ou propostas concretas para a reforma do Estado e da Administração Pública Federal no Brasil, pois nesta pesquisa parte-se também da ideia-força segundo a qual o Estado, para exercer funções desenvolvimentistas, preferencialmente em contextos republicano e democrático, necessita de um aparato administrativo capaz de implantar tal projeto ou estratégia, bem como canais institucionalizados de negociação de objetivos, metas e políticas com atores relevantes e segmentos representativos da sociedade nacional.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante, portanto, das considerações anteriores, e para apresentar um primeiro conjunto de resultados parciais da pesquisa, este Bapi temático instigou pesquisadores e bolsistas do Ipea, além de colegas servidores em outros órgãos da Administração Pública Federal, a pensarem sobre as seguintes questões de orientação geral:

- que peso e papel parece ter desempenhado cada uma das dimensões relevantes do quadro 1 no processo de transformações recentes da Administração Pública Federal brasileira?
- olhando tal comportamento retrospectivamente, é possível identificar um sentido geral ou coerente das dimensões em questão no que toca ao aperfeiçoamento da capacidade de governar do Estado brasileiro? Sim, não e por quê?
- em relação a cada uma das dimensões, qual é ou parece ser a tensão estrutural ou fundamental em pauta? E qual parece ser a sua situação atual e implicações visíveis ou perspectivas no curto, médio e longo prazos?

De posse dessas indagações, organizamos esta edição temática do Bapi, de modo a permitir-nos uma primeira aproximação geral ao tema, reservando para o artigo final uma tentativa inicial de interpretação agregada para os fenômenos aqui investigados. Desta maneira, esta edição do Bapi é um convite a pesquisadores (do Ipea e alhures), gestores públicos e dirigentes políticos a uma reflexão coletiva que tanto recoloque o tema do Estado na agenda quanto a faça avançar em direção a um arranjo institucional virtuoso entre república, democracia e desenvolvimento para o Brasil ainda neste século XXI.

REFERÊNCIAS

CARDOSO JR., J. C. Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. *In*: _____. (Org.). **Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2015. v. 4.

_____. (Org.). **Administração política, planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo**: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017a.

_____. (Org.). **Planejamento governamental e finanças públicas no Brasil contemporâneo**: perspectivas críticas ao financiamento do desenvolvimento no século XXI. São Paulo: Ed. FPA, 2017b.

CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. Planejamento e avaliação de políticas públicas. *In*: _____. (Orgs.). **Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2015. v. 1.

CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. V. PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. *In*: _____. (Orgs.). **Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2015. v. 2.

CARDOSO JR., J. C.; SANTO, J. C.; PIRES, R. R. PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. *In*: _____. (Orgs.). **Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2015. v. 3.