

A REFORMA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA DE 1967 E O AUTORITARISMO DA DITADURA CIVIL-MILITAR: O QUE A DEMOCRACIA TEM A DIZER

THE BRAZILIAN 1967 ADMINISTRATIVE REFORM AND THE AUTHORITARISM OF CIVIL-MILITARY DICTATORSHIP: WHAT DEMOCRACY HAS TO SAY

Davi Augusto Santana de Lelis*
Elder Leonardo Abreu Vieira**

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a discutir acerca da herança da reforma administrativa implantada por meio do Decreto-Lei nº 200/1967, promulgado no período da ditadura civil-militar brasileira, no sistema administrativo vigente, utilizando-se para tanto das linguagens da democracia, a fim de contextualizar socialmente o fenômeno descrito e as suas consequências. Para tanto, se utilizará de um estudo de natureza teórico-proposicional, a partir da aproximação das tradições teóricas jurídicas e sociológicas, observando uma vertente teórico-metodológica baseada na revisão bibliográfica das temáticas em questão. Vislumbra-se que o sistema administrativo vigente perpetuaria práticas autoritárias e antidemocráticas advindas do regime de sua fundação, decorrentes da incompreensão, notadamente, da dimensão da linguagem dos afetos, quadro agravado pela ausência de uma “religião civil” que permitisse a união do povo. Desfecho da problemática apontada seria o desvio da concretização do interesse público no sistema administrativo vigente, mácula que resiste na contemporaneidade sob a égide da Constituição de 1988.

Palavras-chave: Decreto Lei nº 200/1967; Democracia; Direito Administrativo; Ditadura civil-militar; Reforma Administrativa.

ABSTRACT

The present work proposes to discuss about the inheritance of the administrative reform implanted through Decree-Law nº 200/1967, promulgated during the period of the Brazilian civil-military dictatorship, in the current administrative system, using both languages democracy, in order to socially contextualize the described phenomenon and its consequences. To this end, a theoretical-propositional study will be used, based on the approximation of legal and sociological theoretical traditions, observing a theoretical-methodological approach based on the bibliographical review of the themes in question. It is seen that the current administrative system would perpetuate authoritarian and anti-democratic practices arising from the regime of its foundation, which would be due to the misunderstanding, notably, of the dimension of the language of affections, a situation aggravated by the absence of a “civil religion” that would allow the union of the people. The outcome of the problem pointed out would be the deviation from the realization of the public interest in the current administrative system, a blemish that resists in contemporary times under the aegis of the 1988 Constitution.

* Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Mestre em Extensão Rural no Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Professor Adjunto do Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Lattes: 8730416639355389. ORCID: 0000-0002-9307-7132. E-mail: davi.lelis@ufv.br.

** Graduado em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Lattes: 3205886938444321. ORCID: 0000-0002-9050-0396. E-mail: elderabreu@live.com.

Key-words: Decree Law No. 200/1967; Democracy; Administrative Law; civil-military dictatorship; Administrative Reform.

INTRODUÇÃO

Uma breve revisão histórica é capaz de demonstrar o caráter de rupturas institucionais que se fez presente desde a Independência do Brasil até os dias atuais. Essas rupturas trazem a proposta de valorização do novo, a ser construído, em detrimento do arcaico, que deve ser esquecido. No âmbito da Administração Pública, as rupturas se traduzem na descontinuidade de planejamento e geram o problema da utilização do aparato administrativo para a realização de interesses privados das classes dominantes do poder.

O golpe de Estado de 1964 figura como episódio de ruptura institucional, que teve como desfecho a mais longa ditadura vivida pelo Brasil. No âmbito da Administração Pública, o governo ditatorial empenhou-se na implantação de uma reforma “modernizadora”. A despeito do propagado propósito “modernizador” da reforma ditatorial na Administração Pública, o que se observou como consequência prática do Decreto-Lei nº 200/1967 foi a separação entre administração direta e indireta e o favorecimento do patrimonialismo e fisiologismo, passando a ser fomentados no sentido dos interesses privados do regime ditatorial militar.

O autoritarismo próprio de um regime ditatorial tornou-se mecanismo de funcionamento da reforma, que teve foco no viés estrutural (aliando-se ao velho burocratismo para tal) em detrimento da reforma valorativa, comportamental e participativa que seria necessária para a absorção social do sonhado “modelo moderno”. A proposta de um sistema administrativo aberto, descentralizado e permissivo viu-se incompatível com as características autoritárias que sustentavam o regime, de forma que triunfou a coercitividade.

Mesmo com a retomada democrática após a Constituição de 1988 e a consequente configuração de um Estado Democrático de Direito, o sistema administrativo brasileiro ainda mantém parte significativa de suas bases firmadas nas estruturas advindas da reforma administrativa do período ditatorial, apontando para um déficit democrático em seu funcionamento e fomentando a discussão acerca da efetividade da Constituição de 1988 enquanto instrumento centralizador e depurador do ordenamento jurídico pátrio.

Isto posto, é de extrema valia e relevância a compreensão dos processos que levaram à conformação do sistema administrativo como o é na atualidade, suas bases estruturais, e causas sociais do déficit democrático e participativo na Administração Pública brasileira; objetivos aos quais se propõe este trabalho. Nessa senda, surge o questionamento: o sistema administrativo atual continua refletindo aspectos do regime autoritário que o fundou? Para mais, contextualizando sociologicamente sob o prisma das linguagens da democracia identificadas por Barboza Filho¹: seria o déficit democrático do

¹ BARBOZA FILHO, Rubem. As linguagens da democracia. *Revista brasileira de ciências sociais*. São Paulo, 2008.

sistema administrativo atual decorrente da incompreensão, sobretudo, da linguagem dos afetos?

Frente ao problema proposto, neste trabalho de natureza teórico-proposicional emergem a seguinte hipótese a ser explorada: A reforma administrativa implantada por meio do Decreto-Lei nº 200/1967 teria suas bases fundadas em um sistema antidemocrático de governo e deliberação, que se sustentou pelo autoritarismo, traço que teria marcado os resultados obtidos com a mudança no paradigma organizacional administrativo. O cenário criado pela ruptura democrática e, também, a reforma administrativa ditatorial, teriam se consubstanciado, sobretudo, baseados em uma incompreensão e desvalorização da linguagem (ou dimensão) dos afetos. Em decorrência desse déficit da formação democrática, haveria, na prática hodierna da Administração Pública, incompreensão acerca das funções do aparato administrativo na garantia do interesse público por toda a sociedade.

O material coletado foi analisado de forma a verificar a adequação dos dados ao recorte objetivo da temática estabelecida para este trabalho. Quanto à referida análise, cumpre destacar que foi feita em observância às orientações de Rodrigues², ao destacar que essa análise se faz tanto no texto do documento, a chamada análise interna, quanto em sua estrutura e contexto de argumentação, autoria e fundamentação, a chamada análise externa. Além disso, foi seguida uma vertente teórico-metodológica, que busca compreender o fenômeno jurídico imerso em um ambiente social mais amplo. O trabalho foi baseado na revisão bibliográfica acerca das temáticas em questão, sob um aspecto jurídico-sociológico que se preocupa com as contradições do próprio Direito e demais campos do conhecimento³.

Assim sendo, a primeira seção se volta para a caracterização da conjectura de Barboza Filho⁴ acerca das linguagens da democracia. Enquanto a segunda seção é dedicada à análise e exposição do fato histórico-jurídico consubstanciado na reforma administrativa ditatorial. A última seção se destina a situar e relacionar a temática constitucional, especialmente, ponderando acerca da questão da efetividade constitucional e sua relação com o fenômeno observado neste trabalho. Por derradeiro, as considerações finais buscam correlacionar as matérias abordadas nas seções anteriores, no intuito de permitir uma compreensão mais elaborada sobre o objeto em foco e sua órbita de implicações.

As linguagens da Democracia

As três linguagens da democracia

Barboza Filho⁵ identifica três linguagens distintas na democracia, que são comple-

² RODRIGUES, José Honório. *Teoria da História do Brasil: introdução metodológica*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

³ GUSTIN, Miracy; DIAS, Maria Teresa. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

⁴ BARBOZA FILHO, Rubem. *As linguagens da democracia*. *Revista brasileira de ciências sociais*. São Paulo, 2008.

⁵ BARBOZA FILHO, Rubem, *A modernização brasileira e o nosso pensamento político*. *Perspectivas*. São Paulo, 2010.

mentares entre si, embora se manifestem com maior pujança individualmente em certos períodos. O contínuo desenvolvimento democrático depende da interação e da compreensão dessas três dimensões, sendo elas: a linguagem dos interesses, a linguagem da razão e a linguagem dos afetos.

A linguagem dos interesses se baseia em uma concepção liberal de que todo indivíduo é “revestido com os direitos civis ou negativos, de tal modo que todos tenham o máximo possível de liberdade para a realização de seus fins particulares”⁶. Essa dimensão busca a afirmação da autonomia do indivíduo, na qual o Estado não pode interferir, centrando-se no indivíduo e na fruição de seus interesses, carregando o demérito de atomizar a sociedade⁷.

Já a linguagem da razão é aquela que busca a reunificação da sociedade para que o conflito de interesses não resulte no caos. Essa dimensão busca: subjugar os interesses instintivos humanos ao crivo da razão; subjugar o interesse individual ao interesse geral. A aplicação da linguagem da razão, na modernidade, guarda relação com a exigência de que o Estado, por meio de atuação concreta, promova a igualdade material.

A linguagem dos afetos é associada à formação de uma “religião civil”, que impulsiona a criação de uma identidade cultural que vincula de forma indissociável o indivíduo e a coletividade, o cidadão e a nação. É essa linguagem que permite a construção da sociedade com fundamento na solidariedade e fraternidade. Essa dimensão se apoia na concepção aristotélica do homem como animal político⁸, encontrando na sociabilidade o caminho para a sua máxima realização enquanto ser.

Barboza Filho⁹ explicita que as linguagens de subjetivação surgem como formas de disciplinar e orientar os desejos humanos. Para Rousseau, a linguagem da razão deve interagir e se completar pela linguagem dos afetos, de forma que o contrato social além de racional fosse também sentimental e capaz de uma “religião civil” semelhante ao que Tocqueville¹⁰ identificou nos Estados Unidos. Essa união entre a linguagem da razão e a linguagem dos afetos teria sido a base para a aliança na Revolução Francesa, criando-se um senso democrático entre os cidadãos. Na linguagem dos interesses o indivíduo existe antes das suas relações sociais; na linguagem da razão os homens só atingem sua plenitude antropológica como cidadãos depois de um contrato social; na linguagem dos afetos os homens só se realizam nas relações sociais.

Histórico brasileiro sob a ótica da linguagem dos afetos

Conforme Barboza Filho¹¹, o pensamento político e a mentalidade das elites que fundaram o Brasil estavam certas acerca da necessidade de modernização e ocidentalização do país, tendo por molde as experiências vividas na França, na Inglaterra

⁶ BARBOZA FILHO, Rubem, A modernização brasileira e o nosso pensamento político. *Perspectivas*. São Paulo, 2010.

⁷ BARBOZA FILHO, Rubem. Op. cit, 2008.

⁸ BARBOZA FILHO, Rubem. Op. cit, 2010.

⁹ BARBOZA FILHO, Rubem. Op. cit, 2008.

¹⁰ TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

¹¹ BARBOZA FILHO, Rubem. Op. cit, 2010.

e nos Estados Unidos, através da incorporação do liberalismo às tradições de cada um. Ocorre que, nesse processo de mudanças, os elementos centrais e tradições da civilização barroca que constituiu os primeiros 300 anos da história do Brasil invés de terem sido incorporados, foram sacrificados. Assim, as elites brasileiras moveram-se no sentido de destruir as heranças e romper com a tradição passada, em prol de um recomeço, tido como o verdadeiro começo de uma nova nação independente. A possibilidade de democratização e a força da tradição foi totalmente desconsiderada, tendo como consequência a exclusão do povo (sujeito constituído pela tradição dos 300 anos anteriores) da vida política brasileira. A ideia modernizadora do Brasil pautou-se na criação de um povo para a sociedade moderna que se pretendia construir.

Esse *modus operandi* do liberalismo implantado no Brasil, baseado na ruptura com o passado e com os sujeitos que ele criou, justifica a naturalização de vários projetos de modernização e ocidentalização se sobrepondo à sociedade brasileira, que se tornaram narrativas recorrentes ao longo da história brasileira.

Assevera o autor que tanto o pensamento político das elites fundadoras quanto a reflexão política brasileira se envolveram na recriação do Brasil de acordo com as linguagens do interesse e da razão, ignorando a linguagem dos afetos ao romper com o passado construído pela tradição¹². Dessa maneira, diferente do que ocorreu em outras democracias modernas, na experiência brasileira não houve a devida harmonização das linguagens da democracia.

O projeto de modernização implantado no Brasil, na contramão das tradições do passado, tratou-se, em verdade, de uma “larga operação de substituição de uma sociedade fundada na linguagem dos afetos, ou dos sentimentos, por outra comandada pelas linguagens da razão e do interesse”¹³. Isso culminou em uma incorporação deturpada das linguagens, gerando uma incompreensão de seus valores.

No Brasil havia um povo em potência, uma unidade cultural baseada na linguagem dos sentimentos, que foi abalada pelas grandes revoluções nos EUA e na França, baseadas na compreensão das linguagens do interesse e da razão. Assim, a sociedade brasileira formada em seus 300 anos tenta explorar os pressupostos trazidos pelas outras linguagens em conciliação aos seus próprios, em diversas tentativas de associação harmônica entre as três linguagens.

Sem embargo, o Estado brasileiro, após a independência, reprimiu veementemente os movimentos sociais, conduzindo um projeto modernizador excludente em relação à tradição. Essa postura foi preservada pela República oligárquica. Ressalta o autor ser possível constatar que todas as revoltas e conflitos existentes entre 1770 e 1930 surgem de demandas de cunho democratizante levantadas pela tradição, pela linguagem dos afetos, ao projeto de modernização conduzido pelo Estado com base nas linguagens do interesse e da razão. Episódios históricos exemplificativos desses movimentos são a guerra dos Farrapos, a Cabanagem, a Balaiada, Canudos e a Revolta da Vacina no Rio de

¹² BARBOZA FILHO, Rubem, A modernização brasileira e o nosso pensamento político. *Perspectivas*. São Paulo, 2010.

¹³ Idem.

Janeiro, todos cujas demandas não foram incorporadas pelo projeto de modernização dominante¹⁴.

Verifica-se que mesmo o movimento de Independência, em 1822, do qual se esperava um rompimento com tradições vindas da Europa em favor das tradições nacionais¹⁵, verdadeiramente significou a continuidade do fomento de práticas que visam lucro, a imoralidade e o favorecimento do setor privado, de forma a reforçar o projeto de modernização imposto¹⁶.

Em 1889, com a Proclamação da República, surge uma Constituição aos moldes americanos, baseada nos ideais do positivismo científico. Nada obstante, segundo Lelis¹⁷, a referida mudança não incluiu a adequada compreensão das linguagens da democracia, de modo que na República opera mais uma ruptura incapaz de produzir a “religião civil”. Por sua vez, a revolução de 1930, dessa vez voltada ao desenvolvimento industrial, marcou a ruptura com o Brasil até então agrário e, nos 15 anos seguintes, sob a presidência de Getúlio Vargas, e em especial durante a ditadura dos oito últimos, tem-se a atuação de um Estado desenvolvimentista que se impunha através de uma Administração autoritária, que fechou o Congresso Nacional e centralizou o poder. As reformas administrativas varguistas tentavam implantar no discurso político brasileiro a linguagem da razão; afastando o Estado do povo, apenas conseguiram agravar ainda mais a situação da linguagem dos afetos até o ano de 1945, em que findou a Era Vargas¹⁸.

Conforme informa Barboza Filho¹⁹, a linguagem dos afetos presente na realidade brasileira, que foi suprimida pelo projeto modernizador, foi retratada na chamada literatura dos sertões, cujos expoentes são Jorge Amado, José Lins do Rego, Graciliano Ramos e Guimarães Rosa. Essa literatura demonstra a miséria brasileira decorrente de um projeto de modernização insensível que desconsidera o povo já constituído e a riqueza da vida popular, dos homens comuns de um Brasil, sobretudo, rural.

Em 1946, sob o governo Dutra, o país assistiu à promulgação de uma nova Constituição com viés democrático, que restabelecia os direitos fundamentais e a separação de poderes²⁰. O período democrático, no entanto, durou pouco. Em 1º de abril de 1964, os militares promoveram um golpe de Estado que depôs o presidente João Goulart e que, ao longo dos próximos 21 anos, cassaria mandatos eletivos, fecharia o congresso e suspenderia direitos políticos; o Brasil adentrava na mais longa ditadura civil-militar de sua história.

Marco da ditadura civil-militar, a reforma administrativa de 1967, através da promulgação do Decreto-Lei nº 200/1967, definiu os traços da Administração Pública brasileira; notadamente, promoveu a cisão estrutural entre a administração direta e a

¹⁴ BARBOZA FILHO, Rubem, A modernização brasileira e o nosso pensamento político. *Perspectivas*. São Paulo, 2010.

¹⁵ Idem.

¹⁶ LELIS, Davi Augusto Santana de. *Ensaio sobre a atuação estatal*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019.

¹⁷ Idem.

¹⁸ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 2008.

¹⁹ BARBOZA FILHO, Rubem. Op. cit, 2010.

²⁰ COSTA, Frederico Lustosa da. Op. cit, 2008.

indireta, que, tornou-se uma fonte de recrutamento de pessoal, prescindindo do concurso público. As contas públicas tornaram-se estáveis, mas somente através de uma ilusão que ocultava os reais gastos do Orçamento Geral da União²¹. Em termos democráticos, a linguagem dos interesses, aliada a uma deturpação militar da linguagem da razão, afastou completamente a possibilidade de diálogo com a linguagem dos afetos²².

A Reforma da Administração Pública da Ditadura Civil-Militar O autoritarismo e o Decreto-Lei nº 200/1967

Castello Branco, o presidente de então, afirmou ao Congresso Nacional que o propósito da reforma a ser implantada seria possibilitar que o setor público operasse com a eficiência própria de uma empresa privada. Os objetivos principais da reforma seriam permitir que o administrador tomasse as decisões que julgasse necessárias, de forma coordenada e rápida, desde o mais alto escalão até o mais baixo²³. O governo autoritário procurou adotar medidas voltadas à estabilização econômica e à criação de um ambiente mais favorável à entrada de investimentos internacionais. Além disso, procurou também aumentar a capacidade de investimento no setor produtivo estatal, por meio da intensificação de sua “capacidade extrativa”, arrecadando tributos e gerando grandes fundos que funcionaram como poupanças²⁴.

Nesse sentido, foi implementada uma concentração de recursos no âmbito federal sem precedentes na história institucional e fiscal brasileira, por meio da utilização da Constituição de 1967, da Emenda Constitucional de 1969 e da Reforma Tributária de 1966. O principal propósito das medidas reformistas adotadas era trazer uma abordagem empresarial para a Administração Pública, visando trazer para o setor público a eficiência com que se operava o setor privado²⁵. Como consequência natural, o crescimento da intervenção econômica levou à transposição de instrumentos de administração próprios do setor privado para o setor público. Essas não se contiveram somente ao âmbito federal, tendo o governo federal, por meio do Ato Institucional nº 8/1969, determinado que os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal tomassem medidas para efetuar reformas administrativas em seus âmbitos nos mesmos moldes da reforma federal em implantação²⁶.

Houve um intenso investimento em descentralização, que se expõe especialmente com a criação da administração indireta, utilizada como meio de expansão da intervenção estatal no setor econômico. Na Administração indireta, o quadro de pessoal foi

²¹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*. 2006.

²² LELIS, Davi Augusto Santana de. *Ensaio sobre a atuação estatal*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019.

²³ DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. *Cadernos de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

²⁴ RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. *Anais [...]*. Lisboa: CLAD, 2002.

²⁵ ABU-EL-HAJ, Jawdat. A estrutura do Estado e a economia política da intervenção estatal no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, 1991.

²⁶ RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Op. cit, 2002.

preenchido por tecnocratas, ao passo que a burocracia tradicional se mantinha na administração direta²⁷.

A formação do Decreto-Lei nº 200/1967 reflete, mais uma vez, a sina brasileira de impedir a relação entre as linguagens da democracia. Seja no Império, seja no período republicano, o governo central sempre buscou por meio de um estilo administrativo centralizador aumentar a sua presença no território da nação. Notadamente, em períodos de surto autoritário, como ocorreu no governo ditatorial de Getúlio Vargas e, também, após o golpe de 1964, que os movimentos reformistas se erguem²⁸.

É assim que o Decreto-Lei nº 200/1967 implementa a descentralização sem que haja perda de controle central; na prática utilizou-se o modelo de organizações de grande porte, principalmente em empresas multinacionais, consistente na centralização da estratégia e na descentralização das operações. Nada obstante, com a aplicação prática das proposições da reforma, a consequência lógica observada é a criação de vários centros decisórios distintos a partir da descentralização administrativa, cada qual com suas características próprias e diversas daquelas observadas no topo da organização administrativa, mas em situação de coordenação com a opinião pessoal e as preferências daqueles que ocupam os altos escalões decisórios da administração federal. Conforme demonstra a experiência histórica, o comportamento do alto escalão é de grande impacto na forma de funcionamento e prática administrativa federal.

Além das alterações estruturais, base da descentralização administrativa, como reorganização de funções e pessoal, é imprescindível realizar alterações comportamentais. Nesse sentido, aqueles que ocupam os cargos superiores devem promover iniciativas e estímulos à participação geral dos membros das organizações, de forma a restringir suas tendências de centralização de decisões individuais em prol da criação de um clima organizacional que se desvincule do autoritarismo e da rigidez para, assim, quebrar a indiferença daqueles que aguardam as decisões que vêm dos altos escalões²⁹.

O Decreto-Lei nº 200/1967 teve como objetivos a modernização do sistema administrativo, todavia, não se desvinculou das antigas estruturas que lhe serviram de inspiração, mantendo uma administração mecânica, que tem como modelo funcional a adequação do ser humano à estrutura organizacional imposta.

A reforma implementada pelo governo militar por meio do Decreto-Lei nº 200/1967 foi exitosa nas tarefas de formalização, padronização e rotinização, permitindo ao chefe do Executivo que usasse de poderes irrestritos e excepcionais de forma punitiva e coercitiva, em prol de interesses particulares de manutenção do próprio regime autoritário. A modernização buscada, paradoxalmente, acompanhou-se da utilização de ameaças, punições e destituições³⁰.

²⁷ RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. *Anais [...]*. Lisboa: CLAD, 2002.

²⁸ BERTERO, Carlos Osmar. Mudança Organizacional e Processo Decisório. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, 1976.

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

Vislumbra-se que a predileção pelas reformas com foco no viés estrutural em detrimento do viés comportamental não é fruto de desconhecimento por parte do governo ou da necessidade de se cumprir com uma reforma estrutural inicialmente, de outro modo, figurando como opção consciente baseada nos próprios interesses de um governo naturalmente autoritário.

As decorrências do Decreto-Lei nº 200/1967

Mesmo não tendo cumprido as metas a que se propôs, é evidente que o Decreto-Lei nº 200/1967 teve grande influência na consolidação de um novo modelo de administração no Brasil, em substituição ao modelo clássico burocrata, fundamentado nas ideias de Taylor, Fayol e Weber. Imerso em um ambiente de autoritarismo e em um regime autoritário, foi instrumento do Estado para expandir a intervenção no meio econômico e social³¹.

Indubitavelmente, a maior marca da reforma implementada por meio do Decreto-Lei nº 200/1967, que propagava o ideal de modernização da máquina administrativa, foi a criação de instituições da administração descentralizada. A multiplicação de entidades da administração indireta (fundações, empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista) objetivavam facilitar as intervenções que o governo almejava. A expansão da administração indireta teve como consequência a formação de um aparato tecnocrático moderno que contrastava com o aparato burocrático, formal e obsoleto da administração direta, esta última que ficou relegada no ideal reformista do governo ditatorial, o que traz consequências ainda na atualidade³².

Nesse sentido, torna-se possível afirmar que a reforma implantada em 1967 não atingiu os desejados propósitos modernizadores. Ela não teve o mérito de diminuir as disparidades burocráticas entre a Administração Pública direta e a indireta, tampouco significou a profissionalização do serviço público. Em verdade, a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, normalmente, sem a exigência de concurso público³³. O regime militar preferiu o atalho do recrutamento de administradores por meio das empresas estatais, ao invés de optar pela redefinição de carreiras e um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, desperdiçando a oportunidade de consolidar uma burocracia profissional forte no país³⁴.

Acrescenta-se que a reforma implementada por meio do Decreto-Lei nº 200/1967 não foi a primeira tentativa de reforma gerencial da Administração Pública, ideia que já era fomentada desde a década de 1930, com a criação das autarquias. Sem embargo do propósito de substituição do modelo de administração burocrática, a reforma promovida

³¹ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, set./out. 2008.

³² MARCELINO, Gileno Fernandes. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: Sedap, 1987.

³³ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*. Brasília, 1998.

³⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.

por meio do Decreto-Lei nº 200/1967 teve como resultado o favorecimento da sobrevivência do patrimonialismo e do fisiologismo na Administração Pública, ao permitir a contratação de pessoal sem concurso público³⁵.

Para além disso, ao deixar de lado a administração direta e central, a qual foi identificada com o burocratismo a ser combatido, houve um enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado. A opção por não realizar concursos públicos para carreiras de altos administradores, contratando escalões superiores através das empresas estatais, foi estratégia oportunista do governo militar que descambou no fracasso da reforma.

A Constituição de 1988 e a Herança Pós-reformista

A promulgação da Constituição de 1988

A retomada democrática, simbolizada pela promulgação da Constituição de 1988, representou o ressurgimento e o reconhecimento da necessidade progressista em nossa sociedade, em contraponto à barbárie e ao inescrupuloso experienciado na recente ditadura civil-militar. Sob a ótica jurídica, a promulgação da Constituição de 1988 representa a eleição paradigmática de um novo marco centralizador do ordenamento jurídico pátrio. A complexidade que envolve tal evento ultrapassa a discussão acerca da recepção constitucional dos instrumentos legais do passado, relacionando-se à própria efetividade e aplicação prática dos ditames constitucionais frente às construções históricas e às instituições sociais do nosso tempo.

Para além da recepção formal e material que se confortou sobre certos títulos, como o foi no caso do Decreto-Lei nº 200/1967, emerge a discussão acerca do poder constitucional de reconhecimento e transformação social, buscando desvencilhar-se das amarras e máculas do passado.

No âmbito administrativo do Estado, seara emaranhada de características antidemocráticas como o autoritarismo, o patrimonialismo e a valorização de interesses privados em detrimento dos interesses públicos, mantidas pela reforma ditatorial por meio do Decreto-Lei nº 200/1967, a conformação de uma nova ordem constitucional enfrenta desafios significantes em seus ambiciosos objetivos de transformação social.

Com a promulgação da Constituição de 1988 foi marcada por uma grande ambiguidade histórica. Ao mesmo tempo em que surgiu de um projeto popular e democrático de fortalecimento da proteção social a partir da valorização das instituições do Estado e da sociedade civil, trouxe consigo uma narrativa oriunda do pensamento do livre mercado, que entende o Estado Social e os direitos fundamentais como um fardo a ser carregado. Eis a síntese jurídica dos movimentos modernizadores de nossa história: incorporação de valores liberais em moldes estranhos à nossa formação nacional, sem preocupar em aproximar o povo de suas reais necessidades. Sob essa perspectiva, apesar de sua força a Constituição de 1988 não teve o condão de superar desonras da realidade brasileira, como a ausência de direitos efetivos, o sequestro do público pelo privado e um

³⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.

olvidar político aparente³⁶.

A expectativa era que, com a Constituição de 1988, a Administração Pública se libertasse da pecha de autoritária e passa-se a compreender a sua missão de concretização de direitos e garantias fundamentais, em expressão do dever-poder imposto pelo texto constitucional. Mas, em verdade, a Constituição de 1988 é o maior reflexo e representação da nossa sociedade, fundamentalmente heterogênea e com sérios problemas e deficiências com relação à cidadania, o que impede materialmente a formação de uma comunidade de sujeitos livres e iguais. Assim, a Constituição de 1988 figura como um ambiente de luta pela garantia de direitos fundamentais em uma sociedade em que muitos não têm acesso nem aos direitos básicos.

A efetividade constitucional

Interessante debate pode ser estabelecido sobre a problemática acima exposta, no que tange à efetividade do projeto constitucional. No esteio de Correa e Bacha e Silva³⁷ há que se considerar o embate sob duas óticas distintas, tradicionalmente marcantes: o contraponto entre os liberais e os conservadores.

Oliveira Vianna³⁸ foi um expoente na defesa de um projeto político conservador. Descrente na adoção de um regime democrático, ele acreditava que só seria possível a adoção pelos Estados-nação quando houvesse um sentimento do Estado Nacional³⁹. De acordo com o pensador, ao adotar um regime democrático representativo, na Constituição de 1824, não houve a incorporação do complexo cultural-democrático da Nação por parte do povo-massa.

A imposição legal do regime não teve o mérito de inculcar no povo a prática e os costumes democráticos, de forma que os assuntos estatais não passaram a ser conduzidos de baixo para cima como se deveria⁴⁰. Em decorrência dessa ausência de internalização democrática, o autor afirma que o ideal democrático expresso na Constituição de 1824 tratava-se de mera criação das elites dirigentes do poder no país.

Para Oliveira Vianna a diferença essencial entre o nosso povo e os europeus se encontra, principalmente, na ausência na nossa gente de um espírito comunitário e de um sentimento de pertencimento que levam a uma noção de autogoverno. A incorporação de um regime representativo e de um ideal republicano são práticas externas ao nosso espírito político, configurando o que se chama de Idealismo Constitucional, o qual ele considera como utópico⁴¹. Entretanto, de modo oposto, ao se constatar o pensamento de Barboza Filho⁴², já tratado neste trabalho, de que há ausência, no Brasil, de uma “religião

³⁶ CORREA, Leonardo Alves; BACHA e SILVA, Diogo. A Constituição Econômica e a Constituição Real do Capital: um trintenário de tensões. *Trenta anos de constituição e 130 anos de lei Áurea*: avanços e retrocessos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

³⁷ Idem.

³⁸ VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999.

³⁹ CORREA, Leonardo Alves; BACHA e SILVA, Diogo. Op. cit.

⁴⁰ VIANNA, Oliveira. Op. cit. 1999.

⁴¹ Idem.

⁴² BARBOZA FILHO, Rubem. A modernização brasileira e o nosso pensamento político. *Perspectivas*. São Paulo, v. 37, jan./jun. 2010.

civil”, com fulcro nas linguagens democráticas, oriunda da junção entre a tradição e o liberalismo, é possível dizer que, apesar de nossas peculiaridades históricas, a visão conservadora de que os povos do norte seriam racionais e avançados e nós, os outros, seríamos emotivos e atrasados é equivocada.

De acordo com as linguagens da democracia, cada nação tem sua trajetória sem que seja possível afirmar que será o povo e o modelo estatal das terras estrangeiras a definir a forma como o Brasil deva se organizar. As distinções históricas levam cada qual por caminhos diversos, em comum apenas a necessidade de se fazer conciliar as linguagens da democracia, de se aproximar a esfera política e jurídico do povo enquanto destinatário dos direitos constitucionais. Reside aí o desafio.

No Brasil, a esfera política e jurídica é distante realidade social brasileira, importando modelos inaplicáveis às condições naturais da nossa sociedade. O que ocorre em decorrência dessa inadequação é uma dissonância entre o propósito constitucional e a realidade social. Os comandos e princípios constitucionais permanecem alheios à realidade a que se devem aplicar. A incorporação dos valores de um regime liberal em nossa sociedade foi feita sem uma aprendizagem, gerando grande distorção entre os projetos políticos trazidos nas constituições e a efetiva realidade nacional. Ele ressalta que este é um traço comum entre os povos da América Latina, a desconsideração da tradição dos povos em favor de um projeto político. Essas críticas se direcionam, principalmente, aos representantes do Idealismo Constitucional, como Ruy Barbosa⁴³, afirmando que estes tinham o propósito de incorporar um regime liberal em detrimento da tradição, costumes e espírito político do povo⁴⁴.

Roberto Gargarella⁴⁵, ao tratar do constitucionalismo latino-americano, sustenta que os nossos projetos constitucionais carregam consigo o problema da desigualdade. Dessa forma, são forçadas a se voltar para tal questão pendente no seio social, como o foi na Constituição de 1988, que emergiu em meio a um contexto político e econômico controverso. Nesse sentido, é possível identificá-la como positivação das diversas lutas e demandas sociais que foram contidas durante os anos de regime militar que a antecede. Ela representou a formalização de um compromisso político envolvendo os temas que foram objeto de reivindicações e lutas sociais pelos mais distintos segmentos da sociedade civil durante a ditadura⁴⁶.

É necessário observar que, nada obstante a Constituição de 1988 tenha elegido princípios e fundamentos próprios de uma ordem econômica capitalista, ela também contemplou princípios da socialização. Dessa maneira, seria correto dizer que a Constituição de 1988 adotou um sistema capitalista que exige uma atuação estatal na ordem econômica, visando a garantia de um modelo de bem-estar, o que impõe ações governamentais voltadas à justiça redistributiva. Nessa esteira, destaca-se a relevância do aparato administrativo enquanto meio de concretização dos propósitos constitucionais, o

⁴³ BARBOSA, Ruy. *Trabalhos jurídicos*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.

⁴⁴ VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999.

⁴⁵ GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz editores, 2014.

⁴⁶ CORREA, Leonardo Alves; BACHA e SILVA, Diogo. *A Constituição Econômica e a Constituição Real do Capital: um trintenário de tensões. Trinta anos de constituição e 130 anos de lei Áurea: avanços e retrocessos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

que atribui à Administração Pública a precípua função de equilíbrio social e suporte ao modelo socializante eleito pela Constituição de 1988⁴⁷.

Apesar de trazer em sua conformação uma ampla rede de mecanismos de proteção social e contemplar as reivindicações populares, as condições materiais que refletiam na consolidação do texto constitucional resultaram em um bloqueio em sua efetivação. Tais condições vieram de diversos fatos históricos, como a reorganização da estrutura produtiva, de trabalho, do meio político e geopolítico e, também, cultural. Assim, a Constituição de 1988 é marcada pelo embate entre a soberania da Constituição e a soberania do livre mercado, uma tensão permanente entre a mercantilização ou a sua negação nas diversas esferas sociais⁴⁸.

No âmbito administrativo, buscou-se introduzir princípios e modelos de conduta oriundos do mercado, visando a incorporação no Estado de valores identificados no liberalismo como garantidores de lucratividade e êxito, em valorização da lógica do capitalismo financeiro crescente. Destaca-se que, desde a empreitada reformista ditatorial, instrumentalizada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, a incorporação de valores e diretrizes próprios da lógica de funcionamento do mercado já era prática reiterada no âmbito da Administração Pública, de modo que houve a progressiva mitigação da atuação administrativa voltada à concretização dos mandamentos constitucionais socializantes em prol de uma lógica liberal de funcionamento. Dessa maneira, os mandamentos da Constituição de 1988 foram relegados à relativização extrema, pelas próprias instituições estatais que deveriam resguardar a sua aplicação.

O fato da recepção constitucional do Decreto-Lei nº 200/1967 ilustra a dependência e incapacidade do sistema legal de desvencilhar-se material e estruturalmente dos arquétipos autoritários e antidemocráticos que o conceberam. A promulgação da Constituição de 1988 com seus ambiciosos anseios progressistas se vê dependente de um sistema truncado, que falhou em seus próprios objetivos modernizadores, o que coloca o funcionamento da máquina administrativa preso à reprodução de modelos de conduta conservativos de privilégios e limitadores à incorporação dos valores democráticos pretendidos pelo diploma constitucional.

Para além da dependência material e estrutural, o maior desafio que se apresenta à concretização dos propósitos progressistas no campo administrativo relaciona-se à reforma comportamental tão necessária e pendente no âmbito da Administração Pública e nas estruturas que a orbitam. Aqueles que exercem o poder e gerenciam a máquina administrativa alimentam o gosto pelo moderno burocratismo que visa a manutenção do fisiologismo e das benesses que a perversão do interesse público em prol do interesse privado pode gerar.

Em tempos de descrença no Poder público, os discursos de valorização da lógica do setor privado enquanto modelo de conduta a ser seguido, cuja existência não é recente, são reforçados e ganham espaço dentro da própria estrutura administrativa pública. O

⁴⁷ CORREA, Leonardo Alves; BACHA e SILVA, Diogo. A Constituição Econômica e a Constituição Real do Capital: um trintenário de tensões. *Trinta anos de constituição e 130 anos de lei Áurea: avanços e retrocessos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

⁴⁸ Idem.

ímpeto oportunista de implosão toma espaço na seara administrativa como objetivo principal, ofuscando ainda mais a persecução dos objetivos progressistas eleitos na Constituição de 1988 também para a Administração Pública. A crise constitucional, que é também democrática, não é fruto apenas da modernidade, vem desde a gênese da nação; no caso da Administração Pública, a crise é representada pela permanência no tempo e no espaço dos ditames administrativos criados durante o período da ditadura civil-militar. Assim, nenhuma proposta de ampliação de esferas democráticas⁴⁹ é capaz de contornar o problema proposto sem que se compreenda a necessidade de se fazer comunicar as três linguagens da democracia.

Considerações Finais

No decorrer da trajetória histórica, o pensamento político social brasileiro foi aliado a projetos antidemocráticos em prol de uma suposta modernização. Estes projetos foram consubstanciados nas perspectivas advindas das linguagens da razão e do interesse em prejuízo da linguagem dos afetos. O resultado da infeliz aliança é o rompimento com a tradição e com todos os bons frutos que a historicidade brasileira pode produzir.

O mesmo se dá com a reforma administrativa implementada pelo governo ditatorial. O movimento reformista já delineado pelos governos anteriores foi instrumentalizado e desenvolvido na malha do autoritarismo, característica historicamente predominante no Brasil que, à época da reforma, funcionava como verdadeiro protocolo de atuação para o governo. Para além do aspecto de ausência de legitimidade democrática que é característico de um governo não eleito e ditatorial, a estratégia do Executivo para implementar a reforma modernizadora demonstra com clareza a sistemática antidemocrática adotada. A escolha pela implementação da reforma por meio de Decreto-Lei escancara a iniciativa de furtar do Poder Legislativo a prerrogativa deliberativa que lhe é própria, privando o Congresso das discussões que poderiam ser contrárias aos interesses privados do governo militar.

O Decreto Lei nº 200/1967 é promulgado objetivando levar a eficiência da empresa privada para o setor público, modernizando o Estado a partir da incorporação de valores e diretrizes provenientes do liberalismo. Ocorre que a modernização buscada não se preocupou com a obrigação de equilíbrio e interação entre as três linguagens da democracia, se mostrando, em verdade, oposta a qualquer forma de institucionalidade política da tradição representante da linguagem dos afetos. O pensamento político-social liberal considerou que a reforma estatal deveria preceder a reforma social, de forma a criar os sujeitos adequados a partir de um modelo imposto de Estado, na tentativa de um recomeço. Como consequência lógica da incompreensão da necessidade, mormente, da valorização da linguagem dos afetos, a reforma administrativa e as instituições liberais por ela trazidas se distanciaram do povo brasileiro, da sociedade a que se prestavam, resultando no fracasso do projeto modernizador.

⁴⁹ KOZICKI, Katya; FALLER, Maria Helena Fonseca. Radicalizando a democracia, redefinindo a esfera pública, redesenhando instituições: um ensaio para maior participação popular na política. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. Santa Maria, 2020.

Objetivamente, a principal marca da reforma, a criação de inúmeras entidades da administração indireta, terminou por tornar-se meio para recrutamento discricionário de pessoal que, em verdade, visava possibilitar a intervenção crescente do regime ditatorial no meio econômico e no meio social. O oportunismo da medida reformista fica evidente ao se observar o descaso pela administração direta, que foi relegada à obsolescência, gerando um abismo entre as estruturas da Administração Pública brasileira.

A reforma administrativa implementada por meio do Decreto-Lei nº 200/1967 foi, propositalmente, voltada para o viés estrutural, desconsiderando a cogente reforma comportamental para a garantia de seu êxito. Na prática, o que se observou como resultado da implementação da reforma foi a criação de vários centros decisórios que eram guiados no sentido dos interesses privados daqueles que detinham os cargos superiores.

Não houve, de fato, a mudança ou modernização que seriam necessárias na estrutura decisória. A estrutura piramidal foi mantida, fomentando um clima organizacional autoritário na administração indireta. A lógica comportamental arcaica manteve seu funcionamento, sendo os indivíduos relegados à mera tarefa de cumprir decisões vindas de seus superiores. Por certo que a reforma estrutural foi estratégia consciente do governo militar e não mera ignorância. Em verdade os detentores do poder mantinham desprezo pela emancipação dos indivíduos enquanto seres pensantes, de forma que lhes furtando a possibilidade de desenvolverem suas potencialidades e sua imaginação no âmbito da máquina administrativa, mantinha-se o funcionamento do aparato em benefício próprio dos líderes autoritários.

A reforma administrativa implementada por meio do Decreto-Lei nº 200/1967 é uma forma de representação e materialização da conformação sociológica do Brasil, refletindo, portanto, a incompreensão da linguagem dos afetos e os prejuízos decorrentes nos diferentes âmbitos da sociedade. Por exemplo, no âmbito da Administração Pública, ao se manter estruturas autoritárias, não permitindo aos empregados a participação deliberativa, impede-se que os indivíduos se realizem enquanto animais políticos que demandam participação na coletividade. Em consequência, se perpetua a falta de autoidentidade e, também, de identidade coletiva. Levado o exemplo à máxima da extensão da sociedade brasileira, essa falta de identificação enquanto elemento formador da unidade nacional, ocasionada pelas seguidas rupturas com a tradição em prol de projetos vazios de modernização, impede a formação de uma “religião civil”. Essa “religião civil” seria alicerce para que os brasileiros pudessem desenvolver suas potencialidades e contribuir para a consolidação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, em reprimenda de práticas autoritárias de outrora que ainda insistem em ressoar na atualidade, mesmo após a promulgação e, sob a égide da Constituição de 1988.

Nada obstante o valor idealista e simbólico do marco constitucional da Constituição de 1988, sua efetividade ainda se vê refém das amarras históricas que se manifestam no dia a dia da sociedade brasileira. As dívidas e reivindicações de um passado desvalorizado e não acolhido pelos projetos políticos retornam a todo tempo, se expondo em cada empreitada do Estado em busca de um sonhado salto desenvolvimentista.

Os intentos em prol da incorporação do liberalismo salvador, que teria a chave para um futuro de progresso, mostram-se, na realidade, como mais uma feição do desconhecimento das grandezas e das potencialidades internas de nossa sociedade, cujo vigor independe da importação de modelos estruturais e comportamentais alienígenas. A grande luta travada em defesa dos ideais progressistas trazidos na Constituição de 1988 envolve, para além da superação de suas próprias máculas materiais, a absorção de seus valores em uma sociedade repleta de estruturas e instituições historicamente antidemocráticas, viciadas em práticas autoritárias.

Para além da sustentação de um sistema administrativo através de um título legal (Decreto-Lei nº 200/1967) eivado de corrupção formativa, o grande obstáculo a ser superado relaciona-se à revitalização e à valorização da consciência e essência do público no seio social brasileiro. A própria atividade pública de fiscalização e averiguação do cumprimento e persecução do interesse público é prejudicada, uma vez que os sujeitos destinatários e legítimos possuidores da *res publica* são limitados da própria compreensão de seu papel e de sua identidade, individual e coletiva. Não se consolida a noção de autogoverno.

A mudança e a assunção do poder, capazes de concretizar os ideais progressistas e democráticos que compõem parte significativa da Constituição devem partir do povo, haja vista que as classes política e jurídica atuam pela lógica de reprodução comportamental, em benefício próprio. A emancipação deve se dar pela legitimação do texto constitucional junto aos seus destinatários reais, que devem vigiar pela correição do sistema, para além do mero aspecto de normatividade escrita, alçando o status de compromisso social coletivo.

O que se vislumbra como saída em meio ao caos sistemático da atualidade é o paradoxo de superar a si próprio, sem que o esquecimento do passado ofusque a formação do autoconhecer. A solução dos problemas internos do sistema só pode se dar com o seu reconhecimento e exposição. A autopoiese é o único meio real capaz de garantir a emancipação da nossa sociedade, o que jamais se dará com a incorporação de propagados modelos de sucesso adventícios.

REFERÊNCIAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. A estrutura do Estado e a economia política da intervenção estatal no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, v. 22, n. 1/2, 1991.

BARBOSA, Ruy. *Trabalhos jurídicos*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.

BARBOZA FILHO, Rubem. As linguagens da democracia. *Revista brasileira de ciências sociais*. São Paulo, v. 23, n. 67, jun. 2008.

BARBOZA FILHO, Rubem. A modernização brasileira e o nosso pensamento político. *Perspectivas*. São Paulo, v. 37, jan./jun. 2010.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. *Boletim de Ciências Económicas*. Coimbra, v. 69, 2006.

BERTERO, Carlos Osmar. Mudança Organizacional e Processo Decisório. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, mar./abr. 1976.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.

CORREA, Leonardo Alves; BACHA e SILVA, Diogo. A Constituição Econômica e a Constituição Real do Capital: um trintenário de tensões. In: CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; RODRIGUES, Poliana Lino (org.). *Trinta anos de constituição e 130 anos de lei Áurea: avanços e retrocessos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, set./out. 2008.

DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. *Cadernos de Administração Pública*. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 1968.

GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz editores, 2014.

GUSTIN, Miracy; DIAS, Maria Teresa. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

KOZICKI, Katya; FALLER, Maria Helena Fonseca. Radicalizando a democracia, redefinindo a esfera pública, redesenhando instituições: um ensaio para maior participação popular na política. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. Santa Maria, v. 14, n. 3, e34534, set./dez. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369434534>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/34534> Acesso em 18 mar. 2020.

LELIS, Davi Augusto Santana de. *Ensaio sobre a atuação estatal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 49, n. 2, abr./jun. 1998.

MARCELINO, Gileno Fernandes. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: Sedap, 1987.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2002, Lisboa. *Anais [...]*. Lisboa: CLAD, 2002.

RODRIGUES, José Honório. *Teoria da História do Brasil*: introdução metodológica. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999.

Data de Recebimento: 21/10/2021.

Data de Aprovação: 14/02/2022.