

## A administração pública e os gastos do Estado brasileiro

Romeu Machado Karnikowski<sup>1</sup>  
romeu.karnikowski@gmail.com

Saulo Marimon<sup>2</sup>  
saulomarimon@famaqui.com.br

Altemar Constante Pereira Junior<sup>3</sup>  
altemarpereirajunior@famaqui.com.br

### Resumo

Este artigo aborda a administração pública brasileira sob a perspectiva da Emenda Constitucional nº 95/16, focando sua evolução nas suas três dimensões históricas: a administração pública patrimonial entre 1822 e 1936; a burocrática- weberiana entre 1936 e 1995 e a gerencial após a última data. Controle fiscal e financeiro da máquina pública. A administração pública como elemento chave do Estado brasileiro constituindo no seu motor realizador. As transformações da administração pública no Brasil.

**Palavras-Chaves:** EC 95/16; Administração pública; Estado; burocracia; política fiscal.

### Abstract

This article addresses Brazilian public administration from the perspective of Constitutional Amendment nº 95/16, focusing on its evolution in its three historical dimensions: public patrimonial administration between 1822 and 1936; the bureaucratic-weberian between 1936 and 1995 and the managerial after the last date. Fiscal and financial control of the public sector Public administration as a key element of the Brazilian State, constituting its driving force. The transformations of public administration in Brazil

**Keywords:** EC 95/16; Public administration; State; bureaucracy; fiscal policy; public machine costs; control of public finances.

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI. Professor no Curso de Direito da Faculdade Mário Quintana - FAMAQUI.

<sup>2</sup> Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul-PUCRS. Graduado em Ciências Sociais-Bacharelado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. Graduado em Ciências Sociais-Licenciatura pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul-PUCRS. Professor no Curso de Direito da Faculdade Mário Quintana-FAMAQUI.

<sup>3</sup> Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Professor na Faculdade Mário Quintana-FAMAQUI. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Advogado.

## **Introdução**

Este artigo é resultado dos debates e estudos sobre o direito constitucional sob a perspectiva da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, sobre a administração pública brasileira. A administração pública brasileira evoluiu desde 1822, sob três dimensões: a administração pública patrimonial até 1936, a administração pública burocrática-weberiana entre 1936 e 1995 e finalmente, a administração pública gerencial entre 1995 e até os dias atuais. Este artigo é parte de uma série de trabalhos enfocando a administração pública e a nova política fiscal estabelecida pela referida Emenda Constitucional.

Este artigo tem a sua principal atenção no papel da administração pública nos meandros do Estado moderno e ante as forças produtivas da Sociedade Civil. O elemento chave da administração pública é o de pessoal onde estão consignados as suas carreiras cuja progressão se fundamenta nos desígnios do merecimento e da antiguidade. Existem dois pontos que tornam as carreiras do setor público muito atraente para os cidadãos da Sociedade Civil: a estabilidade e os salários, geralmente, superiores e mais regulares que os ligados à Sociedade.

O Estado alberga a administração pública nas suas várias formas e por meio dos seus diplomas legais e constitucionais define suas carreiras e seus princípios balizadores. Mas todos esses aspectos resultaram em custos e são muito em relação ao PIB: por exemplo, 36% do PIB era o que custava o Estado às vésperas da pandemia, esse custo não diminuiu ao contrário aumentou. Várias medidas foram tomadas para equalizar despesas e receitas, sendo as duas principais a Lei de Responsabilidade Social e a EC 95/16. Muitas iniciativas nesse sentido foram inócuas ou inoperantes ou ainda as duas.

A administração pública é o *nervus rerum* do Estado e da própria sociedade moderna onde estão significados os seus custos e benefícios. Nesse sentido, a administração pública é o elemento fundamental do funcionamento da vida cotidiana da cidadania em todos os seus aspectos, sendo ela o fato impulsionador do Estado brasileiro em todas as suas dimensões. Este o foco central deste breve artigo.

## **Evolução da administração pública e fiscal do Brasil**

Um dos efeitos mais cruciantes da EC 95/16, quando estabeleceu o controle dos Orçamentos Fiscal e mesmo da Previdência Social, no exercício de vinte anos, é o seu impacto na Administração Pública brasileira. As definições de administração pública, tecnoburocracia, burocracia pública ou estatal, ou simplesmente, burocracia passaram ser

contextualizadas no campo da sociologia, a partir dos estudos de Max Weber<sup>4</sup>. A palavra burocracia aparece pela primeira vez no século XVIII, a partir de uma expressão francesa *bureaucratie* (num livre tradução significa *poder do escritório ou gabinete*) para se referir ao funcionamento do Governo, expressão que no século XIX, foi assimilado na língua alemã como *bürokratie*, com o mesmo sentido, sendo depois uma das categorias de Weber. (HEADY: 1970, p. 36). Na perspectiva weberiana, a burocracia e dentro dela a administração pública se distinguia por alguns elementos definidores tais como a hierarquia, especialização ou diferenciação e qualificação. Nessa dimensão o Estado moderno, independentemente de matiz ideológica, se define como um Estado burocrático, onde a administração pública passa a exercer um peso preponderante. Outra categoria importante na sociologia de Max Weber é a do patrimonialismo que se definia pela tradição. Essas questões estão consubstanciadas na sua concepção dos três tipos puros do poder legítimo, que constituem três tipos ideais de poder.

| TRÊS TIPOS DE PODER OU DOMINAÇÃO LEGÍTIMA |                   |             |
|---|-------------------|-------------|
| Poder Tradicional                         | Poder Carismático | Poder Legal |

Max Weber – 1982

São os três tipos de dominação legítima Os fundamentos da legitimidade do poder estruturaram a sua capacidade de dominação e são clareados por Weber da seguinte forma:

O poder, isto é, a possibilidade de encontrar obediência a uma ordem determinada, pode assentar em diferentes motivos de acatamento: pode ser condicionada apenas pela situação de interesses, portanto, por considerações teleológico-rationais das vantagens e desvantagens por parte de quem obedece. Ou, além disso, mediante o simples “costume”, pela habituação monótona à ação tornada familiar; ou pode ser justificada pela tendência puramente afetiva, simplesmente pessoal do governado. Um poder que se baseasse apenas em semelhantes fundamentos seria relativamente lábil. Nos governantes e nos governados, o poder costuma antes assentar internamente em razões jurídicas, razões da “sua legitimidade”, e o abalo desta fé legitimadora costuma ter consequências de vasto alcance. Nas “razões de legitimidade” do poder há, numa forma de todo pura, apenas três, das quais – no tipo puro – cada uma está ligada a uma estrutura sociológica radicalmente diversa do corpo administrativo e dos meios da administração. (WEBER: 2005, p. 19).

A partir da conceituação do que vem a ser legitimidade, Weber passa a dissecar cada um dos três tipos de poder ou dominação que ele considera os tipos ideais puros da sua sociologia política.

*Poder tradicional*, em virtude da fé na santidade dos ordenamentos e dos poderes

<sup>4</sup> MAX WEBER nasceu em Erfurt, Alemanha, no dia 21 de abril de 1864 e morreu em 1920, pouco depois de retornar ao mundo acadêmico. A sua obra tornou-se basilar na sociologia moderna, principalmente no que tange a sua sociologia histórica, sociologia da religião, racionalidade, desencantamento e dominação das estruturas de poder onde ele enfoca os tipos legítimos de poder.

senhoriais desde sempre presentes. O tipo mais puro é a dominação patriarcal. A associação de poder é a agremiação, tipo de quem manda é o “senhor”, o corpo administrativo são “servidores”, os que obedecem são os “súditos”. A estrutura puramente patriarcal da administração: os servidores estão na total dependência pessoal do senhor, ou são recrutados de modo puramente patrimonial – escravos, servos, eunucos – ou extra-patrimonial a partir de estratos não de todo desprovidos de direitos: favoritos, *plebeus*. A sua administração é inteiramente heterônoma e heterocéfala; no seu ofício, não há nenhum direito próprio dos que administram, mas também não qualquer seleção *especializada* e nenhuma honra do funcionário em virtude da sua condição social; os meios administrativos objetivos são inteiramente controlados para o senhor na sua própria gestão. Na dependência pela do corpo administrativo em relação ao senhor falta toda a garantia contra o arbítrio senhorial, cuja extensão possível é, aqui máxima. O tipo mais puro é o poder *sultânico*. Todos os verdadeiros regimes despóticos têm este caráter, n o qual o domínio é tratado com um vulgar direito de propriedade do senhor. (WEBER: 2005, p. 22/23).

O poder carismático, por sua vez, que se caracterizava por dons pessoais e tidos como sobrenaturais de chefes e líderes, foi definido por Weber da seguinte forma:

*Poder carismático*, mediante a dedicação afetiva à pessoa do senhor e aos seus dons gratuitos (carisma), em especial: capacidades mágicas, revelações ou heroísmo, poder do espírito e do discurso. O eternamente novo, o fora do quotidiano, o nunca acontecido e a sujeição emocional são aqui as fontes da rendição pessoal. Os tipos mais puros são a autoridade do profeta, do herói guerreiro e do grande demagogo. A associação de domínio é a agremiação na comunidade ou o séquito. O tipo daquele que ordena é o *chefe*. O tipo de quem obedece é o *discípulo*...O corpo administrativo é escolhido segundo o carisma e a dedicação pessoal: não, por contraste, segundo a qualificação profissional (como o funcionário), nem segundo a ordem (como o corpo administrativo estamental), nem segundo a dependência doméstica ou outra dependência pessoal (como, por contraste, o corpo administrativo patriarcal). Esta ausente o conceito racional da “competência” e também o conceito de “privilégio”, peculiar às ordens...À administração – na medida em que este nome é adequado – falta toda a orientação por regras, quer estatutárias quer tradicionais. (WEBER: 2005, p. 25/26).

O terceiro tipo puro de poder ou dominação legítima é o poder legal que se fundamenta na modernidade ocidental, com a instituição do Estado-Nação, depois da Revolução Francesa (1789-1799), por meio da ordem jurídica criada por ele. Weber conceituou esse tipo de poder da seguinte forma:

O *poder legal* em virtude do estatuto. O tipo mais puro é o poder burocrático. A idéia fundamental é que, através de um estatuto arbitrário formalmente correto, se podia criar qualquer direito e alterar (opcionalmente o existente). A associação de poder é ou escolhida ou imposta; ela própria e todas as suas partes são *empresas*... No tipo do poder “legal” inclui-se, naturalmente, não só a estrutura moderna do Estado e da comunidade, mas também a relação de domínio na empresa capitalista privada, numa associação de fins ou união de qualquer espécie, que dispõe de um numeroso corpo administrativo e hierarquicamente articulado. As modernas associações políticas são apenas os representantes mais proeminentes do tipo...A burocracia é o tipo tecnicamente mais puro de poder legal. Mas nenhum poder é só burocrático, isto é, regido apenas mediante funcionários contratualmente recrutados e nomeados...Toda a história da evolução do Estado moderno se identifica, em especial, com a história do funcionalismo moderno e da empresa burocrática, tal como toda a evolução do moderno capitalismo avançado se identifica com a crescente burocratização da empresa econômica. A participação das formas burocráticas do governo aumenta em toda a parte. (WEBER: 2005, p. 20/21).

Cabe ressaltar que a definição dos três tipos de dominação legítima, como escreveu Paul Hirst, não consiste em uma tentativa de construir uma teoria geral do estado, embora influísse decididamente nessa dimensão, mas a concepção de tipos ideais. No entanto, Weber concebeu tipos ideais típicos que definiram o poder de estado, desde os tempos antigos até os dias atuais quando se impõe a dominação legal. No seu artigo **Burocracia e Liderança Política** – um dentre os vários - publicado no *Frankfurter Zeitung* em 1917, ele descreveu que o verdadeiro pilar do Estado moderno se constituía no poder legal assentado na burocracia pública:

Em um Estado moderno, o verdadeiro poder está necessária e inevitavelmente nas mãos da burocracia, e não se exerce por meio de discursos parlamentares nem por falas de monarcas, mas sim, mediante a condução da administração, na rotina do dia-a-dia. Isso é exato tanto com referência ao funcionalismo militar quanto ao civil. Pois é a partir de seu gabinete que oficiais superiores comandam até batalhas. Tal como o assim chamado avanço em direção ao capitalismo tem sido o inequívoco critério para a modernização da economia, desde épocas medievais, assim também o progresso em relação ao funcionalismo burocrático caracterizado pelo formalismo de emprego, salário, pensão, promoção, treinamento especializado e divisão funcional do trabalho, áreas bem definidas de jurisdição, processos documentários, sub e superordenação hierárquicas tem sido o igualmente inconfundível padrão para a modernização do Estado, quer monárquico, quer democrático, pelo menos no que se refere a um Estado composto de grandes massas de povo, e não a um pequeno cantão com administração rotativa. O Estado democrático, assim como o Estado absoluto, elimina a administração feudal, patrimonial, patricial, ou de outros dignitários que exercem poder de forma honorária ou hereditária, e a substitui por funcionários civis. São estes que tomam as decisões sobre todos os nossos problemas e necessidades diários. (WEBER: 1997, p. 39).

Na sociologia econômica de Weber, o Estado moderno somente se fundamenta através da dominação legal, baseada na crença das leis de modo que as pessoas colocadas em cargo de autoridade têm por isso o direito de baixar ordens. Em um Estado capitalista a dominação legal é constitui o motor do sistema administrativo moderno<sup>5</sup>:

A forma mais pura de exercício da dominação legal é uma burocracia. Numa burocracia, os funcionários obedecem ordens principalmente devido aos apelos a seu sendo de *status*. Eles têm um treinamento específico, uma determinada esfera de competência e adquirem um intenso sendo de dever em relação ao seu trabalho. Têm carreira baseada em realizações e antiguidade no cargo, e só podem se aposentar em determinadas circunstâncias. Fazem parte de uma hierarquia; obedecem ordens; e realizam seu trabalho de uma forma precisa e impessoal, com um mínimo de sentimentos. Uma burocracia é insuperável, diz Weber, em termos de eficiência, rapidez e previsibilidade. (SWEDBERG: 2005, p. 118).

Os norte-americanos demonstraram grande preocupação com o funcionamento eficiente da máquina pública na democracia, daí emergirem grandes estudos sobre o papel da administração pública nas democracias modernas, tais como o pioneiro *The Study of*

---

<sup>5</sup> MAX WEBER conceituou o Estado como comunidade humana ou associação de pessoas que exercem com o devido reconhecimento social o monopólio do uso legítimo da força física no âmbito de determinado território.

*Administration* de 1887, do então professor universitário e futuro Presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson e o clássico **Estudo da Administração Pública** de Dwight Waldo de 1955, onde esse autor procura responder a pergunta o que é administração pública? Nessa mesma linha ele responde em duas instâncias: primeiro, para ele, administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo e segundo podemos definir administração pública como a arte e a ciência da gerência aplicada aos negócios de Estado (MARTINS; PIERANTI: 2006, p. 111). Nesse esforço se associa Ferrel Heady, professor da Universidade de Michigan, observando o seguinte:

A Administração Pública é aquele setor da administração que existe num contexto político. Relacionada basicamente com a execução das decisões da política governamental tomadas pelas pessoas que detêm a autoridade para a tomada de decisão no sistema político, a administração não pode nitidamente distinguida da administração de empresas, particular. É claro que o âmbito de alcance do Governo pode variar bastante de uma jurisdição política para outra, de modo que a linha divisória entre as duas é obscura, e não definida. Nos Estados Unidos, a prática restringiu um tanto os limites da ação administrativa de que se trata na maioria dos escritos sobre Administração Pública, com a consequência de que “a Administração Pública passou a significar, originariamente, a organização, o pessoal, as práticas e os procedimentos essenciais à execução efetiva das funções civis atribuídas ao setor executivo do Governo” (HEADY: 1970, p. 14/15).

### **As reformas e os tipos de administração pública**

Historicamente, a administração pública do Brasil, a partir de meados dos anos 1930, passou por um processo de modernização centralizadora, desencadeado por Getúlio Vargas, superando em grande parte a administração patrimonial que prevaleceu até a vigência do Estado Novo. A modernização varguista da administração pública começou com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil pela lei 184, de 28 de outubro de 1936, que serviu de base para criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), através do Decreto-Lei 579/38. O DASP, que balizou toda a burocracia pública do Brasil por cinquenta anos, foi extinto em 1986. Antes de 1930, no entanto, a burocracia pública no Brasil se caracterizava pelo patrimonialismo da dominação tradicional<sup>6</sup>.

O fato é que Getúlio Vargas começa a partir de 1936, através da criação do DASP, implantar profunda transformação no aparelho administrativo estatal, dando-lhe contornos de poder legal, no seu sentido puro, com a edificação da administração pública burocrática,

---

<sup>6</sup> O historiador JOSÉ MURILO DE CARVALHO é um profundo estudioso da burocracia pública brasileira do século XIX e do Império, para tanto é fundamental as suas duas obras já clássicas *A Construção da Ordem* e *Teatro das Sombras*. Na primeira ele estuda a constituição da elite política imperial e na segunda como funcionava a política imperial, tendo como epicentro a burocracia estatal que se tornou o estrato e o estamento das elites brasileiras legitimado pelo bacharelismo constituindo um mundo jurídico afastado da realidade social do país.

mesmo em meio à pobreza geral da sociedade brasileira. Nesse propósito que o DASP, elabora um plano inovador de reestruturação das carreiras e da posição social do funcionalismo público federal. Com base nesse plano, Getúlio Vargas à testa do Estado Novo, baixou o Decreto-Lei 1.713, de 28 de outubro de 1939, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Esse Estatuto alterou significativamente a dimensão das carreiras pública no Brasil, dando-lhes o contorno de uma verdadeira significação de burocracia pública, que antes se caracterizava por ser função e não profissão de Estado. O Estatuto dado pela DL 1.713/1939 estabelece, em seu rigor, o profissionalismo do funcionalismo público, alterando profundamente o papel da burocracia estatal brasileira, através de garantias às carreiras dos servidores – na época eram denominados de funcionários públicos.

Essa modernização da administração pública, caracterizado pela centralização, avançou, através dos seus interventores – pois o Estado-Novo instalado em novembro de 1937 passou a administrar os estados e os municípios por interventores – que começaram a decretar uma nova moldura para as administrações regionais. No Rio Grande do Sul, o Decreto 6.880, de 7 de dezembro de 1937, baixado pelo general Daltro Filho, interventor no Estado, organizou a polícia de carreira. Esse decreto foi seguido pelo Decreto 7.601, de 5 de dezembro de 1938, que dispôs sobre a organização policial do Estado do Rio Grande do Sul, baixado por Miguel Tostes. Todo esse processo marcou o surto modernizador do Estado-Novo, referente à administração pública do país. Sobre essa transformação o professor Flávio da Cunha Rezende escreveu o seguinte:

Como reconhecido por analistas da burocracia no Brasil (Graham, 1969; Geddes, 1990 e 1994; Martins, 1997; Bresser-Pereira, 1998b), até os anos 1930, a administração pública no Brasil era muito distante daquilo que se poderia considerar uma burocracia profissionalizada. Na realidade, era organizada por incentivos perversos que geravam obstáculos à performance. A lógica clientelista e patrimonialista que regia a organização burocrática no Brasil fazia com que a administração pública constituísse um espaço útil para trocar cargos por votos, sem qualquer esforço mais amplo para a implantação de elementos de racionalidade e, sobretudo, de performance. O esforço de *State-building* pelo desenvolvimento nacional em ampla escala, iniciado com o governo Vargas em 1930, dependeria em muito da construção de uma burocracia com maior performance. Essa foi uma das principais razões para o início de uma grande reforma administrativa. (REZENDE: 2004, p. 49).

O regime militar instaurado em 1964 aprofundou a modernização da administração pública burocrática, com o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, como resultado principalmente do trabalho da Comissão Amaral Peixoto (casado com Alzira Vargas, filha de Getúlio), constituída pelo Presidente João Goulart em 1963. A reforma da administração

pública de fevereiro de 1967 acompanhou as diretrizes do Plano de Ação Econômica do Governo, que tinha base no famoso Plano de Metas de Juscelino Kubitschek – 50 anos em 5 – que se baseou em pesquisas da CEPAL que implicava em investimentos em infraestrutura e incentivos à produção de capital e consumo de bens duráveis, entre outras medidas. O DL 200/1967 teve implicações profundas e duradouras na administração pública brasileira, sendo a principal delas a descentralização assentada na administração indireta: autarquias, fundações e sociedade de economia mista. Sobre o resultado dessas duas reformas o professor Bresser Pereira analisou o seguinte:

Antes da Reforma Gerencial, houve no Brasil duas reformas administrativas, ou, mais precisamente, uma e meia, uma vez que a segunda não se completou e afinal foi desfeita pelos constituintes de 1988. A primeira, a partir de 1936, foi a Reforma Burocrática (que também pode ser chamada Reforma do Serviço Público), implantou um serviço público profissional e os princípios da administração pública burocrática; a segunda, a partir do Decreto-Lei 200, de 1967, foi a Reforma Desenvolvimentista, que promoveu a “administração pública para o desenvolvimento”, que foi anulada pelo retrocesso burocrático de 1988. (BRESSER PEREIRA: 1998, p. 163).

Uma terceira onda de reforma administrativa emergiu em meados dos anos 1990, com a chamada Reforma Gerencial, que muitos consideraram um desdobramento, senão o necessário aprofundamento do Decreto-Lei 200/67. A reforma do Estado de 1995, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, tinha como centro três propostas: primeiro, a descentralização dos serviços sociais do Estado federal para o encargo dos estados e municípios e vários aspectos do aparelho do Estado transferidos para o terceiro setor ou organizações da sociedade civil. O segundo é o projeto da criação das “agências executivas”, depois chamadas agências fiscalizadoras, tais como ANAC, ANS e outras agências e por terceiro, o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, dirigida pelo Governo Federal. (PETRUCCI; SCHWARZ: 1999, p. 54). Desse modo, o Estado na função e a administração pública com suas atribuições definiram o papel do poder público na atualidade. Assim, nessa trajetória podemos vislumbrar os três tipos de administração pública que passaram a conduzir o Estado brasileiro desde a sua independência em 1822 até os dias atuais:

| <b>TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> |  |                                |
|---------------------------------------|--|--------------------------------|
| <b>Administração Patrimonial</b>      | <b>Administração Pública Burocrática</b> | <b>Administração Gerencial</b> |

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p>• Não havia distinção entre o público e o privado e as carreiras públicas se caracterizavam por ser uma função e não uma profissão.</p> <p>• Não existe distinção entre a <i>res publica</i> e a <i>res principis</i>.</p> | <p>• Reforma Burocrática (1936) e criação do DASP (1938)</p> <p>• Decreto-Lei 1.713/1939 (Estatuto Funcionários Públicos Cíveis União)</p> <p>• Reforma Administrativa Desenvolvimentista (DL 200/67)</p> <p>• Descentralização (1967)</p> <p>• Retrocesso com a CF/88.</p> | <p>• Criação do MARE</p> <p>• Reforma Gerencial (1995)</p> <p>• Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998.</p> |
| <p><b>Entre 1822 e 1936</b></p>   | <p><b>Entre 1936 e 1995</b></p>   | <p><b>De 1995 em diante</b></p>  |

A Reforma Gerencial conduzida sob os delineamentos do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) e catalisada juridicamente na Emenda Constitucional nº 19/98, tinha como objetivo:

O pressuposto da Reforma Gerencial é de que a teoria administrativa das organizações possui uma capacidade preditiva muito maior do que a teoria econômica das organizações. Que no Estado, que é a organização maior, a motivação de caráter moral ou social é muito importante, não podendo ser ignorada. Que o servidor público está em princípio fazendo *trade off* entre a vontade de ser promovido e alcançar mais poder e o desejo de atender o interesse público. Sem dúvida, existem também os que fazem *trade off* perverso entre a vontade de enriquecer ilicitamente e a de ser promovido, mas ente segundo tipo de servidor público, que para a teoria econômica das organizações (escolha racional) é a regra, para a teoria administrativa das organizações é a exceção<sup>7</sup>. Em geral, o servidor escolhe essa profissão porque ela é mais segura, mais estável e porque lhe permite trabalhar diretamente em favor do interesse público. É pressuposto também da administração pública gerencial também a idéia de que os servidores que conhecem com clareza a missão de sua organização e sentem possuir uma razoável autonomia para lograr atingi-la estarão fortemente motivados para o trabalho, independentemente da remuneração que venha receber. Esta sempre importante, mas o servidor, e principalmente o administrador público sabe, ao escolher essa profissão, que seu pagamento será sempre modesto em relação ao pagamento dos administradores privados mais bem-sucedidos. (BRESSER PEREIRA: 1998, p. 136-137).

Vários elementos inovadores foram consubstanciados na Emenda Constitucional 19/98, que legitimou juridicamente a Reforma Gerencial, tais como o princípio da eficiência e o pagamento por subsídio. Na verdade, antes da Reforma Gerencial dos anos 1990, o regime militar, principalmente com base no trabalho exaustivo da Comissão Amaral Peixoto nomeado pelo Presidente João Goulart em 1963, havia estruturado, modernizado e definido de forma duradoura as carreiras públicas no Brasil ancorado no DL 200/67.

<sup>7</sup> *Trade off*: Essa expressão em economia designa uma situação de escolha conflitante, ou seja, quando uma ação para resolver uma problema acarreta inevitavelmente o aparecimento de outro problema. SANDRONI dá como exemplo o surgimento de um dilema keynesiano em que uma política de empregos somente pode ser alcançada com o aumento da inflação, dessa forma, existindo um *trade off* entre emprego e inflação, onde a implantação de uma política boa que é de empregos somente pode ser alcançada com o problema da inflação (SANDRONI: 1999, p. 612).

A burocracia pública, por sua vez, deve estar em plena similitude com uma estrutura fiscal que a viabilizasse. As reformas da administração pública que se efetivaram em 1936 e em 1938 com a criação do DASP, instituindo a administração pública burocrática; em 1967 com publicação do DL 200 que enfocou a administração pública para o desenvolvimento econômico do País com base na descentralização e a reforma gerencial dos anos 1990, que na verdade vem a ser aprofundamento do DL 200/67. A cada reforma da burocracia pública deveria corresponder a um tipo de política e sistema fiscal ou se adequar aos pressupostos da realidade fiscal existente no Brasil. É nessa dimensão que se posiciona o papel do Estado como gerenciador, financiador e implementador do crescimento econômico, no entanto, calcificou um modelo de intermediação Estado-Sociedade que advém da era getulista denominado Pacto Corporativista, onde os servidores públicos pouco a pouco passaram a dominar por formarem as categorias mais organizadas das classes sociais. Sobre essa realidade que abarca a estrutura fiscal e a burocracia pública que em muitos aspectos tornou-se corporativista, portanto, distante de demandas da sociedade. Sobre essa dialética a professora Sonia Fleury da Fundação Getúlio Vargas fez a seguinte análise:

O Brasil experimentou, no século XX, um processo intenso e muito rápido de transformação, saindo, nos anos 1930, de uma sociedade tradicional organizada em torno da economia agroexportadora de produtos como a cana-de-açúcar e o café, para construir o que chegou a ser, na década de 1980, a oitava economia industrial do mundo. A concretização desse saldo para uma sociedade urbana e uma economia industrializada foi capitaneada por um Estado desenvolvimentista, que fundamentou seu poder na manutenção de uma ampla coalizão conservadora e na capacidade dos dirigentes de usarem o aparato estatal para incluir e cooptar as frações urbanas da classe trabalhadora e da emergente burguesia industrial, por meio de mecanismos institucionais que consolidaram o pacto corporativo. Da mesma forma, a impossibilidade de romper com os interesses do tradicional setor agroexportador, de cujo excedente dependia o projeto de industrialização, teve implicações profundas na manutenção de uma cultura política e uma institucionalidade excludentes. (MARTINS; PIERANTI: 2006, p. 80).

Na mesma linha, a professora Sonia Fleury prossegue na sua análise de como se estruturou a relação Estado, Sociedade e burocracia no País, permeado pela exclusão:

A autonomia estatal não foi, entretanto, suficiente para impedir o enfeudamento das estruturas estatais pelos diferentes interesses incorporados ao pacto sociopolítico, gerando o paradoxo de um Estado forte e interventor, porém, fragilizado por sua incapacidade de distanciar-se dos interesses particulares e atuar em prol do capitalismo em sentido genérico. O capitalismo politicamente orientado institucionaliza um tipo de domínio cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo (Faoro, 1993: 733), demonstrando a persistência secular da estrutura patrimonial, sua compatibilidade com a produção capitalista e sua transformação de patrimonialismo pessoal em patrimonialismo estatal. Ainda que o modelo corporativo de relação entre Estado e sociedade incluísse tanto os trabalhadores sindicalizados como os empregadores, certo é que as elites econômicas sempre mantiveram, paralelamente à estrutura corporativa, outras modalidades de organização não controladas pelo Estado, que passaram a ter assento privilegiado no planejamento da política industrial. Já a política em relação à classe trabalhadora

combinou repressão, exclusão e incorporação controlada da participação e das demandas sociais. A ruptura constitucional de 1964 eliminou o modelo populista de ativação dos trabalhadores, reprimindo suas atividades políticas e sua participação na gestão das políticas sociais, mas deu prosseguimento ao modelo econômico desenvolvimentista e gerou novas formas de intermediação de interesses entre empresários privados e burocracia pública, aprofundando as articulações e solidariedade entre empresa pública, empresa privada e capital internacional. (MARTINS; PIERANTI: p. 80-81, 2006).

As reformas que permitiram a transformação da administração pública no Brasil afirmaram-se sob o lastro de um sistema tributário e financeiro, que permitiu sustentar os gastos de custeio e de pessoal da máquina pública. Uma das principais inovações da Constituição Federal de 1967 reside na introdução de uma nova fórmula tributária que substituiu o caótico sistema de impostos dados pela Constituição da República de 1946. Na verdade, a partir do Estado Novo, o custo da máquina pública foi crescendo consideravelmente em relação ao PIB, compreensivelmente diante do novo papel do Estado na realidade brasileira, tornando-se cada vez mais interventor e definidor da dimensão econômica do País. Diante desse processamento, havia-se a necessidade de constituir um sistema fiscal que pudesse perpetrar a manutenção da máquina pública e ao mesmo tempo financiar uma nova perspectiva social através de políticas públicas. Na modernidade, em especial no Brasil, o sistema tributário deve suprir uma dimensão tripartida entre Estado, Governo e Administração Pública.

| ESTADO                  | GOVERNO                      | ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA     |
|-------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Permanente e abrangente | Ente Político e das Decisões | Ente Funcional e Orgânico |

O dramaturgo inglês William Shakespeare no início da sua peça **Coriolano**, valendo-se de velhas metáforas, o Estado vem a ser o corpo na sua totalidade, o Governo, a sua cabeça ou cérebro e a Administração Pública o sangue e todos os órgãos do corpo. Com o evoluir das reformas e transformações, Administração Pública passou a designar toda a estrutura do Estado que permite o seu funcionamento no seu sentido geral<sup>8</sup>:

Administração Pública (com iniciais maiúsculas) é um conceito que não coincide com Poder Executivo. Atualmente, o termo Administração Pública designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa,

<sup>8</sup> WILLIAM SHAKESPEARE (1564-1616), na primeira cena do primeiro ato da sua peça *Coriolano*, o nobre Menênio Agripa, amigo de Caio Márcio, depois denominado de Coriolano, em razão da vitória deste sobre os volscos, consegue apaziguar uma sedição de plebeus fazendo o uso da metáfora do corpo humano, onde todos os órgãos são interdependentes e sem os quais o corpo não vive. HAROLD BLOOM, um dos mais importantes estudiosos da obra do grande dramaturgo inglês, considera *Coriolano*, a mais política das peças de SHAKESPEARE. No Brasil tem ótimas traduções, mas destaco a de CARLOS ALBERTO NUNES publicado pela Ediouro com puro sabor shakespeariano.

independentemente se são pertencentes ao Poder Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, ou a qualquer outro organismo estatal (como Ministério Público e Defensorias Públicas). Assim, por exemplo, quando o Supremo Tribunal Federal constitui comissão de licitação para contratar determinado prestador de serviços, a comissão e seus agentes são da Administração Pública porque e enquanto exercem essa função administrativa. (MAZZA: 2015, p. 54).

A par dessa afirmação, a Administração Pública no Brasil se fundamenta em vários princípios basilares, sendo que vários deles estão previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988: **Art. 37, caput**: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Além desses previstos constitucionalmente, a Administração Pública pauta-se por outros princípios que norteiam a sua estrutura: princípio da presunção de legitimidade; princípio da auto executoriedade dos atos administrativos; princípio da hierarquia e da disciplina; princípio da supremacia do interesse público; princípio da proporcionalidade; princípio da autotutela e o princípio da continuidade do serviço público. A Constituição Federal de 1988 inovou no sentido de ser a primeira a discorrer sobre a administração pública. Para tanto, a Carta de 1988, dedicou a ela, o capítulo VII, do Título II, denominado diretamente “Administração Pública”, entre os artigos 37 e 43, sendo dividido em quatro seções: na primeira, disposições gerais, estão os princípios e os fundamentos da administração pública e na segunda, trata dos servidores civis nos seus direitos e garantias, na terceira dita sobre os militares dos Estados (polícias e bombeiros militares) e na quarta sobre as regiões. A constitucionalização da administração pública mais que simples inovação, constituiu verdadeiro avanço para determinar o papel da máquina pública na sociedade brasileira.

Desde 1930, a administração pública brasileira passou por três grandes processos de transformações, onde foram estruturadas as suas linhas mestras que vigoram na atualidade. A primeira transformação está nas reformas introduzidas por Getúlio Vargas com a criação do Conselho Federal do Serviço Público pela Lei 184, de 28 de outubro de 1936 e com a implantação do Estado-Novo em novembro de 1937, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), através do Decreto-Lei 579 de 1938 e a edição do Decreto-Lei 1.713, de 28 de outubro de 1939, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. A segunda transformação foi assinalada com a publicação do Decreto-Lei 200 de 1967, que aprofundou as reformas burocráticas modernizadoras começadas por Getúlio Vargas e a terceira com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que foi a primeira a incluir a administração pública nas suas disposições, definindo seus princípios.

| TRANSFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  |   |  |
|--|---|--|
| GETÚLIO VARGAS (1930-1945)<br>ESTADO-NOVO (1937-1945)  | REGIME MILITAR (1964-1985)                                  | CONTITUIÇÃO FEDERAL 1988   |
| <b>.Conselho Federal do Serviço Público Civil (Lei 184/1936)</b><br><b>.DASP (1938)</b><br><b>.DL 1.713/1939</b> | <b>.Constituição Federal de 1967</b><br><b>.DL 200/1967</b> | <b>. Art. 37 CF/88 (Princípios da Administração Pública)</b><br><b>.EC 19/1998</b> |

Romeu M. Karnikowski

Esses três estádios modernizaram e consubstanciaram a administração pública no Brasil, como a encontramos atualmente. As carreiras públicas dos servidores, em todas as esferas, incluindo as estaduais e posteriormente as municipais foram definidas a nesses três estágios modernizadores. A reestruturação da máquina pública, nessas três etapas, foi fundamental para sedimentar o projeto de crescimento econômico dentro do processo de modernização conservadora pelos donos do poder.

A administração pública, em todas as suas dimensões, é uma das instituições que mais vem sendo afetada pela vigência da EC 95/16, pois essa disposição constitucional impactou, através da austeridade fiscal, a máquina do Estado brasileiro. Os gastos com o pessoal passaram a ser limitados a um teto definidor afetando profundamente a questão remuneratória do seu pessoal, além do custeio para o seu funcionamento cotidiano para atender as demandas da sociedade. Depois da implantação da reforma da administração pública gerencial dada pela EC 19/98, as disposições da EC 95/16, são as que mais afetam e atingem o pessoal e o funcionamento da máquina pública brasileira.

Toda vez que se estabelece controle se institui a austeridade e com a austeridade vem as dificuldades para a manutenção e perpetração de uma dada realidade, e no caso da vigência da EC 95/16, não resta dúvida, que essa formulou caminhos mais difíceis para o funcionamento da administração pública em todo o Brasil, ao desenhar os limites dos gastos para a sua existência que estão além dos estatuídos no art. 37 da Constituição Federal.

O funcionalismo público brasileiro se constituiu, tanto na dimensão da administração pública patrimonial entre 1822 e 1938, bem como na administração pública burocrática-weberiana entre 1938 e 1995, e mesmo na administração pública gerencial, parcialmente implantada no Governo de FHC (1995-2003), um dos elementos primordiais na distribuição de renda ao formar no lastro das carreiras administrativas o segmento intermediário ou classe média na estrutura e organização social brasileira. As classes jurídicas, por sua vez, fundamentam as classes dominantes. São as classes intermediárias que formam o lastro

distribuidor da renda em grande parte substanciada no consumo, o que não é errado, pois sem consumo a máquina pública não subsiste por falta de recursos advinda dos tributos de consumo. A administração pública no Brasil sempre foi e sempre será um dos elementos do Estado a ser atingido por qualquer reforma ou alteração constitucional de ordem fiscal.

### **Conclusão**

A Administração Pública no Brasil está consagrada no art. 37 da Constituição Federal e nas respectivas constituições estaduais de forma concorrente. Essa dimensão fundamental do Estado moderno sofreu no Brasil uma longa transformação desde 1822. Ela se sedimentou em três grandes fases: a primeira denominada de patrimonial que foi substituída pela burocrática-weberiana em 1936, e a terceira iniciada pelo Governo FHC em 1995 consubstanciada na Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, onde estão delineados os fundamentos da administração pública gerencial.

A EC 19/16, que acrescentou nove artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inseriu novas perspectivas ao panorama da administração pública ao instituir novo regime fiscal, estabelecendo o controle das finanças públicas, entre despesas e receitas e visando também a seguridade social. Nos dois aspectos, o setor mais atingido no seio do Estado é o da administração pública e dentro dessa ordem os seus servidores.

A nova política fiscal fundamentou dois tipos de ações por parte do Estado: primeiro ao ensejar duro controle das finanças públicas, buscando equalizar receita com as despesas, com profundo reflexo na remuneração e nas carreiras dos servidores e militares, além de ter afetado a previdência social dos mesmos com a promulgação da EC 103/19, na esteira dessa nova política fiscal e das demais reformas previdenciárias dadas pelas EC 20/98 e pela EC 41/03.

A administração pública brasileira é o fundamento do desenvolvimento econômico em várias regiões do Brasil, como por exemplo, em cidades fronteiriças e onde se tem concentrada forças federais e mesmo estadual, como por exemplo, o município de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, impulsionando o consumo local e até mesmo a distribuição de renda. Além disso, ela é o fator de equilíbrio institucional, constitucional e político do Brasil ao dar regularidade e cotidianidade ao funcionamento do setor público e das demandas do Estado nacional e da preservação do Estado democrático de direito. Nesse sentido, não tem a subsistência do Estado sem o funcionamento da administração pública em todos os seus aspectos.

## Bibliografia

AMARAL, Azevedo. **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

AMARO, Meiriane Nunes. **Terceira Reforma da Previdência: Até Quando Esperar?** Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2011.

BARRETO, Vicente. PAIM, Antonio. **Evolução do Pensamento Político Brasileiro**. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1989.

BASTOS, Estevão Kopschitz Xavier. **Guia de Análise da Economia Brasileira**. São Paulo: Fundamento, 2015.

BOTELHO, André. SCHWARCZ, Lilia Moritz. (Org.). **Cidadania, um Projeto em Construção: Minorias, Justiça e Direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930-1967**: Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para uma Nova Interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem/Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Rio de Janeiro/Relume-Dumará, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Pública Geral e Pública**. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. NÓBREGA, Marcos. **Administração Pública: Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública – prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GREMAUD, Amaury Patrick. VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HEADY, Ferrel. **Administração Pública: Uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEDAUER, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como Funciona o Governo: Escolhas Públicas na Democracia Representativa**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

MOTTA, Helena. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora (MG): Editora da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2000.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP, 1997.

PETRUCCI, Vera. SCHWARZ, Letícia. **Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; ENAP, 1999.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que Falham as Reformas Administrativas?** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SICSÚ, João. **Arrecadação de Onde Vem? E Gastos Públicos Para Onde Vão?** São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

WAPSHOTT, Nicholas. **Keynes versus Hayek: As origens e a herança do maior duelo econômico da história**. Rio de Janeiro: Record, 2016.