

Titulo: O Hibridismo da Burocracia no Brasil- uma análise da colônia aos tempos modernos

Autora: Roberta Sousa – bolsista CNPq

e-mail: [robertasousa1@gmail.com](mailto:robertasousa1@gmail.com)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Area temática VII - Administración pública y políticas públicas

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

### **Resumo**

O argumento central ou hipótese deste artigo é que no Brasil existe uma continuidade no comportamento dos governos em recrutar e formar a burocracia pública. De modo que é possível perceber um certo hibridismo, com o uso de duas gramáticas<sup>1</sup> específicas com distintos propósitos. A primeira é o clientelismo aplicado ao recrutamento de pessoal com o objetivo de manter o equilíbrio político e formar uma base de sustentação ao programa de governo. A segunda é o insulamento burocrático como forma de garantir o êxito dos programas. Em relação a escolha temporal, ou seja, o período que será observado para justificar a hipótese remete a formação da burocracia desde a independência do Brasil, no seu nascedouro, como forma de entender as suas preferências, seus interesses e origem social, finalizando no período pós democratização. O artigo procura ainda entender se o hibridismo surge como um equilíbrio necessário para a governabilidade no Brasil.

---

<sup>1</sup> Referência ao trabalho de Nunes (2010) sobre a gramática política do Brasil.

## **O Hibridismo da Burocracia no Brasil: uma análise da colônia aos tempos modernos**

### **1. Introdução**

A discussão sobre a burocracia pública confunde-se com os estudos sobre o próprio Estado devido o alto grau de dependência existente entre as políticas e seus formuladores. Para Weber<sup>2</sup> a burocracia era constituída por um ordenamento institucionalizado, onde o Estado estabelecia as regras administrativas e o comportamento adequado para a função pública. O Estado moderno detinha autoridade legal sobre a burocracia na visão weberiana, constituindo o poder burocrático com autoridade sobre as políticas públicas, mas com submissão às regras. Weber é reconhecido até hoje como um dos principais teóricos sobre a burocracia clássica, servindo como base para quase todos os trabalhos posteriores. A evolução da sociedade capitalista estabeleceu novas regras e orientou diferentes posturas da burocracia. Nesse sentido, novos estudos atualizaram e problematizaram as teorias clássicas desenvolvidas outrora. No Brasil, o estudo da burocracia ainda desperta muitas perguntas que orientam novas pesquisas, contribuindo para a expansão e entendimento do campo.

Assim, a partir da análise de diferentes épocas e contextos políticos é possível perceber a semelhança do uso das gramáticas - clientelismo e insulamento burocrático - com diferentes variações e graus de institucionalização. Com isso, as burocracias podem ser compreendidas como o resultado de escolhas políticas dos governos em cada época. Deste modo, começamos o artigo descrevendo o período do Brasil-Colônia, que compreende a formação da burocracia pós-independência até o fim da chamada Velha República. O segundo momento tem início na Revolução de 1930 e com Getúlio Vargas assumindo o governo provisório. A análise compreende até o fim do Regime Militar. Para finalizar, o terceiro momento é marcado pelo processo de redemocratização e a nova Constituição de 1988, e com a análise da burocracia nos governos democráticos até a última gestão do governo Lula (PT) em 2010.

Portanto, objetivamos com este trabalho demonstrar que as escolhas para a formação da burocracia agiam no sentido de construir grupos de especialistas em áreas eleitas estratégicas para o governo. Ainda é possível concluir que a contratação por indicação política é coadjuvante do processo de recrutamento meritocrático propagado pelos governos, servindo largamente para conformar apoio político, familiares sem ocupação definida, indicação de lideranças partidárias, entre outros critérios clientelistas distantes dos elaborados por Weber quando pensou a burocracia clássica. Em suma, o comportamento conciliatório - interesses da clientela e objetivos da nação descritos nos planos de governo em diferentes épocas - parece que sempre existiram no Brasil, contribuindo para o surgimento do termo hibridismo burocrático (Lafer, 2002; Nunes, 2010).

#### **1.1 Burocracia no Brasil: no início era a colônia**

A administração pública, genuinamente brasileira, só pôde nascer com a independência do país. De modo que não é possível entender suas bases iniciais sem analisar os efeitos do período colonial, afinal foram 300 anos de colonização, além de os primeiros governantes de o Brasil independente terem forte relação com Portugal (CARVALHO, 2006; ABRUCIO *et al*, 2010:29; FAORO, 2000). Assim, o período colonial se caracteriza por um hibridismo - de um lado o centralismo regulador e por outro lado, o patrimonialismo local - recepcionados

---

<sup>2</sup> Ver Max Weber – *Que és la burocracia?*

pelo interesse crescente das diferentes classes sociais e pelo emprego público como lembra Faoro, (2000:390).

Abrucio *et al* (2010) descreve o que entende como os principais pontos do período colonial para a formação de uma burocracia, presente na seguinte passagem:

“A inflexão do papel do Estado e da burocracia no Brasil se deveu principalmente às ações do marquês de Pombal, que procurou formar lideranças político-administrativas, particularmente em Coimbra, que pudessem atuar como altos burocratas em todas as colônias. Esse processo gerou uma nova elite de brasileiros, bastante homogênea em seus propósitos. (...) Essa alta burocracia era selecionada segundo certo tipo de mérito, baseado num saber generalista. Contudo, não era recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público, nem era profissionalizada em termos de carreira. Conviviam, na prática, meritocracia e relacionamentos pessoais de apadrinhamento na melhor parte da elite burocrática”. (ABRUCIO *et al*, 2010:30-31)

Para Carvalho (1980:25) em termos institucionais, a formação da burocracia central foi a principal inovação do período imperial, que organizava a estrutura de poder e tornava possível representar os interesses dos estamentos e posteriormente das classes sociais. Neste sentido, para Uricoechea (1978:282) a adoção de um conjunto de padrões racionais pela burocracia estatal estava, até certo ponto, predicada na adoção dos cânones normativos, que não foram inteiramente bem sucedidos na erradicação da herança de uma tradição estabelecida. Assim, como a estrutura patrimonial de governo não era imune a influência da legalidade formal da burocracia, esta última também não teve êxito completo em impedir o aparecimento de orientações patrimoniais no seu meio, reforçando a idéia central da existência de um sistema de recrutamento híbrido.

A prática administrativa dos governos em conciliar dois mundos burocráticos vem de um aprendizado de Portugal e se perpetua no Brasil. Após a independência de Portugal, a burocracia desempenhava dois papéis distintos, formular políticas e criar espaço para a distribuição de emprego público em troca de apoio político e social, gerando dois mundos burocráticos: um mais vinculado ao mérito e outro vinculado a patronagem como afirma Abrucio *et al* (2010:31). Carvalho (1980:25) descreve que a burocracia que se formava por vezes se confundia com própria elite política, dominando os postos ministeriais e fazendo-se representar nos parlamentos. Esta tese se sedimenta com os estudos de Faoro (2000:389) que demonstram que a burocracia era essencialmente a aristocracia da época, que se compõe, segundo o autor, não só dos títulos e condecorações, mas, sobretudo do governo e do seu patronato.

“A continuidade propiciada pelo processo de independência, pela estrutura burocrática e pelo padrão de formação da elite herdados de Portugal, certamente deu ao Estado imperial maior capacidade de controle e aglutinação. (...) a burocracia era dividida em vários setores e a homogeneidade da elite provinha mais da socialização e treinamento do que de status comum e de privilégios que a isolasse de outros grupos sociais”. (CARVALHO, 1980:38)

A alta relevância da burocracia no período imperial, principalmente no segundo reinado, é comprovada pela análise de Faoro (2000:390) na seguinte citação: “só o emprego público oferece o poder e a glória, só ele eleva, só ele branqueia e decora o nome”. Explicitando, assim, o elevado poder da burocracia em proporcionar a ascensão social.

A primeira república, como lembra Abrucio *et al* (2010:34) foi marcada por um paradoxo no sentido da modernização da burocracia e a manutenção de um recrutamento informal por afinidade. As ações tomadas neste período geraram ao mesmo tempo o enfraquecimento do Estado e o fortalecimento de uma oposição principalmente nos Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba que resultaram na Revolução de 1930 e no surgimento da chamada burocracia moderna.

## **1.2 Burocracia no Brasil: nos tempos modernos de 1930 a 1985**

Muitos conceitos e tipologias foram elaborados para definir a chamada burocracia moderna. Para Schneider (1994) os burocratas são todos os que trabalham nos principais cargos de governo, desenvolvendo funções estratégicas. Na visão de Bresser-Pereira (1998) os burocratas ou tecnocratas, cujo poder tem como base a técnica, são ambiciosos, bem preparados tecnicamente, havendo estudado nas melhores universidades e recebem salários elevados. Peters (1995:342) define burocracia como os representantes legítimos do Estado, com poder para formular ações e negociar recursos para a manutenção de sua existência e para a operacionalização dos seus planos. Já para Cardoso (1975:17) a burocracia é uma força, que no sistema capitalista, está subordinada socialmente a círculos que decidem os objetivos básicos. Neste sentido, Martins (1985:36) define a burocracia como fruto ou resultado da expansão do Estado capitalista, que requer profissionais com alto grau de conhecimento para executar o planejamento capitalista. Esta pesquisa levará em consideração o conceito de Burocracia elaborado por Loureiro *et al* (2010:79) onde entende que a burocracia é composta por ocupantes dos cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo. Eles tanto podem ser funcionários públicos de carreira quanto profissional de fora do setor público que exercem temporariamente atividades de direção nos órgãos governamentais. A análise das autoras parte de duas vertentes distintas que buscam a explicação da burocracia no processo de decisão das políticas identificadas na seguinte citação:

“Podemos classificar os estudos em duas vertentes analíticas. A primeira tributária das discussões marxistas que aborda a burocracia pelo ângulo do caráter de classe do Estado e enfatiza processos de transformações macroestruturais por que passou a sociedade brasileira a partir da década de 1930 e que levaram a centralização do poder no Executivo federal e a expansão do aparato estatal e da burocracia pública. A segunda privilegia o estudo da burocracia pelo prisma de seus vínculos com as instituições políticas e o seu tema central pode ser sintetizado na discussão a respeito do dilema entre insulamento burocrático ou clientelismo/patronagem” (LOUREIRO *et al*, 2010:77-78).

De acordo com Weber (1966:26) a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Portanto, o saber é o produto da luta pelo poder. Neste sentido, Bresser-Pereira

(2007:10) aponta que as camadas altas dos grupos que formam a burocracia podem ser denominadas de “alta burocracia pública” ou “burocracia política”. Incluem-se os consultores na burocracia pública, porque eles são, geralmente, ex-funcionários que desempenham papel importante na definição das estratégias organizacionais e administrativas do aparelho do Estado, constituindo parte da comunidade de gestores públicos. Consideram-se ainda os políticos, porque, por um lado - embora eles tenham, com frequência, origem burguesa e, mais recentemente, também origem trabalhadora - quando são bem-sucedidos, profissionalizam-se, e a maior parte dos seus rendimentos passa a derivar do Estado. Também, porque, por outro lado, os altos burocratas não eleitos desempenham papéis políticos.

Cardoso (1975:182) aponta para o risco de cooptação da burocracia por agentes do capital privado que agem como anéis de influência entre o campo da burocracia privada e pública. Nesta direção, Loureiro *et al* (2010:88) pensam que os anéis burocráticos são instrumentos políticos menos estáveis e mais ágeis que os partidos políticos, pois são círculos de informação e pressão que permitem a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais. Já para Abrucio *et al* (2010:51) o exemplo dos anéis burocráticos revela que a proteção autoritária da tecnocracia não necessariamente afasta o Estado do patrimonialismo, uma vez que os interesses privados relacionam-se nessa arena com a burocracia sem o menor controle público. Isso possibilita o favorecimento de determinados setores econômicos, o tráfico de interesses e, no limite, a corrupção. Nada mais distante de um processo de modernização da administração pública. Cardoso (1975:183) argumenta sobre o tamanho do desafio do Estado em estabelecer controles que minimizem os desvios de conduta e as incertezas inerentes ao poder presente na seguinte citação: “como organizar o poder, como selecionar quadros para tornar possível combinar a cooptação com a representação, como definir as regras de governo, são problemas que não podem ser deduzidos do caráter do Estado. Este condiciona os parâmetros, mas não determina as combinações possíveis”, então, quem determina? Este é um dos desafios.

Em 1930 ocorre a Revolução civil-militar com a deposição do governo oriundo de uma concertação política entre São Paulo e Minas Gerais (chamada República café com leite), pondo fim à chamada República Velha. Com isso, ascendem ao poder novas lideranças regionais com maior peso dos Estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul sob a influência de Getúlio Vargas que assume o governo. Para Abrucio *et al* (2010:36-37) o modelo varguista foi a primeira estrutura weberiana destinada a produzir políticas públicas de larga escala. Além disso, criou-se uma burocracia, a um só tempo, voltada ao desenvolvimento, institucionalmente ligada ao mérito e ao universalismo. A experiência de Getúlio Vargas em outros governos subnacionais e pelo fato de ter sido ministro da Fazenda em meados da década de 1920, possibilitaram a formação de um pensamento que o papel do Estado deveria mudar, e isso necessitaria de uma burocracia forte e profissionalizada. Como veremos na próxima parte do trabalho, tivemos ao longo de nossa história dois chefes do Executivo que assumiram antes uma função tecnocrática no ministério da Fazenda e que buscaram implementar mudanças na burocracia pública. O primeiro foi Getúlio Vargas com a criação do DASP e em segundo FHC com a criação do MARE (BRESSER-PEREIRA, 2008).

O regime varguista foi permeado pelo autoritarismo e centralidade do poder na pessoa do presidente. Gouvêa (1994:73) lembra que em momentos de crise ou em regimes autoritários o que se observa é a autoproclamação da burocracia como representante do interesse público, que se equipa com recursos políticos para enfrentar toda sorte de ‘inimigos’ (grupos privados, políticos, Legislativo, corporações do próprio aparelho do Estado, entre outros). Neste

sentido, a atuação da burocracia terá um maior ou menor destaque conforme a abertura dos ocupantes temporários dos cargos do Governo ou pelas lideranças do Legislativo. Portanto, as situações não democráticas tendem a aumentar a autonomia de ação da burocracia. Na democracia, os atores que formulam as políticas têm uma maior proximidade com a sociedade, diminuindo o afastamento da burocracia, com a criação de espaços de prestação de contas, de tomada de decisão participativa, enfim, novos elementos são inseridos para evitar o insulamento. Na prática, ainda é possível observar a fortaleza da burocracia, por constituir-se um ator com poder para apresentar as propostas técnicas diante de grupos que detêm apenas idéias abstratas, sem conhecimento dos recursos disponíveis para a futura implementação da política.

Cardoso (1975:187) avalia a facilidade de incorrer ao erro os observadores desatentos da história brasileira que caracterizam o regime político apenas pelos seus aspectos formais. Com o intuito de ir além do formalismo, Campello de Souza (1990:173) aponta que a democracia, por si, não garante a descentralização do poder entre os múltiplos atores. Ao analisar o Brasil no período de 1930 a 1964 a autora percebeu uma forte centralização do poder no Executivo, limitando a participação do Legislativo na formulação de políticas. Campello de Souza ressalta ainda a continuidade do *modus operandi* no período de mudança do Estado Novo (período ditatorial sem partidos políticos) para a democracia, onde os partidos políticos não participam do processo de formulação, que é uma área específica dos técnicos da burocracia institucionalizada com o DASP. A autora lembra dois fatores responsáveis por manter os partidos políticos à margem do processo de formulação das políticas. O primeiro é o fator ideológico presente no Estado Novo, onde Getúlio Vargas como chefe do Executivo Federal, proclamava que seu governo não precisava de partidos políticos, precisava somente do povo e somente ao povo devia satisfação sobre suas ações.

“O governo iniciado nos anos 30, com o desmantelamento da velha ordem, não ultrapassou os limites de uma modernização conservadora, sem qualquer reformulação radical da estrutura sócio-econômica existente. Encaixavam-se no sistema político novos grupos e interesses, devidamente cooptados e burocratizados”.  
(CAMPELLO DE SOUZA, 1990:85)

Esta não é uma situação vivida exclusivamente pelo Brasil. Ao estudar a América Latina Wilson (1989:309) caracteriza os regimes como centralizadores do poder no Executivo, que por sua vez se caracterizam pelo emprego do paternalismo ou patrimonialismo. De acordo com o autor, o excesso de centralidade no Executivo leva a três conseqüências. A primeira é a lentidão e a morosidade na tomada de decisão já que os demais funcionários não têm autonomia para decidir. Assim, todas as decisões são tomadas pela cúpula, da mais simples a mais complexa. A segunda é a conveniência para atos de corrupção em cargos distantes da cúpula do poder. A terceira é o excesso de regulação como forma de manter o controle da burocracia, tornando os processos pouco fluídos.

Com o fim do Estado Novo, Dutra assume a presidência do Brasil. O ensaio da democracia pós-período autoritário foi governado por um militar que participou do Estado Novo de Vargas como ministro da Guerra, o equivalente hoje ao ministro da Defesa, apontando para um certo continuísmo. Dutra ficou no governo durante o período de 1946 a 1951, governando o Brasil com 10 ministérios e dando os primeiros passos para uma gestão pública planejada com a criação do Plano SALTE (saúde, alimentação, transportes e energia) e a Comissão Mista Brasil-EUA para o desenvolvimento (LAFER, 2002).

O cenário político sofreu mudanças, mas a continuidade foi sua principal característica no que tange a elaboração da agenda de políticas. As decisões eram concentradas em um pequeno grupo pertencente aos dois principais partidos políticos PSD e UDN, que pareciam agir com total autonomia dos partidos, demonstrando alto grau de indisciplina partidária, reforçando ainda a idéia de Getúlio Vargas sobre a pouca importância do sistema partidário e o forte personalismo. Campello de Souza (1990:109) justifica a comparação entre os dois períodos (autoritário e democrático) por considerar que a formação de um partido político não era necessariamente palatável aos detentores do poder no Estado Novo, com formação políticas eminentemente burocráticas, apoiadas numa ideologia contrária à organização política em bases partidárias. Por outro lado, a criação dos partidos pós 45, como o caso do PSD, foi de cima para baixo ou de dentro para fora do Estado, através de convocação feita pelos interventores (espécie de administradores no período do Estado Novo) às bases municipais nos Estados. Para Loureiro *et al* (2010:91) como os partidos políticos não puderam consolidar sua função governativa de elaboração e defesa de projetos de governo, os burocratas desempenham nas arenas de decisão o papel que os partidos não exerceram. De modo que é possível afirmar que os partidos políticos no período pós Estado Novo eram instrumentalizados por um pequeno grupo dominante, remetendo os partidos a uma função cartorial.

Peters (1995:338) vai além da análise onde os partidos políticos perdem espaço para influenciar sobre as políticas e argumenta sobre a possibilidade do partido político definir a burocracia pública, os formuladores das políticas. Com isso, o autor demonstra que na maior parte dos sistemas políticos contemporâneos o impacto direto dos interesses partidários sobre a burocracia tem sido limitado por vários instrumentos estruturais. O mais importante desses instrumentos é a institucionalização do sistema de recrutamento por meritocracia, de modo que os partidos não podem impor grandes mudanças de pessoal quando mudam os partidos governantes. A inovação encontrada é o uso de duas burocracias, sendo uma pertencente ao partido e formada pelos critérios políticos e a outra pertencente ao Estado e recrutada pelo sistema meritocrático. Ambas as burocracias são responsáveis pela execução das políticas públicas. No Brasil, esta inovação é institucionalizada com a criação dos chamados cargos de confiança e gratificações, sendo o mais popular o DAS – cargo de Direção e Assessoramento Superior.

Uma ressalva é importante para entender a complexidade do grupo que formula as políticas, uma delas é que o poder não é exercido de forma monolítica. O segundo ponto é a contradição e o conflito de interesses entre os atores. O terceiro ponto é que mesmo contraditórios, os interesses se consolidam e se transformam em políticas. Para Loureiro *et al* (2010) é importante também perceber que o poder da burocracia nunca foi usurpado dos políticos, mas foi por eles concedido aos burocratas, mesmo em regimes autoritários. O que vale dizer que os políticos, por mais que reforcem o poder de decisão de agências específicas, sempre mantiveram a burocracia dependente da autoridade política.

A burocracia no período de 1930 a 1945 não conseguiu acabar com a influência de empresários, agricultores ou mesmo oligarquias políticas na ação do governo. Campello de Souza (1990:85) escreve:

“A implantação de um Estado forte e centralizado significou não a marginalização dos interesses econômicos dominantes do período, mas sim uma redefinição dos canais de acesso e influência para a

articulação de todos os interesse, velhos ou novos, com o poder central”. (CAMPELLO DE SOUZA, 1990:85)

Para Nunes (2010) o corporativismo encontrava-se em pleno funcionamento junto com o antigo clientelismo quando chega ao fim o Estado Novo e se inicia o período democrático de 1946. De modo que os novos partidos criados fizeram uso da estrutura montada, não pondo fim ao clientelismo. Os novos partidos, como reforça Nunes, renovaram e reforçaram a antiga gramática clientelista como é possível verificar na tabela abaixo.

Tabela – Burocracia federal e sua variação

<b>Burocracia Federal</b>	<b>Estado Novo - Regime Autoritário - 1943</b>	<b>Democracia - 1952</b>	<b>variação</b>
Funcionários concursados	54164	79407	25.243
Extranumerários	91827	138491	46.664
<b>total</b>	<b>145.991</b>	<b>217.898</b>	<b>71.907</b>

Fonte: Lafer, 2002. Elaboração própria.

Com a forte burocratização do governo, monopolizando a formulação de políticas no DASP, os partidos políticos foram obrigados (CAMPELLO DE SOUZA, 1990:174) a gravitar em torno das políticas redistributiva e regulatória, o que diretamente as deslegitimava, associando-as quase exclusivamente ao clientelismo, à corrupção e a ineficiência. Nesta direção, Loureiro (2010:90) aponta que devido a generalização do clientelismo no sistema partidário, o que pode diferenciar os partidos entre si é o grau de clientelismo que cada um se alimenta para manter seu eleitorado. Os autores reforçam a idéia que os partidos fazem do clientelismo uma estratégia de aquisição e consolidação de poder, o que se torna um obstáculo para sua institucionalização.

O DASP simbolizou a busca da racionalidade e da modernização da administração pública na sua época como aponta Loureiro *et al* (2010). Para Campello de Souza (1990:96) o DASP foi criado em 1938 com a finalidade de realizar um estudo global do sistema administrativo do país a fim que fossem instituídas mudanças em relação a sua economia e eficiência, mas se transformou em um super ministério na prática.

“As mudanças políticos-institucionais iniciadas com a revolução de 1930 redundaram na criação de uma extensa máquina burocrática não controlável por um Legislativo ou por qualquer outro organismo representativo da sociedade”. (CAMPELLO DE SOUZA, 1990:103)

Em 1950, a lógica de insulamento da burocracia foi institucionalizada sob a justificativa de promover o nacional-desenvolvimentismo, de modo que a administração das políticas econômicas e as decisões estratégicas foram realizadas sem a participação dos partidos políticos (LOUREIRO *et al*, 2010:99). Um exemplo é o Programa de Metas de JK como escreve Lafer (2002) onde os auxiliares diretos de Kubitschek para a implementação do Programa de Metas eram todos técnicos de alto nível, experimentados não apenas nas tentativas anteriores de planejamento como também em cargos políticos relevantes.

Bresser-Pereira (2007) aponta os órgãos estratégicos que são insulados e as áreas que recebem caracteristicamente um tratamento clientelístico.

“O BNDES, assim como o Banco Central, a Petrobrás e alguns outros órgãos orientados para a coordenação econômica, seria a materialização da estratégia de insulamento burocrático que caracteriza o desenvolvimento econômico de países como o Brasil em que a burocracia pública joga um papel decisivo, mas a democracia nascente obriga os políticos ao exercício da prática do clientelismo. Enquanto os órgãos pertencentes principalmente aos ministérios sociais são objeto de repartição política entre os partidos que apóiam o governo e os órgãos relacionados com a infra-estrutura são relativamente preservados, os órgãos de coordenação econômica são insulados do clientelismo”. (BRESSER-PEREIRA, 2007:18)

Para Abrucio *et al* (2010) JK valeu-se de sua experiência anterior no Governo de Minas Gerais para conjugar as gramáticas do clientelismo e do insulamento burocrático, utilizando o primeiro para a manutenção de sua base de apoio político e o segundo para a formulação e execução de seu projeto desenvolvimentista. Com esta estratégia, JK não confrontava a burocracia instalada e ainda conseguia atrair profissionais qualificados para o planejamento dos projetos políticos centrais de seu governo e mantinha espaço restrito para a manutenção de práticas clientelísticas. O governo de JK foi durante o período de 1956 a 1961 e funcionou com 11 ministérios, sendo que ao final do governo o ministério do trabalho, indústria e comércio foi dividido em dois – o ministério do trabalho e ministério da previdência social. Com a estrutura de 11 ministérios JK implementou o Programa de Metas que era composto por 31 metas específicas divididas em 5 grupos estratégicos – energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. A construção de Brasília era entendida como a meta principal ou meta síntese.

A idéia de afastar a burocracia das pressões clientelistas pode gerar o efeito político de perda de apoio no congresso e a insatisfação de grupos da sociedade, que defendem a transparência das ações do Estado. Por outro lado, a burocracia pode ser híbrida como é possível identificar no governo Vargas com o DASP e no governo de JK com a administração paralela, com áreas insuladas de um lado e áreas abertas a patronagem de outro (LOUREIRO *et al*, 2010). O segundo problema do insulamento é a restrição dos atores que participam da formulação das políticas como lembra Nunes (2010). O afastamento da burocracia exclui, em certa medida, a possibilidade dos partidos políticos, do Congresso e de grupos da sociedade ajudarem no processo de planejamento das políticas públicas. O terceiro problema é o excesso de formalismo como ressalta Abrucio *et al* (2010:43), pois não só atrapalha na eficiência do Estado como também permite que formas patrimonialistas sejam travestidas de burocracia impessoal, por meio das normas e procedimentos com camuflagem universal, mas cuja implantação é efetivamente particularista. Um outro ponto negativo do insulamento é lembrado por Helal e Neves (2010:326) onde afirma que um Estado insulado pode estar excessivamente isolado da sociedade, o que pode levá-la a não colaborar com a implementação das políticas públicas. Outro problema diz respeito ao risco do corporativismo: o insulamento burocrático pode tornar a organização pública um “ente egoísta”, propiciando, aos funcionários públicos, condições de utilizar o Estado para satisfazer seus próprios interesses, e não, o interesse público (SEITZ, 1978).

Crozier (1981:287) argumenta que as burocracias mais antigas já praticavam o insulamento, um exemplo é a Administração Pública Francesa que nos momentos de crise do Estado se esforçavam para criar ‘castas’ completamente isoladas, de altos funcionários, que costumavam trabalhar de forma separada e longe das pressões, garantindo assim o

funcionamento do Estado. A diferença deste grupo se estende ao processo de recrutamento, de treinamento, de remuneração e promoção.

O final do período de 1946 a 1964 mostrava não só o enfraquecimento do DASP, como também revelavam os limites das estratégias de insulamento e da administração paralela. Abrucio *et al* (2010:47) e Draibe (1994) descrevem o período de autoritarismo com o golpe militar de 1964 como um reforço ao processo de insulamento, com a criação de órgãos que passaram a compor a administração indireta. Neste sentido, Bresser-Pereira (2007) lembra a origem da clivagem burocrática no período do regime militar onde o foco de profissionalização foi orientado para a administração indireta. Com isso, havia surgido uma burocracia pública de alta qualidade, bem preparada, bem paga, que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento industrial de então. Assim, formase no país, dentro da burocracia pública, não obstante a mobilidade dos altos burocratas, uma nítida clivagem entre os altos funcionários públicos e os dirigentes das empresas estatais.

Tabela - Burocracia pública federal em 1960

<b>Burocracia Federal</b>	<b>1960 – Governo JK</b>
Concursados – aprovados pelo DASP	29.322
Demais funcionários	202.182
<b>Total</b>	<b>231.504</b>

Fonte: Lafer, 2002. Elaboração própria.

Mesmo com a política de insular um grupo da burocracia com a chamada administração paralela, é possível verificar na tabela acima, que JK aumentou o número de funcionários comparado ao ano de 1952 que era de 217.898. De acordo com Lafer (2002:107) persistiram, neste período, as nomeações por apadrinhamento, os empregos de favor com o objetivo de manter o apoio político.

Abrucio *et al* (2010) explica que o período de 1964 até o fim do regime militar houve uma forte nacionalização ou universalização das políticas públicas, principalmente as políticas sociais. As áreas como educação, saúde, saneamento e habitação receberam atenção especial do regime. De modo que a burocracia especializada era deslocada para as áreas estratégicas estabelecida pelos militares, que fortaleceram a administração indireta. E as áreas que estavam fora do campo da prioridade ficavam sob a responsabilidade da administração direta, que quase sempre, como lembra o autor, funcionava como uma burocracia ineficiente, por conta do peso de fatores como a patronagem, o cartorialismo e a falta de incentivos à profissionalização.

“O fato é que o moderno *welfare state* brasileiro, em termos de abrangência e estabilidade de políticas, foi fortemente alavancado pelo regime militar, embora esse processo tenha sofrido uma série de vicissitudes, advindas das suas características autoritárias e tecnoburocráticas”. (ABRUCIO et al, 2010)

Uma das justificativas para o aumento da burocracia federal no período militar é a universalização das políticas, com a conseqüente expansão dos serviços. Porém, na visão de Lafer (2002:172) o crescimento da burocracia não pode ser exclusivamente imputado a necessidade de um aumento na capacidade operacional administrativa, tendo em vista que 86

mil vagas foram para a contratação de motoristas, porteiros e guardas, expressando um comportamento populista na direção de obter apoio social para a legitimação do regime.

Tabela – Burocracia federal – comparação

Ano	Funcionários	Varição
1952	217.898	-
1960	231.504	13.606
1966	700.031	468.527

Fonte: Lafer, 2002. Elaboração própria.

De acordo com Cardoso (1975:202) o regime militar se caracterizou por uma espécie de delegação da política para a economia e pela emergência do tecnocrata como personagem político. Com efeito, o poder presidencial transfigurou-se em símbolo sancionador e o Estado passou a secretar, no sigilo das reuniões de altos funcionários, por si as decisões políticas.

### 1.3 Burocracia no Brasil: nos tempos pós-redemocratização

Os fatores que levaram ao regime autoritário não são os mesmos que levam a democracia como apontam O'Donnell e Schmitter (1988). De modo que o processo de transição carrega consigo muitas incertezas, que variam conforme a duração e a severidade do regime, e nos resultados das primeiras eleições pelos seguintes fatores: morte das principais lideranças de oposição, esvaziamento da sociedade civil, medo de participar, ausência de motivação política, entre outros. Assim, Tancredo Neves (PMDB) um experiente político vence as eleições indiretas para a presidência do Brasil. Com a sua morte, seu vice, Sarney (PMDB) toma posse na presidência para o período de 5 anos de governo.

Na análise de Loureiro *et al* (2010:108) da democracia pós 1988, as decisões fundamentais sobre as políticas públicas encontram-se nas mãos do Executivo, e a burocracia continua sendo seu principal *policymaker*, já que a incapacidade de exercício da função governativa parece ser ainda característica central dos partidos políticos. Neste sentido, Pacheco (2010:289) lembra que no presidencialismo de coalizão, como o brasileiro, a politização da burocracia aparece ainda para garantir o apoio congressional ao presidente, através de negociação de acordos sobre pastas e cargos de ministros. Os cargos em comissão existentes em ministérios, fundações e autarquias federais representam cerca de 4% do total de ativos.

Para Abrucio *et al* (2010) as mudanças realizadas no governo Sarney não foram capazes de mudar a configuração dos interesses estabelecidos. O autor exemplifica com a ação de extinguir o DASP em 1986 e criar para o seu lugar a Secretaria de Administração Pública, ligada diretamente à Presidência da República, que parece não ter conseguido funcionar na prática. Segue um breve diagnóstico da burocracia na gestão Sarney:

“A fraqueza política do governo Sarney também ocorria na relação com os servidores públicos, que à época passavam tanto por problemas de desorganização do Estado – saída dos quadros mais antigos, piora nos salários, falta de perspectiva de carreira – bem como, de reorganização sindical em meio a democratização do país”.  
(ABRUCIO *et al*, 2010:55)

As mudanças continuam com a transformação da FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público na ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, tendo como

modelo a ENA – *École Nationale d'Administration* da França. Essa ação levou a criação da carreira dos gestores públicos – especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ainda Bresser-Pereira (1998) observa que é uma carreira de altos administradores públicos que recebem uma orientação rigorosamente burocrática (com excesso de controle), voltada para a crítica ao passado patrimonialista e não para o futuro.

No governo Collor as ações foram no sentido de desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais (ABRUCIO *et al*, 2010). Na visão de Abrucio *et al* (2010) no governo Itamar Franco se chegou a fazer diagnósticos sobre a situação da burocracia. Porém, os avanços só se darão na gestão de FHC com a implementação da Reforma do Estado com a criação do MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado, baseando suas ações em experiências internacionais.

Para Bresser-Pereira (1998:182) em Brasília, no momento em que Fernando Henrique Cardoso chega ao governo, continuava dominante uma cultura fortemente burocrática, cujo inimigo era o patrimonialismo. No governo Collor o inimigo era a corrupção. Então, quando Itamar Franco assumiu o governo, a resposta encontrada para a burocracia foi mais controle formal e rigidez sobre todos os processos, instituindo a Lei das Licitações (Lei 8666) e a criação da Secretaria Federal de Controle. De modo, que não houve mudança de paradigma burocrático – a luta para pôr fim ao patrimonialismo e a corrupção impediram avanços no sentido da modernidade gerencial.

Sobre o funcionamento da burocracia no governo FHC, Loureiro *et al* (2010:106) afirma que o governo fez uso de duas estratégias. A primeira foi a segmentação da burocracia e a segunda foi a nomeação de um secretário-executivo para os ministérios cedidos aos partidos de sua base de sustentação no Congresso. Essa ação tinha como objetivo garantir que as decisões tomadas seguissem a orientação geral do núcleo do governo. Esta ação pode ser vista também como uma decisão estratégica de coordenação política para evitar possíveis desvios de meta e indisciplina programática por parte dos ministros oriundos de partidos políticos diferentes. Pacheco (2010:294) explica que no governo de FHC houve uma alteração do conceito de profissionalização da burocracia, que passou a ser entendido como a capacidade de mensurar e avaliar resultados, controlar custos e buscar eficiência, comunicar, comparar resultados e avaliar desempenho.

Bresser-Pereira (1998:179) afirma que a preocupação maior do governo Collor era cortar custos, reduzir o tamanho da máquina do Estado e demitir. Porém, segundo o autor havia também uma preocupação com a qualidade da burocracia e dos serviços gerados pelo Estado. Ainda assim, o governo Collor diminuiu o número de servidores públicos, mesmo que estudos apontassem a ineficiência quase que generalizada como problema maior a ser resolvido. Um estudo realizado no início do governo Itamar Franco diagnostica que a burocracia que existe apresenta uma baixa capacidade para formular, planejar e controlar as políticas públicas. O estudo ressalta ainda a inexistência de um plano de carreira e de uma remuneração atrativa (BRESSER-PEREIRA, 1998:180).

No sentido de aumentar a profissionalização do setor público e aumentar sua eficiência Spink (2001:141) faz referência às iniciativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID na aprovação de 100 ou mais programas no período de 1990 e 1995, nos quais os componentes ‘fortalecimento’ e ‘reforma do Estado’ estavam sempre presentes. Neste sentido, havia também o financiamento do Banco Mundial para os programas de ‘modernização do setor público’ para os países da América Latina na década de 90 e a ONU

na sua assembléia Geral de 1996 orientava seus parceiros e agências a concentrar suas atividades no desenvolvimento de recursos humanos e no treinamento para a eficiência da gestão pública. Portanto, não parece ser um movimento interno de modernização da burocracia, mas uma ação coordenada por organismos multilaterais em diversas partes do mundo, com foco em países em estágio inferior de desenvolvimento.

De acordo com Pacheco (2010) e BID (2007) o Brasil vem sendo considerado um dos países latino-americanos onde o serviço civil é dotado de maior grau de profissionalização. A profissionalização é entendida aqui como o cumprimento dos requisitos básicos do modelo burocrático clássico weberiano, como o recrutamento meritocrático no ingresso do serviço público por meio de um sistema formal e impessoal de exames consistentes. Para Pacheco (2010:278) uma das explicações para a posição destacada do Brasil é o fato de ter sido o primeiro país latino-americano a constituir corpos permanentes de Estado. Um outro fator foi a institucionalização da forma de ingresso no serviço público por meio de concurso, inscrita na Constituição de 1988. A autora segue o raciocínio explicativo com a inserção da variável política na escolha da burocracia:

“O modelo de formação da burocracia é até hoje inacabado, tendo sempre convivido com outras formas de ingresso e de permanência nos quadros de pessoal - interinos, extranumerários, outras formas de vínculo precário, além dos cargos de livre nomeação. A explicação corrente remete a politização da máquina pública, por meio do clientelismo e do poder de nomeação utilizado pelos governantes como moeda de troca no jogo político-partidário. (...) entre os anos de 1995 e 2008 a despesa com pessoal do Executivo federal passou, em valores correntes, de R\$ 31,5 bilhões para R\$ 110,3 bilhões, o que equivale a um aumento de 450%”. (PACHECO, 2010:278; 281)

Neste sentido, é possível perceber, na tabela abaixo, o aumento crescente de contratações em cargos de confiança na categoria de Direção e Assessoramento Superior – DAS, bem como o quantitativo de gratificações sob a gestão e escolha do Executivo.

Tabela – cargos de confiança e gratificações do Executivo federal (1997-2010)

Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>DAS</b>	17607	17183	16306	17389	17995	18374	17559	19083	19925	19797	20159	20599	21217	21870
<b>Total Geral</b>	70705	69341	59715	66040	71409	68931	67774	67798	69753	73096	75881	76857	81564	86086

Fonte: Ministério do planejamento. Elaboração própria.

Em uma análise mais apurada sobre os ocupantes dos cargos de confiança é possível perceber um alto grau de profissionalização, onde apresentamos o seguinte conceito:

“Profissionalização equivale à existência de corpos fortemente protegidos por meio de disposições rígidas, homogêneas e extensivas a todos indistintamente, dificilmente alteráveis, que permanecem no imaginário de todos como a solução para o que é considerado o principal obstáculo à constituição dos corpos permanentes do Estado: seu uso político clientelista”. (PACHECO, 2010:292)

No governo Lula as atividades de controle interno da burocracia era executada pela Secretaria Federal de Controle da Controladoria Geral da União (LOUREIRO *et al*, 2010:106). Neste

sentido, Abrucio *et al* (2010:67) entende que o governo Lula continuou uma série de iniciativas oriundas de experiências anteriores com foco na modernização do Estado, particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem da Controladoria Geral da União (CGU), um instrumento no combate à ineficiência e a corrupção. Assim, é importante perceber as inovações administrativas, principalmente no acompanhamento das políticas sociais, como o Programa Bolsa-família. Um dos exemplos citados pelo autor como ponto fraco na gestão Lula foi o chamado ‘loteamento dos cargos públicos’ entre vários partidos políticos, fragmentando o governo e impedindo a disseminação das boas práticas entre os ministérios.

Ao analisar o ingresso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental, cargo criado no sentido de profissionalizar a administração pública com a inserção de altos burocratas (BRESSER-PEREIRA, 1998), Cruz (2010) faz uma síntese da distribuição destes profissionais, que pode ter referência com a agenda estratégica do governo Lula, assim temos:

“Conforme órgão supervisor de carreira 67% dos membros estão concentrados em 10 ministérios: Planejamento, Orçamento e Gestão (22%); Fazenda (14%); Presidência (14%); Justiça (10%); Educação (9%); Cultura (9%); Minas e Energia (8%); Saúde (7%); Desenvolvimento Social e Combate á fome responsável pelo Bolsa-família (7%)”. (CRUZ, 2010:322-323)

Em relação ao perfil destes gestores especialistas, Cruz (2010) mostra que cerca de 40% são mestres e 25% são doutores. Já em relação a graduação, são diversas as áreas, confirmado o caráter generalista da carreira. Fica visível, na distribuição dos altos funcionários, aprovados nos últimos concursos, quais as áreas são consideradas estratégicas para o governo.

## **2. Conclusão**

No Brasil a burocracia, ao longo de décadas, conquistou um espaço estratégico do ponto de vista político, seja para garantir o êxito dos programas de governo, seja como espaço para acomodar os aliados. De modo que ao analisarmos as mudanças de governo em períodos democráticos e autoritários, é possível afirmar a existência da prática continuada de um sistema híbrido de recrutamento, conciliando a meritocracia com o clientelismo. Este comportamento identificado como semelhante nos mais variados governos e partidos políticos remete a proteção de áreas entendidas como essenciais para o sucesso da gestão governamental de políticas, mantendo grupos ou carreiras insuladas. Um exemplo é a carreira de gestor governamental, protegida e com isso distante das pressões e efeitos das negociações políticas.

Ao espaço reservado para a prática clientelista de recrutamento é possível observar um aumento ano a ano, mas com uma mudança no perfil dos contratados. Esta afirmativa é passível de comprovação a partir da análise do quadro de funcionários para os cargos de confiança e gratificações. Esta alteração no perfil dos contratados pode ser atribuído aos governos, principalmente após o regime militar, que estão cada vez mais preocupados com a eficiência do gasto público, com o controle pela sociedade civil das ações do governo, com a opinião pública – e conseqüentemente com os operadores da máquina pública. Assim, os

crescentes percentuais de contratados com ensino superior e pós-graduação comprovam o argumento. Porém, os funcionários com alta qualificação continuam lotados em ministérios relacionados às áreas de economia, orçamento, planejamento e controle. Vale ressaltar, que o recrutamento é fortemente influenciado pelos grupos de pressão internos que planejam os editais e recursos para a contratação e por outro lado depende da vontade do presidente da República, de suas preferências na escolha dos ministros e de seu respectivo perfil com tendência política ou técnica. Esta decisão condiciona as contratações para escalões inferiores, mas de grande relevância para a definição da agenda de políticas.

Em suma, é possível concluir que a burocracia no Brasil é o resultado de uma estratégia política dos governos em conciliar os quadros recrutados via regime meritocrático e em acordos clientelísticos como um equilíbrio necessário a manutenção da arena política.

### **3. Bibliografia**

ABRUCIO, Luiz Fernando; PEDROTTI, Paula; PO, Marcus Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. São Paulo, 2008.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Estado e partidos políticos no Brasil 1930-1964. São Paulo: Alfa-ômega, 3.ed., 1990.

CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, José Murilo de. A construção da ordem: a elite política imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. Teatro de sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Ed. da IUPERJ, 1988.

CROZIER, Michel. O fenômeno da burocracia. Brasília: UNB, 1981.

CRUZ, Rachel. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

FAORO, Raymundo. Os donos poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

GOUVÊA, Gilda Portugal. Burocracia e elites burocráticas no Brasil. São Paulo : Paulicéia, 1994. 318 p.

HELAL, Diogo Henrique; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. Sociologias, Porto Alegre, ano 12, no 25, set./dez. 2010, p. 312-340.

LAFER, Celso. JK e o programa de metas. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LOUREIRO, Maria Rita. O controle da burocracia no presidencialismo. In: Burocracia e reforma do Estado. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 47-73

LOUREIRO, Maria Rita; PEREIRA, Fabio; GOMIDE, Alexandre. Democracia e gestão macroeconômica: a agenda fiscal do governo Lula. IN: SOLA, L.; LOUREIRO, M. R. (Eds.). A nova agenda democrática: economia política, justiça e políticas sociais. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. São Paulo: Garamond, 2010.

O'DONNELL, G. SCHMITTER, Ph. Transições do regime autoritário: primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.

PACHECO, Regina Silvia. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PETERS, B. Guy, La política de la burocracia. Colégio Nacional de Ciência Política e Administração Pública: México, 1995.

SCHNEIDER, Bem Ross. Burocracia pública e política industrial no Brasil. São Paulo: Sumaré, 1994.

SEITZ, Steven Thomas. Bureaucracy, policy, and the public. Saint Louis : Mosby, 1978. 216 p.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa IN: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

URICOECHEA, Fernando. O minotauro imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro: Difel, 1978. 332 p.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal IN: CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1966.

WILSON, James. Bureaucracy: what government agencies do and why they do it. EUA: Basicbooks, 1989.