

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A “CONSTRUÇÃO DA ORDEM” E O DIREITO ADMINISTRATIVO: FORMAÇÃO DAS
INSTITUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL ENTRE 1937 E 2002

Paulo Eduardo de Oliveira Berni

Porto Alegre

2023

Paulo Eduardo de Oliveira Berni

A “CONSTRUÇÃO DA ORDEM” E O DIREITO ADMINISTRATIVO: FORMAÇÃO DAS
INSTITUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL ENTRE 1937 E 2002

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Direito, da Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito para
obtenção do título de Doutor em Direito.

Linha de Pesquisa: Fundamentos
Dogmáticos da Experiência Jurídica

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Camineiro Baggio

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Berni, Paulo Eduardo

A "construção da ordem" e o Direito Administrativo: formação das instituições da Administração Pública no Brasil entre 1937 e 2002 / Paulo Eduardo Berni. -- 2023.

279 f.

Orientadora: Roberta Camineiro Baggio.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Direito Administrativo. 2. Administração Pública. 3. Reforma burocrática. 4. Reforma desenvolvimentista. 5. Reforma gerencial. I. Baggio, Roberta Camineiro, orient. II. Título.

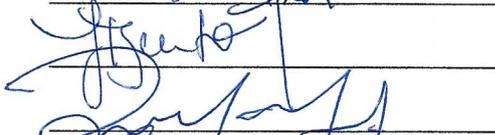
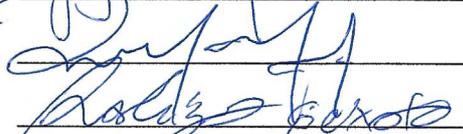
Programa de Pós-Graduação em Direito
DIREITO - Doutorado
Ata de defesa de Tese

Aluno: Paulo Eduardo de Oliveira Berni, com ingresso em 15/03/2019
Título: **"A "CONSTRUÇÃO DA ORDEM" E O DIREITO ADMINISTRATIVO: FORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL ENTRE 1937 E 2002"**
Orientador: Profª Drª Roberta Camineiro Baggio

Data: 18/09/2023
Horário: 9:00
Local: SALA PANTHEON

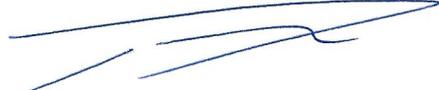
<u>Banca Examinadora</u>	<u>Origem</u>
Betânia de Moraes Alfonsin	UFRJ
Juliane Sant'ana Bento	UFRGS
Rafael da Cás Maffini	UFRGS
Rodrigo Luz Peixoto	UFRGS

Porto Alegre, 18 de setembro de 2023.

<u>Membros</u>	<u>Assinatura</u>	<u>Nota</u>	<u>Conceito</u>
Betânia de Moraes Alfonsin		A	10,0
Juliane Sant'ana Bento		A	10,0
Rafael da Cás Maffini		A	10,0
Rodrigo Luz Peixoto		A	10,0

Conceito Geral da Banca: (A)
Correções solicitadas: (X) Sim () Não
Indicação de publicação: (X) Sim () Não

Observação: Esta Ata não pode ser considerada como instrumento final do processo de concessão de título ao aluno.



Aluno



Orientador

AGRADECIMENTOS

A escrita deste trabalho se iniciou em 2018 com a apresentação da primeira versão do projeto, quando do processo de seleção para o curso de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD/UFRGS). Desde aquele momento, diante das cadeiras cursadas neste e em outros programas, das indicações de leituras recebidas e realizadas, dos debates com os colegas das mais variadas áreas, da participação em grupos de pesquisa, considero que amadureci enquanto pesquisador. Nesse processo, aquela ideia inicial foi qualificada.

Agradeço inicialmente à minha orientadora, a Professora Roberta Camineiro Baggio. Muito havia ouvido falar sobre aquela professora que inspirava seus alunos e orientandos pela capacidade técnica, fibra e uma visão sobre o Direito comprometida com a realização dos direitos fundamentais, especialmente para aqueles que deles mais necessitam. A primeira parceria profissional, na Procuradoria-Geral do Município de Canoas, apenas fez confirmar a fama, fazendo consolidar a admiração. Passados alguns anos, tive a oportunidade de compartilhar novamente seus conhecimentos, desta vez estabelecendo uma parceria acadêmica, que desejo que não se encerre com o fechamento deste ciclo.

Agradeço também aos professores, professoras, servidores e servidoras do Programa de Pós-Graduação em Direito e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas, todos da UFRGS. Como já referi, tive a sorte e o privilégio de participar de cadeiras cujas leituras indicadas e seminários foram de grande proveito acadêmico. Em nome de todos, agradeço especialmente ao Professor Rafael da Cás Maffini, referência no campo do Direito Administrativo.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo na América Latina, especialmente aqueles que compartilharam comigo as reuniões de orientação coletiva, Alice Hertzog Resadori, Rodrigo Luz Peixoto, Ricardo Silveira Castro, Luís Fernando Santos Martins, Lúcia Carolina Raenke Ertel, Alexandre Carpenedo e, mais recentemente, Flávia Hardt, Richard Peres Fernandes e Heloísa Clara. Aprendi muito em nossas sessões de estudos, debates, produções acadêmicas e participação em congressos.

Outro campo rico de aprendizagem foi o Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e Direito à Cidade da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP), cuja organizadora e orientadora, Profa. Betânia de Moraes Alfonsin reúne tantas qualidades que enumerá-las aqui acarreta o risco de deixar alguma de fora. Referência nacional e latino-americana em sua área de atuação, o grupo de pesquisa foi um espaço de muito aprendizado crítico sobre a produção

da normatividade em nossas cidades e em como ela impacta diretamente na qualidade de vida das pessoas. Para mim, Direito é isso: contribuir para que todas as pessoas possam compartilhar os parâmetros de dignidade previstos pela Constituição Federal. Um agradecimento também ao Pedro Prazeres Fraga Pereira, o qual me convidou para participar do grupo, em nome de quem agradeço aos demais colegas.

Por fim, agradeço ao meu sócio Norberto Flach, com quem compartilho a advocacia e o amor pela docência. Seu exemplo profissional é inspirador.

A etapa das cadeiras, leituras, trabalhos finais e demais obrigações relacionadas à primeira parte do doutorado foram muito desafiadoras e demandaram grande dedicação. Essa é a dimensão coletiva da tese. Cada um dos mencionados espaços de alguma forma contribuiu para o trabalho que ora apresento. Entretanto, há uma parte que é bastante solitária, que é o processo de escrita. Nesta etapa, um agradecimento especial às pessoas que, mesmo com a diminuição do convívio, ofereceram suporte emocional e espaço necessários para a produção da tese.

Nesse sentido, agradeço à minha família. Tive a sorte e o privilégio de nascer em uma família muito afetuosa que nunca nos deixa esquecer que o bom da vida é isso, estarmos juntos. Meu pai, Maurício Batista Berni – que cedo demais nos deixou e quem certamente muito teria contribuído neste processo –, e minha mãe, Neiva Iolanda de Oliveira Berni, que desde muito cedo me fizeram ter a certeza de que seguiria a carreira acadêmica. Não tenho lembrança de quando isso ocorreu: para mim sempre foi óbvio que trilharia os caminhos da pesquisa e da docência. Muito obrigado mesmo!

Meu irmão, Vinicius, companheiro e amigo – *literalmente* – da vida toda. De todos os lugares que convivemos, mais fundo em minha memória estão as tarde e noites que passamos juntos no Olímpico e na Arena acompanhando o nosso Tricolor. Não é apenas futebol e não seria a mesma coisa se não partilhássemos juntos essa paixão.

Minha cunhada, Ianaê Martelli, cunhados e agregados, Alexandre, Luciana, Christiane e Daniel, sobrinhos e sobrinhas, afilhados e afilhadas queridos. Agradecimento também especial aos meus sogros, Derly e Marlise, pelo exemplo de amor com a família e com o próximo.

Aos amigos que “estão sempre de pé” uns pelos outros, amizade que vemos agora entre nossos filhos. Novas gerações que nascem, a vida que se renova.

Mas, acima de tudo, agradeço à minha companheira, Ana Luiza. Dizer o quê? Como? Estamos há tanto tempo juntos, compartilhamos tantas experiências incríveis, temos ainda tantos projetos para o futuro, que é absolutamente impossível expressar meu amor por ti em

palavras. Compartilhar a jornada da vida ao teu lado é o que de mais incrível aconteceu comigo. O resto é consequência.

Duas dessas *consequências* atendem pelos nomes de Bernardo e Caetano. Sei que vocês sofreram com a presença-ausente do pai, especialmente nos últimos meses antes da entrega do texto. Peço infinitas desculpas por isso. Vocês dois nos – pai e mãe – desafiam todos os dias a sermos pessoas melhores. Afinal, vocês são o futuro! Pensem nisso com responsabilidade, busquem tornar o mundo um lugar melhor para todos, mas não deixem nunca de simplesmente curtir a vida e ser feliz. Lembrem sempre de dar abraços quentinhos e, como um dia ensinou a bisa Odila, nunca durmam brigados!

Como disse o poeta,

*A vida é pra valer
E não se engane não, tem uma só
Duas mesmo que é bom
Ninguém vai me dizer que tem
Sem provar muito bem provado
Com certidão passada em cartório do céu
E assinado embaixo: Deus
E com firma reconhecida!*
Vinícius de Moraes, *Samba da Benção*

RESUMO

O tema da presente pesquisa é o processo de formação institucional da Administração Pública brasileira. Mais especificamente, busca-se compreender de que modo a construção da ordem na América Latina, caracterizada pela ação estatal centralizada e autoritária, se reflete nos marcos normativos da formação das instituições da Administração Pública no Brasil entre 1937 e 2002. A hipótese principal é que seja possível observar nessas normas o autoritarismo apontado por pesquisadores como Barrington Moore Jr., Cláudio Véliz, Roberto Gargarella, Waldo Ansaldi e Verónica Giordano – tendo em vista o objetivo dos grupos dominantes da manutenção do controle social –, como uma característica dos processos de formação institucional dos Estados latino-americanos. O trabalho é constituído por quatro capítulos. No primeiro, apresenta-se a metodologia – sociologia histórica do jurídico –, o referencial teórico, conceitos próprios do Direito Administrativo, a relação deste com o Direito Constitucional e a temporalidade da pesquisa, de modo que seja possível identificar as regularidades e as discontinuidades dos fenômenos estudados. Os demais capítulos são dedicados a cada uma das reformas administrativas implementadas no Brasil ao longo do século XX (reforma burocrática, reforma desenvolvimentista e reforma gerencial), bem como projetos de reforma não aprovados. Ao final de cada um dos capítulos há uma seção na qual são analisados aspectos das reformas administrativas em cada período a partir das dicotomias atraso vs. modernidade, burocratização vs. eficiência, centralização vs. descentralização, setor público vs. setor privado e democracia vs. autoritarismo. O material que subsidia a pesquisa abrange as normas jurídicas de referência, documentos (como justificativas dos projetos de lei e textos dos agentes que mais diretamente influenciaram as reformas das instituições da Administração Pública), artigos científicos e discursos, além de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Administração Pública. Reforma burocrática. Reforma desenvolvimentista. Reforma gerencial.

RESUMEN

El tema de la presente investigación es el proceso de formación institucional de la Administración Pública brasileña. Más específicamente, se busca comprender cómo la construcción del orden en América Latina, caracterizada por la acción estatal centralizada y autoritaria, se refleja en los marcos normativos de formación de las instituciones de la Administración Pública en Brasil entre 1937 y 2002. La hipótesis principal es que es posible observar en estas normas el autoritarismo señalado por investigadores como Barrington Moore Jr., Cláudio Véliz, Roberto Gargarella, Waldo Ansaldi y Verónica Giordano, considerando el objetivo de los grupos dominantes de mantener el control social, como una característica de los procesos de formación institucional de los Estados latinoamericanos. El trabajo consta de cuatro capítulos. En el primero, se presenta la metodología – sociología histórica del jurídico –, el marco teórico, conceptos propios del Derecho Administrativo, la relación con el Derecho Constitucional y la temporalidad de la investigación, de manera que sea posible identificar las regularidades y discontinuidades de los fenómenos estudiados. Los siguientes capítulos están dedicados a cada una de las reformas administrativas implementadas en Brasil a lo largo del siglo XX (reforma burocrática, reforma desarrollista y reforma gerencial), así como a proyectos de reforma no aprobados. Al final de cada capítulo, se analizan aspectos de las reformas administrativas en cada período a partir de las dicotomías atraso vs. modernidad, burocratización vs. eficiencia, centralización vs. descentralización, sector público vs. sector privado y democracia vs. autoritarismo. El material que respalda la investigación abarca las normas jurídicas de referencia, documentos (como justificaciones de los proyectos de ley y textos de los agentes que más directamente influyeron en las reformas de las instituciones de la Administración Pública), artículos científicos y discursos, además de investigación bibliográfica.

Palabras clave: Derecho Administrativo. Administración Pública. Reforma burocrática. Reforma desarrollista. Reforma gerencial.

ABSTRACT

The theme of the present research is the institutional formation of Brazilian Public Administration. More specifically, it seeks to understand how the construction of order in Latin America, characterized by centralized and authoritarian state action, is reflected in the normative framework of the formation of Public Administration institutions in Brazil between 1937 and 2002. The main hypothesis is that it will be possible to observe in these norms the authoritarianism pointed out by researchers such as Barrington Moore Jr., Cláudio Véliz, Roberto Gargarella, Waldo Ansaldi, and Verónica Giordano – considering the objective of dominant groups to maintain social control – as a characteristic of the institutional formation processes in Latin American states. The work consists of four chapters. In the first chapter, the methodology is presented – historical sociology of law – along with the theoretical framework, concepts specific to Administrative Law, the relationship between Administrative Law and Constitutional Law, and the temporality of the research, in order to identify the regularities and discontinuities of the studied phenomena. The remaining chapters are dedicated to each of the administrative reforms implemented in Brazil throughout the 20th century (bureaucratic reform, developmental reform, and managerial reform), as well as projects that were not approved. At the end of each chapter, there is a section analyzing aspects of the administrative reforms in each period based on dichotomies such as backwardness vs. modernity, bureaucratization vs. efficiency, centralization vs. decentralization, public sector vs. private sector, and democracy vs. authoritarianism. The research is supported by legal norms, documents (such as justifications of bills and texts from agents who directly influenced the reforms of Public Administration institutions), scientific articles, speeches, and bibliographic research.

Keywords: Administrative Law. Public Administration. Bureaucratic Reform. Developmental Reform. Managerial Reform.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-1	Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964
AI-4	Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966
AI-5	Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968
ANA	Agência Nacional de Águas
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo S.A.
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEDAM	Centro de Desenvolvimento da Administração Pública
CEPA	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
COMESTRA	Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
COSB	Comissão de Simplificação Burocrática
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
ENA	École Nationale d'Administration
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ERA	Escritório da Reforma Administrativa
FGV	Fundação Getúlio Vargas

FGV CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MPCG	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OS	Organizações Sociais
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PND	Programa Nacional de Desburocratização
PPGD/UFRGS	Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
QUANGOS	Quasi autonomous non-governmental organizations
RDA	Revista de Direito Administrativo
RSP	Revista do Serviço Público
SEDAP	Secretaria de Administração Pública da Presidência da República
SEMOR	Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SNA	Sociedade Nacional de Agricultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. APROXIMAÇÕES METODOLÓGICAS E PRESSUPOSTOS TEÓRICOS.....	20
1.1 O método da sociologia histórica.	22
1.2 De onde parto: alguns pressupostos teóricos.	34
1.3 Alguns conceitos de Direito Administrativo.	47
1.3.1 <i>Origem histórica do Direito Administrativo: a ilusão garantística da gênese.</i>	48
1.3.2 <i>Centralização, descentralização, desconcentração, serviços públicos e privatização.</i>	56
1.3.3 <i>Relação Direito Administrativo e Direito Constitucional.</i>	62
1.4 Estratégia metodológica: a dialética da duração.....	66
2 DA MODERNIZAÇÃO POPULISTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO	78
2.1 Contexto histórico, origens e inspirações da modernização populista da Administração Pública brasileira.	78
2.1.1 <i>Brasil: laboratório do Estado moderno.</i>	79
2.1.2 <i>Experiências estrangeiras que inspiraram as reformas na década de 1930.</i>	87
2.1.3 <i>Pressupostos teóricos das reformas burocráticas: Max Weber.</i>	89
2.1.4 <i>Pressupostos teóricos das reformas burocráticas: Willoughby, Fayol, Gulick e Taylor.</i>	93
2.1.5 <i>A Revista do Serviço Público e a Revista de Direito Administrativo e papel dos periódicos na divulgação das reformas.</i>	96
2.2 Reformas administrativas nos anos 1937-1945: construindo o novo Estado brasileiro .	99
2.2.1 <i>Antecedentes da reforma: os primeiros passos, a Constituição de 1934 e a Lei do Reajustamento (Lei nº 284/1936).</i>	99
2.2.2 <i>A Constituição de 1937 e o Departamento Administrativo do Serviço Público.</i>	107
2.3 Redemocratização: Queda do Estado Novo, novo papel para o DASP e reformas não implementadas.	113
2.4 Observações finais sobre a reforma burocrática.	122
2.4.1 <i>A reforma burocrática e o aparelho do Estado.</i>	123
2.4.2 <i>A reforma burocrática e o Direito Administrativo.</i>	132
2.4.3 <i>A reforma burocrática entre o autoritarismo e a democracia.</i>	135
3 REORGANIZAÇÃO NACIONAL DURANTE A DITADURA MILITAR	140

3.1 Ditadura institucional das Forças Armadas.	141
3.1.1 <i>O plano político: ditadura institucional das Forças Armadas e regime burocrático-autoritário.</i>	143
3.1.2 <i>Plano econômico: desenvolvimentismo e o “milagre econômico”.</i>	148
3.1.3 <i>Plano administrativo: a reforma desenvolvimentista.</i>	151
3.2 A reforma desenvolvimentista do regime militar.	156
3.2.1 <i>Antecedentes.</i>	157
3.2.2 <i>Fundamento jurídico do Decreto-lei nº 200/1967.</i>	158
3.2.3 <i>Análise do Decreto-lei nº 200/1967: diretrizes para a reforma do Estado.</i>	161
3.3 Desburocratização, desestatização e novas tentativas de reforma.	171
3.3.1 <i>Os programas nacionais de desburocratização e de desestatização.</i>	171
3.3.2 <i>Reformas frustradas durante o governo de José Sarney.</i>	175
3.4 Observações finais sobre reforma desenvolvimentista.	177
3.4.1 <i>A reforma desenvolvimentista e o aparelho do Estado.</i>	177
3.4.2 <i>A reforma desenvolvimentista e o Direito Administrativo.</i>	184
3.4.3 <i>A reforma desenvolvimentista entre o autoritarismo e a democracia.</i>	185
4 REFORMAS LIBERAIS EM TEMPOS DE DEMOCRACIA.....	188
4.1 Administração Pública em transformação após o “fim da história”.....	188
4.1.1 <i>Administração Pública e a transição para a democracia.</i>	189
4.1.2 <i>A reforma gerencial nos países da OCDE.</i>	191
4.1.3 <i>Antecedentes teóricos da reforma gerencial no Brasil.</i>	196
4.2 A Administração Pública na Constituição de 1988.	201
4.3 A reforma administrativa da década de 1990: o Estado na era do gerencialismo.	212
4.3.1 <i>Os primeiros governos após a promulgação da Constituição.</i>	213
4.3.2 <i>O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.</i>	215
4.3.3 <i>Emenda Constitucional nº 19/1998 e legislação infraconstitucional de apoio.</i>	221
4.4 Observações finais sobre a reforma gerencial.	233
4.4.1 <i>A reforma gerencial e o aparelho do Estado.</i>	234
4.4.2 <i>A reforma gerencial e o Direito Administrativo.</i>	240
4.4.3 <i>A reforma gerencial entre o autoritarismo e a democracia.</i>	243
CONCLUSÃO.....	248
REFERÊNCIAS	256
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS	272

INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa é o processo de formação institucional da Administração Pública brasileira. Mais especificamente, busco compreender *de que modo a construção da ordem na América Latina, caracterizada pela ação estatal centralizada e autoritária, se reflete nos marcos normativos da formação das instituições da Administração Pública no Brasil entre 1937 e 2002*. A hipótese principal é que seja possível observar nessas normas o autoritarismo apontado por pesquisadores como Barrington Moore Jr., Cláudio Véliz, Roberto Gargarella, Waldo Ansaldi e Verónica Giordano – tendo em vista o objetivo dos grupos dominantes da manutenção do controle social –, como uma característica dos processos de formação institucional dos Estados latino-americanos. Penso que a Administração Pública, enquanto estrutura responsável pelas funções de planejamento e execução de políticas públicas, de instrumento para a efetivação dos direitos fundamentais, é campo privilegiado para compreender o referido fenômeno.

Desde o início de minha formação acadêmica – projetos de extensão e grupos de pesquisa – e, posteriormente, também em minha atuação profissional – em órgãos estatais, na docência e mesmo na advocacia – minhas áreas de interesse envolveram os campos do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e do Direito Urbanístico. Dediquei-me não apenas aos estudos dos conceitos e institutos de cada uma dessas áreas, como também a partir de uma perspectiva integradora. Afinal, no atual estágio do constitucionalismo, a compreensão do fenômeno jurídico somente é possível com o uso de *lentes* constitucionais.

Também, sempre que possível, busquei agregar às abordagens dogmáticas outras que ampliassem as possibilidades de compreensão do fenômeno jurídico e da realidade que observo e na qual me situo. O Direito é um campo do conhecimento que opera no mundo do *dever ser*, mas sua aplicação repercute diretamente no *ser*, na vida das pessoas, em especial quando se trata da Administração Pública. É neste contexto que o emprego da sociologia histórica pareceu uma escolha adequada para o objeto de estudo aqui definido – assim como outros métodos serão adequados para a compreensão de outros objetos.

O trabalho é constituído por quatro capítulos. No primeiro, apresento a metodologia e o referencial teórico que subsidiou a coleta, o processamento e a análise dos dados empíricos. Esses dois aspectos – metodologia e referencial teórico – são apresentados de forma articulada com o desenho da pesquisa, de forma que a delimitação de seus contornos seja justificada. Os demais capítulos – segundo, terceiro e quarto – são dedicados a cada uma das reformas

administrativas implementadas no Brasil ao longo do século XX. Neles abordo ainda projetos que, por razões diversas, não foram aprovados.

Na primeira seção do primeiro capítulo apresento as razões pelas quais entendo que a sociologia histórica pode contribuir para abordagens diversificadas e inovadoras na pesquisa no campo do Direito, ampliando as possibilidades de compreensão do fenômeno jurídico, a partir de sua hibridização com os campos das Ciências Sociais (especialmente Sociologia e Ciência Política) e da História. Defino um conceito, suas principais características e um breve histórico de sua formação. Compreender o modo como diversos pesquisadores utilizaram o método ajuda a visualizar as potencialidades para seu emprego no campo do Direito.

Recorrer à “sociologia histórica do jurídico” não implica abandonar as tradicionais formas de análise do Direito, como a hermenêutica, as relações entre norma e efetivação do texto jurídico ou o funcionamento da jurisdição constitucional. O que pretendo é realizá-las a partir do quadro histórico de transformações dos Estados latino-americanos, particularmente do Brasil, problematizando o campo jurídico-constitucional de forma diferenciada e direcionada à compreensão das razões concretas que explicam os processos históricos.

A seção seguinte é dedicada à apresentação do referencial teórico. Trata-se de autores que apontam para a centralidade da ação estatal nos processos de “construção da ordem” nos países da América Latina, sendo o autoritarismo, uma de suas marcas. Tendo como objeto de estudo os movimentos constitucionalistas na América Latina, Roberto Gargarella (2014) refere que o autoritarismo – presente nas normas relativas à organização do poder – foi uma consequência da *aliança entre conservadores e liberais* estabelecida na segunda metade do século XIX (GARGARELLA, 2014). Esse pacto representou a manutenção de uma *tradição centralista* (VÉLIZ, 1984), de viés autoritário, presente desde o período colonial e que seguiu ativa durante o processo de *construção da ordem* nas sociedades latino-americanas (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 683-726). Nesse sentido, a partir da classificação das funções do Estado proposta por Göran Therborn, elegi a função administrativa – relacionada à gestão dos interesses coletivos nas suas mais variadas dimensões, em virtude das mais diversas tarefas que são atribuídas aos Estados modernos – como objeto de análise. O argumento se relaciona com a hipótese de que o mencionado fenômeno (autoritarismo) deve ser observável nas normas relativas à formação da estrutura da Administração Pública.

Definido na seção anterior que o objeto de análise são as normas jurídicas que disciplinam a *organização* da Administração Pública, abordo então alguns conceitos específicos do Direito Administrativo que também constituem fundamentos teóricos e/ou apresentam um caráter instrumental para a pesquisa. Inicialmente, apresento uma reflexão sobre

a visão da doutrina administrativista possui de si mesmo, no que se refere à origem do seu campo de estudo. Diferentemente da compreensão tradicional e a partir de proposição de Paulo Otero (2017), a forma como a disciplina se desenvolveu nos últimos duzentos anos se aproxima do referencial teórico acima mencionado, no sentido do desenvolvimento centralizado do Estado latino-americano. No caso da normatização da estrutura da Administração Pública brasileira, possivelmente se revista não apenas deste caráter centralizador, mas padece mesmo de uma origem autoritária.

Também abordo um conjunto de expressões que considero instrumentais para a compreensão das reformas. Trata-se dos termos como “centralização”, “desconcentração”, “descentralização”, “serviços públicos” e, ainda, “privatização”. São conceitos que, conforme se verá nos capítulos subsequentes, estão presentes na formulação e na análise das reformas realizadas. Relacionados a estes outros se somarão nos próximos capítulos, como são os casos, por exemplo, de “burocracia” e de “gerencialismo”.

Na terceira parte – ainda no primeiro capítulo –, discorro sobre a relação entre o Direito Administrativo e o Direito Constitucional. Esta decorre da posição de supremacia assumida pela Constituição no atual estágio do constitucionalismo, do tratamento constitucional deferido ao Direito Administrativo (a chamada “constitucionalização do Direito Administrativo”, particularmente evidente pelas normas inseridas na Constituição de 1988) e os problemas que os dois primeiros fatores representam em termos de transição constitucional – em suma, o tema da recepção das normas –.

Finalmente, na quarta seção delimito o marcador temporal da pesquisa: o período investigado corresponde aos anos 1937 a 2002, no qual estão compreendidos os principais marcos normativos das reformas pelas quais a Administração Pública brasileira passou. O objetivo é que a temporalidade delimitada possibilite a identificação das regularidades e das discontinuidades dos fenômenos sociais estudados. Uma das características da sociologia história é estudar os processos de estruturação das sociedades ao longo do tempo” (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. I, p. 49). Para tanto, recorro ao historiador Fernand Braudel e sua concepção de temporalidade histórica, que se desdobra em três níveis ou durações: curta (o “tempo” do evento), média (o “tempo” conjuntura) e longa (o “tempo” da estrutura). É especialmente nesta última – a longa duração – que o pesquisador consegue identificar as regularidades e as singularidades dos processos históricos.

Os demais capítulos são dedicados, conforme já indiquei, a cada uma das reformas administrativas. Tradicionalmente, a doutrina jurídica identifica a realização de três grandes reformas da Administração Pública brasileira, cada uma representada a partir dos seguintes

marcos normativos: o Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938 (reforma burocrática), o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (reforma desenvolvimentista) e a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (reforma gerencial). Todas essas reformas promoveram profundas transformações nas instituições administrativas brasileiras.

Como pode antecipar o leitor mais atento, as duas primeiras reformas foram planejadas e implementadas durante a vigência de regimes politicamente autoritários (Estado Novo e Ditadura Militar, respectivamente). Como nem as reformas, nem as diferentes constituições promulgadas ou outorgadas no país representaram uma completa ruptura com o modelo anterior, é possível afirmar que as bases da regulação da (atual) Administração Pública brasileira (e, logo, da dogmática administrativista) foram assentadas durante regimes não democráticos. De modo geral, observa-se que os períodos autoritários da história republicana brasileira foram especialmente férteis no que tange à criação e fortalecimento de muitos institutos e instituições da Administração Pública. Na esteira do que até aqui se tem afirmado, merece destaque ainda um segundo aspecto relativo à normatização da Administração Pública: o fato de importantes institutos de Direito Administrativo terem ainda normais gerais produzidas durante esses períodos.

Considerado esse contexto, os capítulos abordam as reformas implementadas durante o Estado Novo, a Ditadura Militar e a redemocratização. Entretanto, entre um e outro período, ocorreram importantes eventos relacionados ao objeto da pesquisa. Em virtude da existência de pontos de conexão entre eles, inclui o período democrático entre 1946 e 1964 no capítulo 2, o governo Sarney no capítulo 3 e a constituinte e a Constituição de 1988 no capítulo 4. Cada capítulo encerra, desse modo, uma temporalidade que possibilita identificar os aspectos conjunturais das reformas.

Ao final de cada um dos capítulos há uma seção na qual analiso aspectos das reformas administrativas em cada período. Divido a análise em três dimensões: a transformação da estrutura da Administração Pública em termos de centralização e descentralização da execução da função administrativa, as transformações no Direito Administrativo e o debate sobre autoritarismo e democracia. O uso das mesmas categorias nos três capítulos contribui para a identificação de dicotomias que se farão presentes nos discursos sobre todas as reformas, tais como atraso vs. modernidade, burocratização vs. eficiência, centralização vs. descentralização, setor público vs. setor privado e democracia vs. autoritarismo. São expressões que permeiam todas as reformas administrativas e que, ao final, possibilitarão apontar para as continuidades e descontinuidades dessa história.

Assim, na primeira parte do capítulo 2, apresento o contexto histórico e as inspirações teóricas das reformas na Administração Pública relacionadas à construção de uma ordem administrativa considerada moderna, a partir de meados dos anos 1930. Trata-se de um conjunto de essas transformações que pretendem alinhar o Brasil às então modernas teorias da administração hegemônicas em países como Inglaterra, Estados Unidos e França. Na segunda seção abordo a reforma administrativa “burocrática”, implementada entre os anos de 1937 e 1945, durante o Estado Novo liderado por Getúlio Vargas. A análise abrange o estudo das normas legais de referência, bem como de atos preparatórios, discursos políticos, atos preparatórios, projetos, normas e textos doutrinários. Serão enfatizados os aspectos relativos às modificações que essas reformas promoveram na estrutura organizacional da Administração Pública brasileira, privilegiando-se as manifestações dos agentes que tiveram participação ativa no processo e que, conforme já destacado, tinham a preocupação com sua divulgação. A seguir, trato do período compreendido entre os anos 1946 e 1964, período de uma “pausa” democrática que contou com o retorno de Getúlio Vargas à presidência e tentativas frustradas de reforma que tinham por objetivo adaptar o Estado ao chamado nacional-desenvolvimentismo.

No capítulo 3 analiso a reforma administrativa implementada no contexto da Ditadura Militar. Desde os primeiros momentos do regime são priorizadas reformas modernizantes do Estado, com a reformulação das instituições para melhor adequá-las ao que os militares entendiam ser as demandas da conjuntura política e econômica internacional. O processo é iniciado, na economia, pelo Programa de Ação Econômica do Governo, de caráter liberal, e, na Administração Pública, com a edição do Decreto-lei nº 200/1967, que modifica o papel do Estado em sua relação com a ordem econômica, mas, paradoxalmente, apresenta como resultado observável o fortalecimento da grande empresa estatal. Observa-se uma estreita interrelação entre os planos político e econômico com as mudanças administrativas implementadas.

Inicialmente apresento os aspectos político, econômico e administrativo que compõem o quadro conjuntural das décadas de 1960 a 1980; a seguir, os aspectos propriamente jurídicos da reforma que prepara a Administração para o desenvolvimento; e, na terceira seção, a criação dos primeiros programas de desburocratização e de desestatização e as novas tentativas – frustradas – de reformas a Administração Pública, que não serão concretizadas em parte por conta do processo constituinte de 1987-1988. O capítulo se estende até o governo Sarney.

Finalmente, o quarto e último capítulo tem por objeto a reforma gerencial da década de 1990. Esta retomou alguns dos princípios já presentes no Decreto-lei nº 200/1967, mas representará uma transformação do modelo chamado Administração para o desenvolvimento

para outro mais ligado aos princípios (neo)liberais. A primeira seção é dedicada à contextualização histórica do período, com apresentação dos antecedentes históricos (países que implementaram os princípios gerenciais de forma pioneira) e teóricos que inspiraram a formulação e implementação das reformas liberais da década de 1990, em especial o seu principal expoente, Luís Carlos Bresser-Pereira. As seções seguintes abordam, respectivamente, as disposições da Constituição de 1988 sobre a Administração Pública e as principais modificações constitucionais e legislativas introduzidas pela reforma gerencial.

Entendo que o problema de pesquisa apresentado é original e capaz de contribuir para a dogmática do Direito Constitucional e a do Direito Administrativo. É que, tendo-se em vista que os processos de formação das instituições da Administração Pública, em geral, são analisados a partir de aspectos eminentemente técnico-jurídicos, a pesquisa inova ao estudar o objeto a partir da metodologia da sociologia histórica, o que possibilita explorar as relações do fenômeno jurídico com os contextos social, histórico e político.

Finalmente, antes de encerrar essa introdução e atento à concepção de matriz institucional que será utilizada no presente trabalho (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 686), algumas observações sobre o método e as técnicas de pesquisa. O método adotado é o hipotético-dedutivo, com pesquisa documental, partindo do estudo das normas jurídicas acima referidas (Constituição e legislação ordinária). No entanto, não me limitei à perspectiva dogmática, buscando, como referi acima, compreender as condições sociais e históricas de possibilidade e de realização. Por tal razão, analisei a fundamentação teórica (justificativas dos projetos de lei e manifestações dos agentes que mais diretamente influenciaram as reformas das instituições da Administração Pública), a cultura político-jurídica (artigos científicos e discursos), além das práticas históricas concretas. Ademais, recorri à pesquisa bibliográfica, constituída pela doutrina de referência à qual se recorre como apoio para interpretar o objeto de estudo. A partir desse conjunto de fontes, busco compreender os diagnósticos que fundamentaram as reformas, seus sucessos e fracassos, para que se mostre possível compreender a dinâmica histórica analisada.

Parafraseando o título da obra de Ansaldi e Giordano (2019, t. I e II), pretendi reconstruir os caminhos da “construção da ordem” no Brasil, considerados em seus dois eixos relacionais, quais sejam, o da estruturação do poder (no caso, com ênfase nas instituições da Administração Pública) e o da ação humana (individual ou coletiva). Afinal, o processo de modernização do aparelho do Estado é indissociável da dinâmica política e social no qual foi concebido e implementado: o estudo do passado não como um fetiche acadêmico, mas com o

objetivo de melhor compreender os processos de conformação do presente e de preparação do futuro.

1. APROXIMAÇÕES METODOLÓGICAS E PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Meu sentimento era de que nos faltava uma teoria geral, cuja luz nos tornasse explicáveis em seus próprios termos, fundada na nossa experiência histórica. As teorizações oriundas de outros contextos eram todas eurocêntricas demais e, por isso mesmo, impotentes para nos fazer inteligíveis. Nosso passado, não tendo sido o alheio, nosso presente não era necessariamente o passado deles nem nosso futuro um futuro comum.
Darcy Ribeiro (2006, p. 13).

Em dezembro de 1968, Hely Lopes Meirelles publicou um breve artigo no qual comentou sobre a “natureza, conteúdo e implicações do Ato Institucional nº 5 [AI-5]” (1969). Jurista alinhado ao regime militar, afirmou então que o AI-5 seria um “ato revolucionário, que se legitima a si mesmo” e que se justificaria “em razão de fatos comprometedores da segurança nacional e contrários aos objetivos da Revolução de março de 1964” (MEIRELLES, 1969, p. 1). No texto, suas observações aos doze artigos do Ato Institucional se limitavam a indicar quais normas possuíam antecedentes em legislações anteriores (outras constituições brasileiras e mesmo a Constituição do Estado de São Paulo), e quais representavam uma inovação em relação à Constituição então vigente (outorgada em 24 de janeiro de 1967).

A respeito da redação do artigo 10, que suspendeu a garantia do *habeas corpus* nos casos, dentre outros, de crimes políticos contra a segurança nacional, referiu que a mesma “foi sempre da tradição do direito brasileiro. Sempre constou de nossas constituições. Podia ser suspensão só nos casos de Estado de sítio” (MEIRELLES, 1969, p. 8). O comentário é um exemplo eloquente de uma das características de parte da doutrina jurídica, em geral, e do Direito Administrativo, em particular: sua pretensa neutralidade face às vicissitudes políticas (BAPTISTA, 2018, p. 31), que resultou, no exemplo referido, na ausência de crítica contundente ao consequente aprofundamento do regime autoritário.

Muito embora constitua um exemplo de certo modo extremo, o texto de Hely Lopes Meirelles é representativo do tipo de pesquisa majoritariamente realizado no campo do Direito. Tecendo uma analogia com os paradigmas da Ciência Política, é possível afirmar que, quando bem realizadas, as pesquisas jurídicas se identificam com o paradigma chamado *antigo institucionalismo* (FARR, 2003). Os estudos são *dedutivos*, pois analisam o desenho constitucional e demais normas jurídicas em abstrato, deduzindo seus efeitos em relação aos casos concretos, mas prescindindo de corroboração empírica; centram-se na análise *formal* dos

preceitos normativos – da *letra* das leis –, sem preocupação com as forças sociais que as produzem (como seus interesses ou as disputas existentes) ou com as maneiras informais com que a aplicação de tais leis é contornada; e, por fim, são *normativos*, no sentido de emitirem juízos de valor sobre os modelos existentes, prescrevendo um dever-ser a partir da interpretação do texto legal, que raramente é problematizado. Desse modo, como os juristas pensam a partir do direito positivo, as mudanças legislativas impactam fortemente na produção doutrinária.

Conforme destaca Carlos Ari Sundfeld (2017, p. 227),

A transmissão da cultura do direito administrativo, seguindo uma tradição antiga, tem sido realizada por esses livros de referência, escritos por juristas especializados. (...) Nesses livros, invariavelmente, o direito administrativo é apresentado como ramo de uma ciência mais ampla (a *ciência jurídica*), construído a partir de um sistema relativamente rígido e atemporal de classificações, conceitos e princípios.

Os doutrinadores mais respeitados, de acordo com critérios não claramente definidos, acabam por influenciar parcialmente as decisões judiciais, que, por sua vez, também passam a constituir objeto de análise da doutrina, retroalimentando o sistema. Raramente está presente a perspectiva histórica, utilizada mais como recurso retórico e de erudição, e, exceto evidentemente no caso do Direito Constitucional, a *análise das normas não é necessariamente feita a partir do arranjo institucional estabelecido pela Constituição* – desconsiderando-se, portanto, o próprio contexto institucional do país. Muito embora a padronização dos critérios para avaliação de cursos superiores, a partir de uma perspectiva nacional, tenha modificado esse quadro, ainda prevalece a imagem do jurista como um sujeito culto, de grande inteligência, capaz de vislumbrar questões somente a ele acessíveis (SUNDFELD, 2017).

É claro que há quem procure romper as barreiras com outras áreas do conhecimento, utilizando metodologias que qualificam a pesquisa realizada no campo jurídico. Algumas áreas, inclusive, são bastante propensas a este movimento, como é o caso da História do Direito, da Sociologia do Direito, da Antropologia Jurídica, da Criminologia, dentre outras. Mas, de modo geral, o que se observa é a situação acima descrita.

No presente capítulo enunciarei as razões pelas quais elegi a sociologia histórica como metodologia para orientar a coleta das informações necessárias para responder à pergunta de pesquisa. Inicialmente apresentarei seu conceito e principais características, apontando para os motivos pelos quais entendo que pode contribuir para abordagens diversificadas e inovadoras na pesquisa no campo do Direito. A seguir, indicarei o referencial teórico que fundamenta a pesquisa e que a acompanhará durante sua realização: são autores que argumentam que o autoritarismo é um dos elementos de permanência histórica que caracteriza os processos de formação dos Estados na América Latina. A terceira parte é dedicada a alguns conceitos de

Direito Administrativo que também constituem fundamentos teóricos e/ou apresentam um caráter instrumental para a pesquisa. Na quarta e última seção fundamentarei a delimitação do marco temporal da pesquisa.

1.1 O método da sociologia histórica.

Conforme anteriormente referido, Hely Lopes Meirelles manteve, ao longo de sua carreira, relações próximas com a Ditadura Militar brasileira (1964-1985). Antes dele, outros notórios publicistas mantiveram ligações estreitas com governos de suas épocas, como são os casos do Visconde do Uruguai durante o II Império, de Alcides Cruz na República Velha e de Themístocles Brandão Cavalcanti na Era Vargas (SUNDFELD, 2017, p. 49).¹ Tal circunstância poderia não ser mais do que uma curiosidade histórica. Ocorre que o curso *Direito Administrativo brasileiro*, de Hely Lopes Meirelles, cuja 1ª edição é de 1964, segue sendo reeditado e amplamente citado pela doutrina e jurisprudência brasileiras, encontrando-se atualmente em sua 44ª edição (2020) – um recorde entre os autores da área, circunstância que indica a manutenção de sua “titularidade na posição de intérpretes legítimos da ordem jurídico-política da administração pública” (BENTO; ENGELMANN; PENNA, 2017, p. 305) –.

A curiosidade fica por conta do fato de que Hely Lopes Meirelles faleceu há mais de três décadas, em 04 de agosto de 1990, um ano e dez meses após a promulgação da Constituição de 1988. Importante registrar também que não se recorre à sua doutrina – caracterizada por uma perspectiva do campo a partir dos “poderes administrativos”, portanto, a partir da autoridade² – desde uma perspectiva histórica, mas se procede à leitura de sua obra como se tratasse de um comentador atual das normas de Direito Administrativo vigentes.

Ocorre que a circunstância de o Direito Administrativo não ser um ramo jurídico codificado tem como consequência tornar a missão de sistematização e de desenvolvimento dos princípios da disciplina pela doutrina ainda mais relevante do que em outras áreas (BAPTISTA, 2018, p. 9), configurando-a desse modo “um dos elementos centrais na construção de um discurso performativo sobre o Estado” (BENTO; ENGELMANN; PENNA, 2017, p. 286). Em

¹ A legitimação jurídica dos diferentes regimes de governo por estudiosos do Direito não é exclusividade brasileira, tampouco pertinente de ser observada apenas em relação aos períodos autoritários, conforme veremos nos capítulos seguintes. Sobre as relações de publicistas com os governos brasileiros, ver também BAPTISTA; ACCIOLY (2018, p. 52), BAPTISTA (2018), BENTO; ENGELMANN; PENNA (2017) e SUNDFELD (2017). Sobre a associação dos juristas com o regime de 1964, ver PEREIRA, 2010.

² A partir da década de 1980, Hely Lopes Meirelles (2020) e Celso Antonio Bandeira de Mello (2008) antagonizaram em suas perspectivas teóricas sobre o Direito Administrativo. Enquanto o último concebe o campo a partir dos direitos dos administrados, o primeiro adota a perspectiva a partir dos poderes administrativos (BENTO; ENGELMANN; PENNA, 2017, p. 305).

tal contexto, a cultura jurídica é predominantemente transmitida por meio de livros de referência, que apresentam os diversos institutos, as normas que os regulamentam e a posição dos tribunais de maneira relativamente rígida e atemporal. É nessas obras que os profissionais buscam argumentos que serão utilizados em sua atuação, o que acaba por também influenciar a formação de jurisprudência, num ciclo que se retroalimenta (SUNDFELD, 2017, p. 26-27).

A abordagem da doutrina especializada costuma ser excessivamente dogmática, descuidando de aspectos históricos e sociológicos. Bento, Engelmann e Penna (2017, p. 291) destacam que muitas das manifestações, como a exemplificada acima pelo comentário de Hely Lopes Meirelles a respeito do AI-5, muito embora apresentadas como “técnicas”, dissimulam disputas pela distribuição do poder político. Essa característica também se observa em torno das disputas políticas sobre as noções como as de “melhor Estado” e de “boa administração pública” (BENTO; ENGELMANN; PENNA, 2017, p. 287), conceitos relacionados ao objeto da presente pesquisa.

Para Gustavo Binbenbojm (2014, p. 2-3), mesmo com uma mudança paradigmática na normatividade a partir da constitucionalização do Direito Administrativo com o advento da Carta Constitucional de 1988, a teoria de apoio brasileira seguiu permeada pelo que o autor identificou como três características principais: sua (1) inconsistência, seu (2) autoritarismo e sua (3) ineficiência.

A (1) inconsistência da doutrina está vinculada a uma contradição lógico-conceitual entre a versão da origem do direito administrativo como resultante da sujeição da burocracia à lei e ao advento da separação de poderes, ao mesmo tempo que seus institutos são o resultado da ação de um órgão administrativo – o Conselho de Estado francês – e não de uma decisão do Poder Legislativo. O (2) autoritarismo se refere à raiz monárquica responsável pela consolidação de uma “lógica da autoridade”, e não de uma “lógica cidadã”, ainda que o direito administrativo também esteja vinculado ao surgimento do Estado liberal de direito. Finalmente, a terceira característica – a (3) ineficiência – decorre do baixo grau de racionalidade do regime jurídico-administrativo (BAGGIO; BERNI, 2023, p. 1068-1069).

O exposto remete a outro aspecto digno de nota: o “descolamento” entre as temporalidades do Direito Constitucional e do Direito Administrativo. Exemplificando o exposto a partir da última transição verificada no Brasil, ao passo que a Constituição de 1988 representou não apenas a redemocratização do país, mas também a aposta na construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária, observa-se que não apenas a doutrina, mas, em especial, as estruturas do Estado, passaram em grande medida incólumes pelo processo.

É conhecida a sentença do publicista Otto Mayer de que “o Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo permanece”, presente no prefácio da 3ª edição de sua clássica obra *Direito Administrativo Alemão*, publicada em 1924. Com a frase, o autor ironizava as instituições da Alemanha de seu tempo ao constatar a permanência das estruturas

administrativas da ordem anterior – autocrática e monárquica – na nova ordem constitucional – então democrática e republicana –, e que viria a ser apontada como um dos fatores de instabilidade daquele período (BERCOVICI, 2010, p. 77).³

Gilberto Bercovici retoma essa passagem para criticar a permanência, no Brasil, após a redemocratização, da estrutura administrativa planejada em 1967. Ainda que o Direito Constitucional não seja só instabilidade – tampouco o Direito Administrativo apenas estabilidade –, a estrutura da Administração Pública brasileira ainda hoje é regida por normas concebidas no âmbito do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado por Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões nos anos 1964-1967.⁴

Destaca Gilberto Bercovici (2010, p. 77) que,

Embora não sejam incomuns as continuidades nas estruturas burocrático-administrativas durante as mudanças de regimes políticos, geralmente busca-se, nas transições democráticas, a adaptação e a reestruturação do aparato estatal aos limites, controles e objetivos determinados pelos textos constitucionais.

Nesse sentido, um dos objetivos do presente trabalho é investigar se a continuidade das estruturas administrativas após transições de regimes, acompanhadas ou não de mudanças nos textos constitucionais, é exclusividade – ou não – da mais recente retomada da democracia formal no Brasil, bem como quais seriam os reflexos da continuidade em termos da execução da função administrativa.

É justamente para buscar inovar nas pesquisas realizadas no campo do Direito que o paradigma metodológico de eleição é o da sociologia histórica.⁵ De acordo com Ansaldi e Giordano (2019, t. I, p. 49, tradução nossa), a sociologia histórica se define “como a disciplina

³ “Ao enunciar o adágio, Otto Mayer teria em mente os acontecimentos de 1914 a 1917 que, na Alemanha, modificaram em profundidade o regime constitucional, com a substituição da monarquia pela democracia parlamentar, registrando-se poucas alterações no direito administrativo daquele país” (MEDAUAR, 2017, p. 197).

⁴ As reformas promovidas pelo PAEG foram responsáveis – para citar apenas matérias relacionadas à estrutura do Estado brasileiro – pela “atual configuração do sistema monetário e financeiro, com a criação do Banco Central do Brasil (Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964), do sistema tributário nacional (Emenda Constitucional nº 18, de 1º de outubro de 1965), e Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) e da atual estrutura administrativa, por meio da reforma implementada pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967” (BERCOVICI, 2010, p. 78).

⁵ Em trabalho escrito com a professora Roberta Baggio (2023, p. 1056), apontamos para o fato de haver uma diferença de nomenclatura que parece derivar mais do campo do conhecimento de origem do analista do que propriamente de diferenças metodológicas que modifiquem sua compreensão e emprego. Nos referimos então aos termos “sociologia histórica” e “neoinstitucionalismo” e, mais especificamente, ao “neoinstitucionalismo histórico”. As fontes oriundas da Sociologia costumam adotar a primeira nomenclatura, ao passo que àquelas originadas na Ciência Política, a segunda. Verifica-se, entretanto, que os autores representantes do paradigma identificados por cada campo são os mesmos, como são os casos de Charles Tilly e Theda Skocpol, para ficar apenas em duas referências. Ademais, segundo a classificação apresentada por Adams, Clemens e Orloff (2005), o institucionalismo é uma das vertentes da fase que as autoras denominam “terceira onda” da sociologia histórica. Considerando que as mais importantes referências latino-americanas (especialmente Waldo Ansaldi e Verónica Giordano) empregam a expressão “sociologia histórica”, esta será utilizada no presente trabalho, embora o segundo termo possa eventualmente constar em alguma citação direta. De todo modo, entendemos não haver prejuízo para uma adequada compreensão dos aspectos centrais da metodologia.

que estuda os processos de estruturação das sociedades ao longo do tempo, buscando compreender a relação entre a ação humana (pessoal ou coletiva) e a organização ou estrutura social como algo que se constrói continuamente ao longo do tempo”.⁶

A sociologia histórica se desenvolve a partir da constatação de que “pesquisas históricas mostram que boa parte do mundo social atual se originou de contingências ou das imposições dos poderosos, não das necessidades da vida em sociedade ou do planejamento racional” (MONSMA; SALLA; TEIXEIRA, 2018, p. 66). Uma vez estabelecidos, os arranjos sociais resultantes criam novos grupos de interessados em sua reprodução, cuja continuidade será reforçada pela tendência dos seres humanos de naturalizar aquilo que já existe (MONSMA; SALLA; TEIXEIRA, 2018, p. 66). Como referiu Walter Benjamin em uma de suas teses sobre a História (VII), os “detentores do poder são os herdeiros de todos aqueles que antes foram vencedores”, o que resulta em uma “empatia que tem por objeto o vencedor [e] serve sempre aqueles que, em cada momento, detêm o poder”. Nesse sentido, um dos desafios do pesquisador é se afastar do “processo de transmissão da tradição, atribuindo-se a missão de escovar a história a contrapelo” (BENJAMIN, 2013, p. 12-13).

Segundo Peter Hall e Rosemary Taylor (2003, p. 194-195), a sociologia histórica busca a explicação para o comportamento humano⁷ “no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros”. Em outras palavras, procura compreender de que forma o poder é repartido de modo desigual entre os grupos sociais. Nesse contexto, definem o Estado como um “complexo de instituições⁸ capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos”, e não como um mero agente neutro que arbitra soluções entre interesses concorrentes.

⁶ No original: “(...) la sociología histórica se define como la disciplina que estudia procesos de estructuración de sociedades em el tiempo, procurando entender la relación entre la acción humana (personal o colectiva) y la organización o estructura social como algo que se construye de forma continua em el tiempo”.

⁷ Nas Ciências Sociais, os pesquisadores sempre buscam a aplicação para o comportamento, sendo equivocada, segundo Paulo Peres (2008), a ideia de que institucionalistas não ligam para o comportamento, ou de que comportamentalistas não se importam com as instituições. As instituições importam para ambos os grupos, sendo que a divergência se encontra na definição de qual delas explica o comportamento. Segundo ao autor, enquanto os comportamentalistas acreditam que o que o fator explicativo do comportamento são as instituições sociais (família, Igreja, escola, trabalho, círculos de amizade, comunidade etc.), os institucionalistas pensam que são as instituições políticas (desenho constitucional, regras de decisão coletiva etc.) que possuem maior peso na explicação das ações dos atores.

⁸ Instituições são definidas pelos sociólogos históricos em geral como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. Esses autores tendem “a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Os mencionados autores destacam quatro características da sociologia histórica. Primeira, que a relação entre as instituições e o comportamento individual costuma ser conceituada de modo muito geral, ainda que se busque compreender como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos. Segunda, que são enfatizadas as relações de poder assimétricas, “sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200).⁹ Terceira, o desenvolvimento institucional tende a privilegiar as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Por fim, o paradigma busca “explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Funda-se, pois, em densa descrição empírica e argumentação indutiva.¹⁰

Comparando a sociologia histórica a outros paradigmas, Shu-Yun Ma (2017, p. 63, tradução nossa) destaca sete de suas especificidades: (1) alargamento da definição das instituições para incluir procedimentos, normas e convenções, formais e informais; (2) interesse primário nos processos, nos legados e nas contingências; (3) combinação de fatores utilitários, morais e cognitivos para analisar os efeitos das instituições no comportamento dos indivíduos; (4) destaque para as posições assimétricas entre os atores individuais, ao invés de assumir que todos se encontram iguais de condições ao realizarem escolhas; (5) as instituições não são vistas como a única variável explicativa, devendo também serem examinadas as interações entre estas, além de outros fatores (como as mudanças socioeconômicas, as ondas ideológicas e os interesses e estratégias dos atores), situando assim as instituições em contextos mais amplos; (6) questionamento sobre o modo como as preferências individuais são formadas, não as tomando como um dado da realidade; e (7) em termos de estruturação de programas de pesquisa, a sociologia histórica tende a formular perguntas “grandes” e do “mundo real”, como

⁹ “Além disso, ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, [os sociólogos históricos] tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200).

¹⁰ “In sum, although historical institutionalists are just as interested as “other” institutionalists in the regularities of politics over time, they tend to emphasize historical process over equilibrium order. Whereas alternative conceptions view institutions in terms of their coordinating functions, historical institutionalists see them as product of concrete temporal process. Thus, rather than conceiving of institutions as “holding together” a particular pattern of politics, historical institutionalists are more likely to reverse the casual arrows and argue the institutions emerge from and are sustained by features of the broader political and social context. In this approach to institutions, path dependency involves elements of both continuity and (structured) change; institutions are conceived in relational terms (...); and institutional arrangements cannot be understood in isolation from the political and social setting in which they are embedded” (THELEN, 1999, p. 384).

é o caso da pesquisa das constituintes ocorridas em países da América Latina como resultantes de processos sociais que não se esgotam em si mesmos.¹¹

Theda Skocpol salienta que os “verdadeiros estudos sociológicos históricos possuem algumas ou todas das características seguintes”:

Fundamentalmente, levantam questões sobre estruturas sociais ou processos compreendidos como concretamente situados no tempo e no espaço. Segundo, referem-se a processos no tempo e consideram seriamente as sequências temporais em busca das consequências. Terceiro, a maioria das análises históricas identifica a inter-relação de ações significativas e contextos estruturais de forma a permitir a compreensão das consequências inesperadas, bem como daquelas esperadas nas vidas individuais e nas transformações sociais. Finalmente, estudos sociológicos históricos enfatizam as características *particulares* e *variáveis* de formas específicas de estruturas sociais e padrões de mudança” (SKOCPOL, 1984, p. 1-2, tradução nossa).¹²

O uso da sociologia histórica como paradigma metodológico nas Ciências Sociais data da década de 1950, nos Estados Unidos, tendo seu reconhecimento acadêmico definitivo ocorrido a partir dos anos 1970,¹³ ainda que a aproximação entre Sociologia e História não constituísse propriamente uma novidade metodológica (CHARRY JOYA, 2017, p. 38). Julia Adams, Elisabeth Clemens e Ann Shola Orloff (2005)¹⁴, ao apresentarem uma arqueologia da hibridação¹⁵ entre as disciplinas, referem que os *pais fundadores* das Ciências Sociais – em

¹¹ No original: “It consists of a coherent set of ideas that makes it a distinct approach in political science. First, whereas “old institutionalism” defines institutions mainly in terms of formal structures, historical institutionalism widens the concept to include both formal and informal procedures, norms, and conventions. Second, in contrast to rational choice and game theory’s focus on equilibria, historical institutionalism’s primary interest is in historical processes, legacies, and contingencies. Central to this is the idea of path dependence (...). Third, when analyzing institutions’ effect on individual behavior, historical institutionalism blends the “calculus approach” (which focuses on utility maximization) with the “cultural approach” (which emphasizes moral and cognitive factors). Fourth, instead of assuming that everyone is on an equal footing when making choices, historical institutionalism highlights power asymmetry among individual actors. Fifth, rather than taking institutions as the single explanatory variable, historical institutionalism examines interactions between institutions and other factors such as socioeconomic changes, ideological flows, and actors’ interests and strategies, thereby situating institutions in broader contexts. Sixth, while rational choice theory takes individual preferences as given, historical institutionalism goes further, to ask how such preferences are formed and constructed. Finally, when formulating research programs, historical institutionalism tends to be driven by “big” and “real-world” questions, such as the occurrence of revolutions and evolution of social systems” (MA, 2017, p. 63).

¹² No original: “Most basically, they ask questions about social structures or processes understood to be concretely situated in time and space. Second, they address process over time, and take temporal sequences seriously in accounting for outcomes. Third, most historical analysis attend to the interplay of meaningful actions and structural contexts, in order to make sense of the unfolding of unintended as well as intended outcomes in individual lives and social transformations. Finally, historical sociological studies highlight the *particular* and *varying* features of specific kinds of social structures and patterns of change.”

¹³ Destaca Verónica Giordano (2013-2014, p. 16) que, “a diferencia de Estados Unidos, donde la sociología y la historia habían tomado senderos bifurcados, en América Latina las dos disciplinas tuvieron diálogos e intercambios muy estrechos desde el origen mismo de la institucionalización de la sociología “científica”. Em sentido semelhante, ver CHARRY JOYA (2017, p. 46).

¹⁴ O modo de exposição da história da sociologia histórica em “ondas” proposto por Adams, Clemens e Orloff (2005) não é consensual entre os estudiosos da área. Ainda assim, entendo que ele se presta para o objetivo de realizar relevante no resgate histórico dos debates acerca do método. A respeito do papel dos *pais fundadores* da sociologia, ver também Mattei DOGAN e Robert PAHRE (1989).

¹⁵ A hibridização das disciplinas será conceituada adiante, nesta mesma seção.

especial Karl Marx, Émile Durkheim e Max Weber – teriam sido os primeiros estudiosos híbridos. Seus estudos e obras consistem na tentativa de recuperação das análises das transformações políticas, sociais e econômicas em grande escala pelas quais os Estados do Norte global passaram (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. I, p. 46).

O argumento central para a defesa dessa posição é o reconhecimento de que os mencionados autores clássicos buscavam compreender os processos históricos de transformação social – de sociedades feudais até sua configuração reconhecidamente moderna – pelos quais haviam passado as sociedades europeias. Entretanto, se a transição para a modernidade constituía objeto comum, havia divergência quanto ao próprio conceito de modernidade e também quando à variável explicativa: Karl Marx enfatizou a formação das classes e a estruturação do conflito entre elas; Émile Durkheim, a divisão do trabalho e a desordem moral – que chamou de anomia –; e Max Weber, a burocratização do mundo social (ABRAMS, 1982, p. 04-05). Conceitos como capitalismo, racionalização e burocratização da vida moderna – ainda hoje importantes para a compreensão do funcionamento do Estado –, emergem dessa fase (MONSMA; SALLA; TEIXEIRA, 2018, p. 67-68). Como se percebe, os elementos centrais da sociologia histórica podem ser claramente identificados: trata-se de estudos sobre a transformação social a partir da análise de seus respectivos processos históricos, em busca da identificação das regularidades e das rupturas entre os casos.

A partir da década de 1940 se observou um “eclipse parcial da sociologia histórica” (SKOCPOL, 2004, p. 08-09), com a afirmação de paradigmas metodológicos comportamentalistas. Marco dessa transição é a publicação no ano de 1951, por Talcott Parsons, da obra *O sistema social*. São características das pesquisas nesse período o “anti-historicismo” e o “empirismo abstrato”, caracterizados pela realização de estudos empíricos indutivos, a partir da análise de casos singulares para verificação de padrões gerais – e atemporais – de funcionamento das sociedades.

O ressurgimento das pesquisas focalizadas em processos de mudança social e em abordagens históricas ocorreria a partir da metade do século XX, com uma nova “onda” de pesquisadores e com a institucionalização, na década de 1970, da sociologia histórica como campo de pesquisa (MONSMA; FALLA; TEIXEIRA, 2018). É que as grandes investigações dos anos 1950 – dentre os quais destaco as empreendidas por Barrington Moore Jr. e Richard Bendix, amplamente conhecidas e respeitadas – eram vistas pela comunidade científica como trabalhos relativamente isolados em seu campo, realizados pelo gênio de “velhos homens cosmopolitas”. Não se considerava que pesquisadores “ordinários” fossem capazes de

empregar técnicas de interpretação a partir de amplos dados históricos para estudar aspectos das sociedades contemporâneas (SKOCPOL, 1984, p. 356-359).

Essa visão muda a partir dos esforços de sociólogos históricos como Charles Tilly e, especialmente, Theda Skocpol, de institucionalizar e divulgar o paradigma. A partir dos anos 1970, o uso de métodos histórico-comparativos para a compreensão de transformações sociais é então incorporado às disciplinas de cursos de graduação e de pós-graduação em Ciências Sociais nos Estados Unidos, bem como publicações especializadas passam a dedicar seções para esses trabalhos (SKOCPOL, 1984, p. 356-362).

Com efeito, um grupo de teóricos assumiu uma vertente de análise “macrossociológica comparada” das grandes estruturas estatais contextualizadas em um longo período de tempo, realizando, portanto, uma análise social mais ampla e buscando superar o a-historicismo da etapa anterior. Ainda que se tratasse de um movimento eclético, o marxismo inspirou a definição das grandes perguntas de pesquisa: “revolução”, “industrialização”, “formação dos Estados” e “formação das classes”. Outro aspecto digno de ser anotado é que nesse período é que se consolidará o uso do método comparativo como de grande relevância e eficácia aos propósitos da sociologia histórica (ADAMS; CLEMENS; ORLOFF, 2005: 05-08).

A partir da década de 1980, se verifica uma proliferação de abordagens e objetos de estudo entre os sociólogos históricos, com maior ênfase a pesquisas relacionadas à construção social das identidades, das subjetividades e das representações coletivas (MONSMA; SALLA; TEIXEIRA, 2018, p. 76). Ainda que essas pesquisas tenham se afastado do “núcleo central de questões e abordagens mais ou menos marxistas que norteavam o campo nos anos sessenta e setenta” (MONSMA; SALLA; TEIXEIRA, 2018, p. 76), não produziram rupturas em relação a conceitos fundamentais do método (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. I, p. 51).

Adams, Clemens e Orloff (2005, p. 32-63) identificam a existência de, pelo menos, cinco “comunidades” contemporâneas de sociólogos históricos: (i) os *sociólogos históricos institucionalistas*, cujos trabalhos conferem maior ênfase para a estrutura institucional dos Estados, considerando sua atual configuração como resultado de processos históricos; (ii) os *teóricos da escolha racional*, que constituem um grupo de estudiosos que foca em compreender as regras de tomada de decisão pelos indivíduos a partir da ação estratégica; (iii) os *culturalistas*, que concebem as instituições como práticas culturais; (iv) os estudos *feministas*, que adicionarão a dimensão do gênero em suas análises sobre as instituições; e (v) os pesquisadores vinculados aos *estudos coloniais e pós-coloniais*, que problematizarão a matriz eurocêntrica do pensamento sociológico clássico, aportando contribuições a partir da América Latina e do Oriente.

Retomando o tema da hibridização entre Ciências Sociais e História, cabe recordar que, de modo geral, a especialização das disciplinas é um fenômeno historicamente recente. Seguindo o pioneirismo das chamadas Ciências Naturais, também os pesquisadores sociais buscaram, a partir do final do século XIX e, especialmente, das primeiras décadas do século XX, definir protocolos padronizados que lhes possibilitassem resolver os problemas de pesquisa que a própria comunidade científica se colocou.

A partir dessas reflexões do século XIX sobre o capitalismo, os Estados-nação e as consequências do desenvolvimento de ambos, surgiram as diferentes disciplinas das ciências sociais como as conhecemos hoje. Os economistas construíram teorias do capitalismo; os cientistas políticos, teorias de estados; os sociólogos, teorias daquelas sociedades que foram integradas em estados nacionais; e os antropólogos teorias, de sociedades sem estado. Cada disciplina trazia as marcas de sua data de nascimento; os economistas eram obcecados pelos mercados; os cientistas políticos, preocupados com interações cidadão-Estado; os sociólogos preocupados com a manutenção da ordem social; e os antropólogos, atordoados pela evolução cultural em direção ao mundo desenvolvido do século XIX (TILLY, 1991, p. 21, tradução nossa).¹⁶

Também no Direito se observou esse movimento semelhante. Não é casualidade que Hans Kelsen tenha publicado em 1934 sua *Teoria pura do Direito*. Um dos teóricos que tentou aproximar o Direito do caráter de uma “ciência genuína”, já no primeiro parágrafo do prefácio à primeira edição da referida obra, o autor austríaco afirma o seguinte:

Há mais de duas décadas que empreendi desenvolver uma teoria jurídica pura, isto é, purificada de toda a ideologia política e de todos os elementos de ciência natural, uma teoria jurídica consciente da sua especificidade porque consciente da legalidade específica do seu objecto. Logo desde o começo foi meu intento elevar a Jurisprudência, que – aberta ou veladamente – se esgotava quase por completo em raciocínios de política jurídica, à altura de uma genuína ciência, de uma ciência do espírito. Importava explicar, não as suas tendências endereçadas à formação do Direito, mas as suas tendências exclusivamente dirigidas ao conhecimento do Direito, e aproximar tanto quanto possível os seus resultados do ideal de toda a ciência: objectividade e exactidão (KELSEN, 1976, p. 7).

O inconveniente da fragmentação entre as disciplinas, alertam Mattei Dogan e Robert Pahre (1989, p. 497), é que ela deixa lacunas entre os diferentes campos de estudos. Em sentido semelhante, Carlos Andrés Charry Joya (2017, p. 37, tradução nossa):

Do lado dos sociólogos, os historiadores são muitas vezes acusados de serem narrativos e a-teóricos, cujo trabalho somente é útil como uma coleção primária de dados ou acontecimentos, que devem ser explorados e interpretados pela riqueza da teoria sociológica, a fim de encontrar um verdadeiro significado nas formas de organização e mudança das sociedades (...). Por sua vez, os historiadores muitas vezes criticam os sociólogos, citando sua excessiva *teoricismo*, bem como seu anacronismo,

¹⁶ No original: “A partir de estas reflexiones del siglo XIX sobre el capitalismo, los estados nacionales y las consecuencias del desarrollo de ambos surgieron las distintas disciplinas de la ciencia social como las conocemos hoy. Los economistas construyeron teorías del capitalismo, los científicos políticos teorías de los estados, los sociólogos teorías sobre aquellas sociedades que se integraban en los estados nacionales, y los antropólogos teorías de las sociedades sin estado. Cada disciplina llevaba las huellas de su fecha de nacimiento; los economistas estaban obsesionados con los mercados, los científicos políticos ocupados con las interacciones ciudadano-Estado, los sociólogos preocupados por el mantenimiento del orden social y los antropólogos aturdidos por la evolución cultural hacia el mundo desarrollado del siglo XIX”.

ou melhor, a atemporalidade com que abordam os fenômenos que estudam, guiados por linguagens e formas de escrita abstratas e indistintas, que tornam pouco inteligíveis ao público em geral o entendimento de seus postulados e achados (...).¹⁷

A partir dessa constatação é que parcela da comunidade de pesquisadores se distanciou de suas disciplinas para se dedicar ao estudo desses espaços intermediários, ainda que a partir do ponto de vista de seus campos de origem. Assim, parte dos historiadores abandonou enfoques meramente cronológicos e narrativos do passado, buscando compreendê-los a partir das lentes das Ciências Sociais. De sua parte, os sociólogos verificaram que, para compreender as sociedades modernas, era necessário estudar as sociedades antigas.¹⁸

O resultado foi a combinação de diferentes especializações ao qual se denomina “hibridização das disciplinas” (DOGAN; PAHRE, 1989).¹⁹ Os campos híbridos – compostos de conceitos, métodos e teorias próprios – são criados pela interação entre as áreas, como uma tentativa de produzir novidades conceituais. Interessante notar que as descobertas de uma disciplina podem ser relevantes para outra, e inclusive colocar em dúvida alguns de seus pressupostos (DOGAN; PAHRE, 1989, p. 502). No caso da sociologia histórica, opera-se a recombinação das fronteiras da Sociologia e da História, de modo a lançar um novo olhar sobre o objeto de estudo (GIORDANO, 2011).

Das Ciências Sociais o pesquisador empresta as técnicas para “detectar regularidades e singularidades históricas e, a partir delas, realizar diagnósticos que eventualmente sirvam para decidir com maior conhecimento da causa e orientar a ação coletiva de forma mais reflexiva e crítica” (ÁLVAREZ-URÍA, 2015, p. 13, tradução nossa).²⁰ No caso da sociologia histórica, na perspectiva aqui adotada, entende-se que são as instituições políticas (o desenho constitucional,

¹⁷ No original: “Del lado de los sociólogos suele acusarse a los historiadores de narrativos y atóricos, cuyo trabajo sólo es útil como una recolección primaria de datos o acontecimientos, que deben ser explotados e interpretados por la riqueza de la teórica sociológica, para encontrar un verdadero sentido en las formas de organización y cambio de las sociedades (...). Por su parte, los historiadores suelen criticar a los sociólogos aduciendo su excesivo *teoricismo*, así como su anacronismo, o bien, la atemporalidad con la que abordan los fenómenos que estudian, guiada por un lenguaje y unas formas de escritura abstractos y borrosos, que hacen poco inteligible al público en general la comprensión de sus postulados y hallazgos (...).”

¹⁸ Conforme enfatizarei diante, a experiência de hibridização entre História e Ciências Sociais nos permite especular sobre os “espaços intermediários” deixados pelo Direito em relação às mencionadas disciplinas, e em que medida também esse campo pode se beneficiar tanto do olhar para o passado quanto do olhar sociológico.

¹⁹ Mattei Dogan e Robert Pahre (1989, p. 498) são críticos do termo “interdisciplinaridade”, com frequência empregado para indicar as tentativas de preenchimento das lacunas entre os campos. Argumentam que uma pesquisa interdisciplinar demanda o domínio integral pelo pesquisador das disciplinas envolvidas, tentativa que estaria fadada ao fracasso. Ao contrário, com a hibridização, o pesquisador domina o seu campo e a parte do subcampo conexo que lhe interessa desenvolver.

²⁰ No original: “(...) detectar regularidades y singularidades históricas y, a partir de ellas, realizar diagnósticos que eventualmente sirven para decidir con mayor conocimiento de causa, y para orientar la acción colectiva de forma más reflexiva y crítica”.

as regras de decisão coletiva) que possuem grande peso explicativo – ainda que o papel do agente não possa ser desconsiderado.

No que tange à perspectiva histórica, Verónica Giordano (2011, p. 42) destaca que a disciplina convida o pesquisador a acompanhar o movimento histórico das mudanças, provocando-o a abandonar a posição de apego ao presente, ao passado, ou a uma determinada maneira de enxergar as coisas.

Todo estudioso de processos históricos deve responder a perguntas básicas: *o que aconteceu?, onde aconteceu?, quando aconteceu?, como aconteceu?* As respostas permitem descrever fatos e processos, mas não constituem conhecimento científico. Para que o seja, é fundamental formular e responder outra pergunta: *por que aconteceu?* No caso dos processos sociais, talvez seja mais pertinente perguntar *por que aconteceu o que aconteceu?* Isso deixa em aberto a possibilidade de investigar outra fronteira apontada por Max Weber, a de entender o que poderia ter acontecido, mas não aconteceu. Ao analisar eventos e processos históricos como *possibilidades* e não como *finalidades*, amplia-se a capacidade de explicá-los (tradução nossa, itálicos no original).²¹

Não se trata, portanto, de estudar a história tão somente para melhor conhecê-la, mas, especialmente, para buscar no passado as chaves explicativas do presente (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 723): compreender as causas, os motivos, do passado, que produzem os fatos, os processos, as tendências e as regularidades no presente. Ou, nas palavras de Barrington Moore Jr. (1967, p. 581), “se os homens quiserem chegar a quebrar as cadeias do presente, terão de compreender as forças que as forjaram”. Importante notar, entretanto, que, com frequência, não existe uma explicação única para os fenômenos sociais. Há, sim, uma pluralidade de abordagens possíveis, de explicações ou interpretações dos fatos e conceitos, e, por vezes, também narrativas. Os aportes e as controvérsias geradas pelas diferentes teorias explicativas possibilitam aos interessados um melhor entendimento sobre o objeto de estudo.

Nesse sentido, para compreender as ações dos atores políticos, mostra-se importante que o contexto histórico e cultural em que as instituições se originaram, se mantiveram e se adaptaram seja mapeado (SANDERS, 2006, p. 39). Mais: nos casos dos estudos sociais centrados na América Latina, frequentemente realizados a partir das referenciais experiências fundacionais do Norte (especialmente as decorrentes das revoluções burguesas inglesa, norte-

²¹ No original: “Todo estudioso de procesos históricos debe responder a preguntas básicas: *¿qué ocurrió?, ¿dónde ocurrió?, ¿cuándo ocurrió?, ¿cómo ocurrió?* Las respuestas permiten describir hechos y procesos, pero no constituyen conocimiento científico. Para que lo sea es imprescindible formular y responder otra pregunta: *¿por qué ocurrió?* Tratándose de procesos sociales tal vez sea más pertinente preguntar *¿por qué ocurrió lo que ocurrió?* Queda abierta así la posibilidad de indagar aquellas otras aristas señaladas por Max Weber, la de entender a lo que pudiendo haber ocurrido, no ocurrió. Al analizar los hechos y procesos históricos como *posibilidades* y no como *finalidades* se amplía la capacidad de explicarlos”.

americana e francesa), se trata de “voltar ao próprio processo de formação de uma peculiar modernidade latina, a modernidade do Sul” (ÁLVAREZ-URÍA, 2015, p. 14, tradução nossa).²²

A proposta metodológica ora apresentada acrescenta às mencionadas disciplinas uma terceira, o Direito, formando o que Verónica Giordano (2021, p. 15) chamou de “sociologia histórica do jurídico”. O objetivo é captar a historicidade das relações entre os fenômenos jurídico, político e social, assim como suas formas de constituição recíprocas.

Tal sociologia pressupõe a aplicação da “visão” e do “método” da sociologia histórica (Skocpol, 1991) à pesquisa no campo do direito e das ciências jurídicas. Mas supõe também uma concepção do jurídico que sustenta que o fenômeno legal é um fenômeno social, e que a gênese e a configuração do direito resultam da correlação entre as condições sociais e os conflitos típicos de uma rede de relações diversas, por um lado, e a ordem jurídica disponível, por outro (GIORDANO, 2021, p. 16, tradução nossa).²³

Atento ao compromisso com as particularidades de cada disciplina, a adoção do método pressupõe, “por um lado, identificar e conceituar os processos de mudança social em grande escala e, por outro, analisar os fatos ‘na menor escala possível’” (GIORDANO, 2011, p. 44, tradução nossa).²⁴ Se a sociologia histórica nos ensina algo, afirma Elizabeth Sanders (2006, p. 53), é que o lugar para se olhar por respostas para grandes questões é nas instituições e nos grandes períodos da história, não o aqui e agora.²⁵

Busca-se com a “hibridização” do Direito com as Ciências Sociais e com a História contribuir para o combate ao *dogmatismo*, identificado por Waldo Ansaldi e por Verónica Giordano (2019, t. I, p. 53, tradução nossa) como o “agir negando as falhas e/ou equívocos da teoria que utiliza, bem como dando a ela e aos seus conceitos um caráter talmúdico, rígido, em última análise, a-histórico”.²⁶ O exposto não representa o abandono das análises muito difundidas no campo do Direito, como por exemplo a hermenêutica, as relações entre norma e efetivação do texto jurídico ou o funcionamento da jurisdição constitucional. O que se buscou foi realizá-las considerando o quadro histórico de transformações dos Estados latino-americanos, problematizando o campo jurídico-constitucional de forma diferenciada e

²² No original: “(...) remontarse en la historia al proceso mismo de formación de una peculiar modernidad latina, la modernidad del Sur”.

²³ No original: “Una sociología tal supone la aplicación de la “visión” y el “método” de la sociología histórica (Skocpol, 1991) a la investigación en el campo del derecho y de las ciencias jurídicas. Pero también supone una concepción de lo jurídico que sostiene que el fenómeno legal es un fenómeno social, y que la génesis y la configuración del derecho resultan de la correlación entre las condiciones sociales y los conflictos propios de una trama de relaciones diversas, por un lado, y del orden jurídico disponible, por el otro”.

²⁴ No original: “(...) por un lado, ocuparse de identificar y conceptualizar procesos de cambio social en gran escala, y por el otro, de analizar los hechos ‘en la menor escala posible’”.

²⁵ “If HI [historical institutionalism] teaches us anything, it is that the place to look for answers to big questions about class, power, war, and reform is in institutions, not personalities, and over the longer landscapes of history, not the here and now”. Ver também Charles TILLY (1991) e Philip ABRAMS (1982).

²⁶ No original: “(...) “actuar negando las falencias y/o desaciertos de la teoría que emplea, como también dar a ella y a sus conceptos un carácter talmúdico, rígido, en definitiva, ahistórico”.

direcionada à compreensão das razões concretas que explicam os processos históricos (BAGGIO; BERNI, 2023, p. 1063-1064).

1.2 De onde parto: alguns pressupostos teóricos.

Nesta seção será apresentado o referencial teórico da pesquisa. São autores que sustentam o argumento de que o autoritarismo constitui um dos elementos de permanência histórica que caracteriza os processos de formação dos Estados na América Latina. Resumidamente, a transição desses países para a modernidade é, com frequência, identificada com o caminho que Barrington Moore Jr. (1967) denominou *modernização conservadora*, que se caracteriza pela ausência de processos revolucionários (burgueses ou camponeses) como os que ocorreram, por exemplo, nos Estados Unidos, na França ou na Rússia. Essa circunstância teve como consequência o fato de que a ampliação do catálogo de direitos nas cartas políticas tenha sido aceita como uma forma de controle do processo de transformação social, possibilitando às forças conservadoras (dominantes no regime anterior) a manutenção do poder. Tendo como objeto de estudo os movimentos constitucionalistas na América Latina, Roberto Gargarella (2014) refere que o autoritarismo – presente nas normas relativas à organização do poder – foi uma consequência da *aliança entre conservadores e liberais* estabelecida na segunda metade do século XIX (GARGARELLA, 2014). Esse pacto representou a manutenção de uma *tradição centralista* (VÉLIZ, 1984), de viés autoritário, presente desde o período colonial e que seguiu ativa durante o processo de *construção da ordem* nas sociedades latino-americanas (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 683-726).

Ainda que o autoritarismo possa ser observado em outros campos do Direito, o objeto de estudo no presente trabalho é o Direito Administrativo, que considero um ramo privilegiado em razão de se tratar da disciplina jurídica que rege a organização e o funcionamento da Administração Pública, bem como a relação desta com os administrados, a partir da projeção da atividade estatal no cotidiano dos indivíduos (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 38-39). Especificamente, serão analisadas as normas que disciplinam a organização e o funcionamento da Administração Pública e que constituem, ainda que não isoladamente, a “sala de máquinas” de que fala Roberta Gargarella (2014).

Conforme referido, a pesquisa parte do pressuposto teórico de que a formação da estrutura institucional nos países latino-americanos é marcada pelo autoritarismo. Não é objetivo do presente trabalho analisar as diferentes definições do conceito, ainda que seja necessário indicar aquela que se entende funcional diante dos objetivos da pesquisa.

Termo plurívoco, o autoritarismo se refere ao estabelecimento de relações de poder em uma sociedade hierarquizada e será aqui compreendido como um:

fenômeno de dominação sócio-política decorrente de estruturas sociais hierarquizadas que historicamente se mantiveram estáveis por meio do uso da força ou do poder político-econômico, mesmo depois dos processos fundacionais pós-colonizatórios, que adotaram mecanismos constitucionais de reconhecimento da igualdade formal (BAGGIO; BERNI; CARPENEDO, 2022).

Barrington Moore Jr. (1967) analisou a transformação das sociedades agrárias nas modernas sociedades industriais, a partir de casos selecionados de acordo com a relevância que a inovação representou, em sua avaliação, ao exercício do poder e que, pelo peso político e econômico desses países, influenciam outros. Seu objeto de seu estudo foi o papel exercido pelos grandes proprietários de terras, de um lado, e pelos camponeses, de outro, nas revoluções burguesas que levaram à democracia capitalista, nas revoluções burguesas abortadas que levaram ao fascismo, e nas revoluções camponesas que levaram ao comunismo.

A partir de sua amostra, o autor identificou três caminhos principais para a modernidade. O primeiro teve como motor as revoluções burguesas,²⁷ responsáveis por provocar violentas mudanças nas sociedades inglesa, francesa e norte-americana. Tratou-se aqui de uma aliança entre o sistema econômico do capitalismo e o sistema político da democracia parlamentar, que originou o modelo de democracia ocidental.

O segundo caminho também foi capitalista, mas, diferentemente do anterior, foi reacionário (ou não democrático). A impotência da burguesia e do campesinato nessas sociedades teve como consequência a não ocorrência de uma revolução burguesa ou de um movimento revolucionário popular, tendo prevalecido formas políticas reacionárias que terminaram nas experiências fascistas da primeira metade do século XX. Os casos estudados pelo autor foram os da Alemanha e do Japão. Esta é a via autoritária e que ficou marcada pela expressão “modernização conservadora”, a qual abordarei mais detalhadamente a seguir.

Finalmente, o terceiro caminho para a modernização das sociedades agrárias foi o comunismo, cujos casos analisados pelo autor são Rússia e China. Nesses casos, a força das

²⁷ As revoluções são classificadas como liberais ou burguesas em razão dos resultados institucionais para os quais contribuíram: “Como dissemos há momentos, a dificuldade central reside em que expressões como revolução burguesa e revolução camponesa agrupam indiscriminadamente aqueles que fazem a revolução e os seus beneficiários. De modo semelhante, esses termos confundem os resultados legais e políticos das revoluções com os grupos nela activos. As revoluções do século XX tiveram o seu apoio maciço entre os camponeses, que foram então as principais vítimas da modernização imposta pelos governos comunistas. Contudo, manter-me-ei ingênua e explicitamente consistente no emprego dos termos. As falarmos das revoluções camponesas, falaremos da principal força popular por trás delas, sabendo bem que, no século XX, o resultado foi o comunismo. Ao falar de revoluções burguesas, a justificação para o termo apoia-se numa série de consequências legais e políticas. A terminologia consistente impõe a invenção de novos termos que, receio bem, só aumentariam a confusão. O principal problema, afinal, consiste no que sucedeu e porquê, não no emprego de rótulos certos” (MOORE JR., 1967, p. 493-494).

burocracias agrárias – camponesas, mas não somente –, foi responsável por subverter a ordem antiga pela revolução e inserir os respectivos países na modernidade pelo caminho do comunismo – e não do capitalismo, como se deu nas vias anteriores²⁸ –.

Ainda que não tenha estudado qualquer Estado latino-americano, o autor especula em uma breve nota de rodapé se os países dessa região se encaixariam no modelo de modernização conservadora, tendo em vista que continuariam na década de 1960 na fase do governo semiparlamentar – existência de parlamentos com poderes limitados – e autoritário – na medida em que buscava a preservação da estrutura social tradicional – (MOORE JR., 1967, p. 504). Seus estudos tiveram grande repercussão em países como o Brasil, uma vez que a referida via “parecia se encaixar perfeitamente com nossa trajetória” (DOMINGUES, 2002, p. 460).

O processo de modernização conservadora se caracteriza pelo fato de que a ampliação do reconhecimento de direitos foi realizada como um modo de controle do processo de transformação social – ou seja, como forma de evitar a via revolucionária, capitalista e democrática ou comunista –, o que permitiu às forças conservadoras que o Estado fosse modernizado sem que a ordem fosse subvertida. São sociedades nas quais as elites agrárias tiveram condições de impor às classes comercial e industrial demasiado fracas e dependentes do poder a troca do direito de governar pelo direito de ganhar dinheiro.

No Brasil, por exemplo, o modelo de desenvolvimento “não consolidou um setor empresarial hegemônico suficientemente forte e moderno para neutralizar o poder dos setores agro tradicionais, e muito menos para unificar os setores populares e urbanos, como “massa assalariada” (CARDOSO; FALETTTO, 1975, p. 103).²⁹ Mesmo a crise da dominação oligárquica evidenciada pela Revolução de 1930, marco do nosso processo de modernização do Estado, não excluiu os grupos tradicionais do poder:

A política de Vargas cria, com posterioridade, uma nova base econômica que fortalecerá a burguesia urbana e integrará as classes médias e limitados setores das classes populares das cidades, sem prejudicar economicamente os setores agro-exportadores; mais ainda, em poucos anos, tratou Vargas de recuperar o apoio de alguns setores dominantes da etapa anterior, inclusive dos cafeicultores, a fim de construir uma nova aliança nacional de poder, que, apesar de excluir o campesinato,

²⁸ A Índia é outro país que compõe o objeto de estudo de Barrington Moore Jr. Neste caso, o autor identificou um impulso fraco em direção à modernidade, não tendo havido até aquele momento (década de 1960) uma revolução capitalista promovida por forças burguesas, tampouco uma revolução camponesa que conduzisse o país ao comunismo. Afasta-se, pois, do esquema teórico que construiu em relação aos outros países – o que torna o caso útil para verificação de generalizações. Ao mesmo tempo, constituía então uma democracia política (MOORE JR., 1967, p. 15-16 e 367-474).

²⁹ “(...) A industrialização lograda nesses casos não foi, em um primeiro momento, o resultado da ascensão, paulatina ou revolucionária, de uma burguesia industrial típica. Essa industrialização representou mais uma política de acordos, entre os mais diversos setores, desde o agrário até o popular urbano, do que a imposição dos interesses da vontade de domínio de uma “burguesia conquistadora”” (CARDOSO; FALETTTO, 1975, p. 93).

incorporava lentamente os setores populares urbanos (CARDOSO; FALETTO, 1975, p. 66-67).³⁰

O compromisso, pois, foi de que a modernização seria feita sob controle e levando em conta os interesses dos proprietários agrários, restando inalterados os aspectos fundamentais ligados à propriedade da terra (DOMINGUES, 2002, p. 460-461). Conforme destaca José Maurício Domingues (2002, p. 461), “pode-se dizer que a modernidade era paulatinamente implantada entre nós de modo a impedir que um de seus elementos fundamentais, a liberdade, ganhasse muito espaço”.

Tendo em vista o longo período decorrido desde que a pesquisa foi publicada, algumas observações são necessárias antes de prosseguir. O próprio Barrington Moore Jr. afirma que o “ponto de partida não determina, inteiramente, sem dúvida, o curso subsequente da modernização” (MOORE, JR., 1967, p. 479): os exemplos de Alemanha e Japão, regimes autoritários nos anos 1930 e 1940 e atualmente democracias consolidadas são eloquentes nesse sentido. Dito de outro modo, não há determinismo: apesar de semelhantes nas trajetórias, não há apenas uma via, direção ou ponto de chegada (DOMINGUES, 2002, p. 477).

Ao referir que “toda estrutura ou processo constitui uma série de possibilidades de escolha”, afirma o Charles Tilly (1991, p. 29, tradução nossa) que os “resultados oferecidos em um momento específico limitam outros resultados possíveis que poderiam ser obtidos em momentos posteriores”.³¹ O “quando” os fatos se desenrolam em uma sequência afeta o “como” eles ocorrem (TILLY, 1991). Assim, ainda que existam semelhanças entre os caminhos adotados por cada Estado, estas são parciais, cada país possuindo suas condições históricas e sociais concretas. Portanto, devemos recordar que, ainda que os processos de transformação social sejam semelhantes, os resultados históricos concretos serão provavelmente diversos.

A análise histórica é sempre uma verificação retrospectiva, pós-factual. Essa circunstância torna a análise causal imprecisa para estabelecer “leis científicas” que irão reger

³⁰ De acordo com Cláudio Véliz (1984, p. 255), “una diferencia principal entre la Revolución industrial que tuvo lugar en Gran Bretaña y el proceso de industrialización latinoamericano reside en que, mientras que la primera tuvo un origen periférico y desembocó finalmente en una atenuación relativa del poder central, en la segunda el principal impulso procedió del centro y, lejos de debilitarlo, lo reforzó considerablemente. Podría decirse como corolario que, mientras en Gran Bretaña el esfuerzo industrializador estuvo asociado a las actividades y al modo de vida de una naciente burguesía industrial, en el caso de América Latina la llegada de la industria moderna no estuvo precedida ni acompañada por la formación de un grupo semejante”.

³¹ Vale reproduzir o parágrafo completo, no original: “Deberíamos construir análisis históricos concretos de grandes estructuras y de los amplios procesos que caracterizan a nuestra época. Los análisis concretos a la hora de referirse a tiempos, lugares y personas reales. Deberían ser históricos para así limitar su alcance a una época definida por el acaecimiento de ciertos procesos claramente definidos, y reconocer desde el comienzo la importancia del tiempo – el *cuándo* pasan las cosas dentro de una secuencia afecta al *cómo* ocurren, que toda estructura o proceso constituye una serie de posibilidades de elección. Los resultados ofrecidos en un momento concreto limitan otros posibles resultados que pudieran obtenerse en momentos posteriores” (TILLY, 1991, p. 29).

o futuro. Não existem justificativas lógicas que nos autorizem a prever, a partir de experiências passadas, a ocorrência de eventos futuros. Como refere Barrington Moore Jr. (1967, p. 368), “para ler a História corretamente, temos que compreender que não está acabada”. Conforme destaca José Maurício Domingues (2002), a circunstância de um determinado país ter passado ou não por uma revolução burguesa ou comunista no passado modifica as “dimensões” do problema para os países que venham a seguir esse caminho posteriormente. Escolhas passadas – como a pré-existência de determinadas instituições – limitam escolhas posteriores, de modo que a presença ou ausência de um dos fatores estudados em mais de um caso não acarreta necessariamente o mesmo resultado (MOORE JR., 1967, p. 479). No mesmo sentido, Theda Skocpol (1984, p. 8) afirma que escolhas anteriores limitam e criam “possibilidades alternativas para mudanças futuras levando a um determinado fim” (SKOCPOL, 1984, p. 8).

Ademais, alertam Frederico e Elza Marinho Lustosa da Costa (2016, p. 221) que o historiador deve cuidar para não incorrer em anacronismo, “que consiste em utilizar conceitos e ideias de uma época para analisar os fatos de outro tempo”:

Em outras palavras, é a intrusão de uma época em outra, quando se tenta avaliar um determinado tempo histórico à luz de valores que não pertenciam a esse mesmo tempo. Segundo Lucien Febvre (1953), o pecado mortal do historiador é o anacronismo. Por isso, é imprescindível que o historiador evite transplantar dados, valores e concepções que não existiam no período estudado.

Nesse sentido, a crescente complexidade da sociedade e o progressivo protagonismo das massas, resultantes ao menos em parte do próprio programa de modernização conservadora, teriam acabado por minar as próprias bases do conservadorismo. Isso ocorre porque, na medida em que as liberdades foram ampliadas, ampliaram-se também as lutas pela afirmação de outros direitos fundamentais, como os direitos políticos, direitos sociais, e assim sucessivamente (DOMINGUES, 2022, p. 462-475). Como refere Charles Tilly, “sob pressão dos constitucionalistas, os estados aceitaram responsabilidades por questões como serviços públicos, infraestrutura econômica e bem-estar social até limites até então desconhecidos” (TILLY, 1991, p. 25, tradução nossa).³²

Analisando o caso brasileiro, refere José Maurício Domingues (2002, p. 469 e 475) que as instituições desse país – mesmo reconhecendo certa dificuldade destas em favorecer a solidariedade social – seriam no início do século XXI muito semelhantes às dos países do Norte global, ainda que a propriedade agrária siga em grande medida concentrada. Para o autor, as ditaduras do Estado Novo e a Militar seriam indicadores das dificuldades das forças

³² No original: “Bajo la presión de los constitucionalistas, los estados aceptaron responsabilidades en cuestiones como los servicios públicos, la infraestructura económica y el bienestar social hasta unos límites hasta entonces desconocidos”.

conservadoras de manter o controle sobre o processo de transformação social, ainda que não tivessem sido claramente delimitados os marcos institucionais que delineariam a evolução histórica futura. A Ditadura Militar seria sintoma inclusive de que o caminho brasileiro da modernização conservadora teria se esgotado, tendo “modernização (...) ido tão longe que não era mais possível manter o controle sobre as novas subjetividades coletivas modernas e ‘desencaixadas’ que se consolidaram” no período (DOMINGUES, 2002, p. 462). Particularmente após a última redemocratização, os partidos que sustentaram as candidaturas mais competitivas (Partido dos Trabalhadores e Partido da Social Democracia Brasileira) indicam uma reconfiguração desse padrão, ainda que não tenha havido ruptura com o processo político ou perda do controle por parte do bloco dominante (DOMINGUES, 2002, p. 467).

Mesmo que válidos e pertinentes os apontamentos acima mencionados, entendo que os elementos centrais do processo de modernização conservadora seguem úteis para compreender a formação das instituições estatais latino-americanas. E vale destacar que esta pesquisa tem como marco temporal o período compreendido entre as décadas de 1930 a 1990, de modo que, ao menos parcialmente, mesmo para José Maurício Domingues os fundamentos do arranjo descrito por Barrington Moore Jr. seguiam produzindo seus efeitos.

Reforçando o que acabo de anotar, Cláudio Véliz, sociólogo e historiador chileno, afirma que não deveríamos enxergar os regimes autoritários vividos na América Latina – tratava especificamente daqueles das décadas de 1960-1980 – como aberrações morais ou políticas, “mas como a manifestação de um estilo de comportamento político, uma disposição secular da sociedade latino-americana” (VÉLIZ, 1984, p. 15, tradução nossa).³³

De modo semelhante ao referido por Barrington Moore Jr. em relação à Alemanha e ao Japão, Véliz destaca que também as sociedades latino-americanas não experienciaram revoluções burguesas como as ocorridas na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos – ainda que seja imperioso reconhecer que a via revolucionária burguesa não é o único caminho para a democracia parlamentar, como a experiência histórica também demonstra –. Ademais, também o processo de industrialização não resultou da emergência de atividades de uma burguesia industrial, mas da aproximação desta com o Estado,³⁴ em um processo simbiótico (ANSALDI;

³³ No original: “(...) sino la manifestación de un estilo de comportamiento político, una disposición secular de la sociedad latinoamericana”.

³⁴ “Si la Revolución Industrial tuvo como resultado un cambio social masivo, a causa principalmente de las demandas que planteaba una tecnología trabajo intensiva, en América Latina la industrialización introdujo una tecnología capital-intensiva que exigió ajustes diferentes. Si podemos vincular con razón la Revolución Industrial con los esfuerzos de una burguesía industrial que, a su vez, generó un proletariado industrial, en América Latina la industrialización ni fue el resultado de las actividades de una burguesía industrial, ni tampoco incidió en la formación de un proletariado industrial” (VÉLIZ, 1984, p. 17).

GIORDANO, 2019, t. I, p. 56). Esta aproximação resultou, refletindo sobre o caso brasileiro, na manutenção de uma racionalidade burocrática pré-moderna ou pré-industrial, tendo em vista que o setor terciário se desenvolveu em íntima relação com as instituições e hábitos burocráticos (VÉLIZ, 1984, p. 16), tendo o Estado atuado como agente construtor da sociedade (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. I, p. 56).³⁵

O processo descrito se insere na “imemorial” tradição centralista, que se constituiu como denominador comum “das transformações e das continuidades discerníveis ao longo da história econômica, social e política das nações latino-americanas” (VÉLIZ, 1984, p. 18, tradução nossa).³⁶ Como indicativo dessa continuidade, o autor refere que mesmo os movimentos revolucionários mais relevantes que ocorreram na região – no México em 1910-1917 e em Cuba em 1959 – resultaram na formação de governos de partido único, com delegação do poder ao centro. Assim, o fortalecimento do poder central se converteu na característica mais regular de cada país, independentemente do espectro político de seu governo (VÉLIZ, 1984, p. 23) – ainda que existam exemplos de grande descentralização, como no caso do regime estabelecido pela Constituição brasileira de 1891, ou do complexo sistema federalista estabelecido pela Constituição Federal de 1988 –.

Importante salientar que a tendência de centralização do poder político não é exclusividade dos países latino-americanos. Contudo, nos países que mais desenvolveram aspectos da democracia liberal, se verifica um campo de resistência no corpo político e nas instituições políticas tradicionais. No nosso caso, o “caráter centralista é sustentado e consolidado justamente em uma tradição política que sempre foi centralista e só excepcionalmente se desviou dessa trajetória” (VÉLIZ, 1984, p. 23, tradução nossa).³⁷

O referido *modus operandi* não significa que não tenha havido democracia na América Latina. Contudo, o autoritarismo marca a forma como a política latino-americana estabeleceu a relação entre classes. Essa tradição centralista é compatível com o processo de liberalização da economia, como se verificou durante os regimes militares na região. Com efeito, mesmo nos casos em que passos foram dados no sentido da liberalização da economia, com a implementação de mecanismos descentralização política, essas reformas foram implementadas

³⁵ Nos processos de construção da ordem nos países da América Latina, “la ruptura del orden [foi] producida desde el Estado mismo” (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. I, p. 38). Com efeito, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos em 1776 e na França em 1789, o “povo” não foi o protagonista das grandes mudanças institucionais.

³⁶ No original: “(...) de las transformaciones y continuidades discernibles a lo largo de la historia económica, social y política de las naciones latinoamericanas”.

³⁷ No original: “(...) carácter centralista se apoya y consolida precisamente en una tradición política que ha sido siempre centralista y solo excepcionalmente se ha desviado de esa trayectoria”.

sob governos cujos poderes executivos exerciam um severo controle central (VÉLIZ, 1984, p. 24-25).

A aliança entre conservadores e liberais estabelecida no “período fundacional” do constitucionalismo latino-americano também é apontada por Roberto Gargarella (2014) como uma etapa da configuração do autoritarismo que, conforme já salientado, caracteriza o processo de formação institucional nos Estados na região. Ao examinar dois séculos de história do constitucionalismo latino-americano (de 1810 a 2010) (GARGARELLA, 2014, p. 49-89), o autor agrupa as experiências constituintes em três modelos de constitucionalismo: o conservador, o liberal e o radical. O *constitucionalismo conservador* representa o chamado o “partido da ordem”, de caráter restritivo e elitista. Dentre suas propostas identifica-se a defesa do fortalecimento do Poder Executivo, com concentração de poder, e, no que se refere ao reconhecimento de direitos fundamentais, a submissão desses aos preceitos da religião católica. O *constitucionalismo liberal*, por sua vez, caracteriza-se por ser reformista, com ênfase na defesa das liberdades e da autonomia individual. Buscava a limitação do exercício do poder, equilibrando-se, porém, entre os “riscos” da tirania (centralização excessiva do poder) e os da anarquia (excesso de poder às massas). Por fim, o *constitucionalismo radical*, com suas vertentes jacobina (herdeira da Revolução Francesa) e republicana norte-americana jeffersoniana, se caracterizava pela defesa da igualdade (com distribuição das riquezas, especialmente as terras) e da democracia radical (autogoverno coletivo). Postulava o fortalecimento da autoridade cidadã, com ênfase no Poder Legislativo e nos direitos das maiorias de participar no processo de tomada de decisão, com descentralização do poder (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 697).

De modo geral, liberais e radicais representavam um projeto constitucional de transformação social. Já os conservadores se colocaram no processo constitucional justamente com o grande objetivo de bloquear qualquer transformação. Ainda que tenha havido alianças entre conservadores e radicais³⁸ e entre liberais e radicais,³⁹ a aliança entre conservadores e liberais foi aquela que exerceu maior peso durante o período que Gargarella (2014, p. 52-71) classifica como “fundacional” do nosso constitucionalismo, fase compreendida entre a segunda metade do século XIX a as primeiras décadas do século XX. Dos três modelos, sem dúvidas o

³⁸ Como indicam os casos da Constituição do Haiti de 1801 e do governo de Juan Manuel de Rosas na Argentina em meados do século XIX (GARGARELLA, 2014, p. 52-56).

³⁹ Como quando esses grupos lutaram contra Estados alinhados aos interesses da Igreja Católica – casos do Equador, do México e do Chile –, assim como nas lutas contra o legado autoritário de Simón Bolívar – Constituição da Venezuela de 1811, Constituição do Peru de 1823 e a Constituição da Colômbia de 1863 (GARGARELLA, 2014, p. 56-59).

constitucionalismo radical foi o grande derrotado (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 697). Em síntese, a concessão dos conservadores aos liberais foi aceitar, com restrições, a inclusão dos catálogos de direitos considerados fundamentais nas cartas constitucionais. Já o liberalismo concedeu aos conservadores que a “sala de máquinas” fosse desenhada com vistas à manutenção do poder centralizado e autoritário (GARGARELLA, 2014, p. 68-71).⁴⁰

O conceito de constituição provém do ideário político. Desde o célebre art. 16 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789,⁴¹ as constituições podem ser definidas a partir de dois fatores: a organização das instituições políticas do Estado, de um lado, e o reconhecimento de um conjunto de direitos fundamentais, de outro. Na experiência latino-americana, enquanto a parte orgânica das constituições – relativa à organização do Estado – apresenta um caráter conservador, a parte dogmática – relativa aos direitos –, teve maior influência liberal – e, posteriormente, também do constitucionalismo radical, com a inclusão dos direitos sociais (GARGARELLA, 2014, p. 243-267). Desse modo, as normas relativas à organização do poder funcionam relativamente bem para a manutenção do *status quo*, ao passo que maiores resistências incidem em relação às normas definidoras de direitos fundamentais, com sua eficácia frequentemente bloqueada ou distorcida, ainda que o catálogo tenha sido progressivamente estendido.

Dentre as características da aliança liberal-conservadora que se consolidou nos textos das constituições dos países da região, cabe destacar algumas relacionadas à organização do poder e outras ao reconhecimento de direitos fundamentais – muito embora uma parte esteja ao final relacionado à outra. Em relação ao primeiro aspecto, o da organização do poder – a “sala de máquinas” de que fala Roberto Gargarella –, houve consenso no rechaço ao constitucionalismo radical, sendo aos conservadores possível controlar as instituições por meio de cláusulas adormecidas, a serem despertadas em momentos de crise. Desconfiados da política

⁴⁰ “Numa fase posterior do curso da modernização, é provável que apareça um factor no novo e crucial, sob a forma de uma coligação grosseira entre os sectores influentes das classes fundiárias e os interesses comerciais e industriais emergentes. Tratava-se, de longe, de uma configuração política do século XIX, embora prosseguisse no século XX. Marx e Engels, na sua dissertação sobre a revolução abortada de 1848 na Alemanha, enquanto errados em outros aspectos importantes, puseram o dedo nesse ingrediente decisivo: uma classe comercial industrial demasiado fraca e dependente para tomar o poder e governar de seu direito próprio, e que, por isso, se lança nos braços da aristocracia proprietário e da burocracia real, trocando o direito de governar pelo direito de ganhar dinheiro. É necessário acrescentar que, mesmo que o elemento comercial industrial seja fraco, deve ser suficientemente forte (ou em breve tornar-se suficientemente forte) para constituir um aliado político digno de valor” (MOORE JR., 1967, p. 503). Para Ansaldi e Giordano (2019, t.; II, p. 692), “salvo unas pocas excepciones, los políticos y publicistas “liberales” de inicios de los procesos independentistas viraron hacia posiciones reformistas y no democráticas, cuando no conciliatorias con el conservadurismo e incluso de pasaje a este. En contraste, la mayoría de los conservadores se mantuvo consecuente y consistentemente en sus principios”.

⁴¹ “Art. 16. A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

de massas e afastados de uma relação de representação, mesmo nas constituições em que optaram pelo modelo federalista de Estado, o desenho da separação de poderes foi desequilibrado em favor do Chefe do Poder Executivo central (GARGARELLA, 2014, p. 68-71).

Quanto ao catálogo de direitos fundamentais, ainda que liberais e conservadores tivessem divergências, concordavam em relação à prevalência dos direitos civis em relação àqueles sociais, econômicos ou culturais, sendo marcante a resistência à inclusão de compromissos sociais e de maior inclusão política. As listas de direitos, austeras e restritivas, pensavam os direitos a partir do reconhecimento e do exercício do direito de propriedade (GARGARELLA, 2014, p. 68-71). Por exemplo, em relação aos direitos políticos, tendo em vista que a diluição do poder popular era tida como um ingrediente essencial da equação (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 699-704), os movimentos constitucionalistas que prevaleceram entendiam que “era necessário, ao menos temporariamente, amarrar as mãos da maioria, limitar sua capacidade de agir na política, a fim de garantir a proteção de certos direitos econômicos” (GARGARELLA, 2014, p. 333, tradução nossa).⁴² Foram, portanto, experimentadas formas limitadas do sufrágio – com a exclusão de homens não-proprietários, de menor rendimento ou sem alfabetização, das mulheres, dos escravos e dos povos originários –, sem suprimi-lo, nem universalizá-lo (no Brasil, por exemplo, a universalização do voto somente se efetivou em 1988, com a inclusão dos analfabetos). Finalmente, no que tange à relação entre Estado e Igreja, garantiu-se a tolerância religiosa aos cultos, sem que necessariamente fosse estabelecida a laicidade estatal, ou seja, a neutralidade estatal no assunto.

Os grupos dominantes, compostos por proprietários, souberam progressivamente superar seus conflitos de interesses em nome do objetivo maior de combater seu inimigo em comum, os radicais, a cujas propostas associavam a “anarquia”, o “caos” e a “desordem social”. Nesse processo, Waldo Ansaldi e Verónica Giordano referem que os liberais pagaram um preço alto em nome da estabilidade política:

Os liberais latino-americanos pagaram um alto preço para alcançar e manter uma estabilidade política que não poderiam obter por si mesmos: concessões fundamentais aos conservadores, “os grandes provedores de estabilidade” durante o período constitutivo da nova ordem. A “aliança bem-sucedida entre liberais e conservadores (bem-sucedida em termos de estabilidade) levou à distorção gradual” dos princípios centrais do liberalismo. (...) A aliança foi possível porque os modelos liberal e conservador tinham “uma ampla base de acordos” sobre o projeto político em que coincidiam para além das diferenças doutrinárias: rejeição ao ativismo político majoritário, desconfiança em relação à consulta frequente à cidadania, preferência por soluções institucionais redutoras do direito dos cidadãos a ter a “última palavra” na

⁴² No original: “(...) era necesario, al menos temporalmente, atar las manos de la mayoría, limitar sus capacidades de actuar en política, para poder asegurar la protección de ciertos derechos económicos”.

tomada de decisões (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 698-699, tradução nossa).⁴³

Ainda que o constitucionalismo tenha passado por diferentes fases ao longo do século XX, incorporando o constitucionalismo social, Gargarella (2014, p. 309) identifica a permanência da tensão entre centralização da autoridade e expansão dos direitos. Refere o autor que os constituintes seguem tendo dificuldade para ingressar na “sala de máquinas” das constituições: eles “não foram capazes ou não quiseram ir tão longe quanto talvez fosse necessário para garantir a tais reformas o poder transformador que eles pretendiam ter” (GARGARELLA, 2014, p. 332, tradução nossa).⁴⁴ Seus esforços, centrados nas seções dedicadas aos direitos fundamentais, não deram a importância devida – ou não tiveram força suficiente – para as mudanças necessárias nas partes dedicadas à organização do poder, deixando praticamente intocadas as “salas de máquinas”, ou seja, as regras constitucionais relacionadas ao processo de tomada de decisão.

Os aspectos acima destacados foram confirmados pela pesquisa na qual Ansaldi e Giordano (2019, t. I e II) que, ao analisar duzentos anos da formação das sociedades latino-americanas independentes, também indicam que a ordem nelas estabelecida foi hierárquica, centralizada, conservadora e autoritária. Representou, desse modo, antes que uma ruptura com o passado, a continuidade da ordem colonial sob bases de matrizes sociais e institucional ecléticas, porém coerente com uma estrutura socioeconômica que combinou componentes capitalistas (como é o caso da formação de uma burocracia estatal) e não capitalistas (representado, por exemplo, pela continuidade de práticas patrimonialistas). O caminho percorrido teria moldado um modo específico de exercício do poder, ainda amplamente presente, na América Latina (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 685-686).

Interessa, pois, na presente pesquisa, analisar a matriz institucional que resultou desse processo histórico e verificar como ela foi consolidada nos textos constitucionais. Por “matriz institucional”, Ansaldi e Giordano entendem:

uma trama complexa constituída pelo ordenamento jurídico-político de cada Estado – estabelecido na respectiva Constituição Política, na legislação dela derivada e na

⁴³ No original: “Los liberales latinoamericanos debieron pagar un alto precio por alcanzar y mantener la estabilidad política que no pudieron lograr por sí mismos: las concesiones fundamentales a los conservadores, “los grandes proveedores de estabilidad” durante el período constitutivo del nuevo orden. La “exitosa alianza entre liberales y conservadores (exitosa en términos de estabilidad) ha derivado en la paulatina desvirtuación” de los principios nucleares del liberalismo. (...) La alianza fue posible porque los modelos liberal y conservador tenían “una amplia base de acuerdos” sobre el proyecto *político* en que coincidían más allá de las diferencias doctrinarias: rechazo del activismo político mayoritario, desconfianza en la recurrencia frecuente a la ciudadanía, preferencia por soluciones institucionales reductoras del derecho de los ciudadanos a tener la “última palabra” en la toma de decisiones.”

⁴⁴ No original: “(...) no han podido o no han querido llegar tan lejos como era quizás necesario para asegurarle a tales reformas la potencia transformadora que se pretendía que tuvieron”. As citações diretas (marcadas pelo emprego de *aspas*) são de GARGARELLA (2008, p. 247-252).

jurisprudência –, os fundamentos filosóficos e ideológicos da legitimidade, as culturas políticas e as práticas históricas e concretas que em cada país assumem os princípios teóricos proclamados como fundamentos do Estado (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 686, tradução nossa).⁴⁵

A construção da ordem⁴⁶ – conceito que engloba a incorporação das normas relativas à organização do Estado e à constituição do regime político à vida cotidiana – por meio de constituições escritas é, ideologicamente, fruto do liberalismo e de uma forma republicano distinta do liberal. Termo carregado de ambiguidades, está associado em geral à afirmação da liberdade pessoal, da liberdade individual e da igualdade formal.⁴⁷ Afirma assim, os valores do indivíduo contra as corporações, do civilismo contra o militarismo, do poder do Estado contra o poder da Igreja e o valor do trabalho frente ao ócio.

Contudo, o liberalismo na América Latina colidiu frontalmente com os valores sustentados pelas forças conservadoras, na medida em que as classes proprietárias que exerceram a dominação estiveram guiadas muito mais pelo ócio do que pelo trabalho.⁴⁸ O movimento então se metamorfoseou, afastando-se de sua associação ao ideário de transformação social – pela via revolucionária, se necessário – presente nos processos independentistas, em direção à conciliação às posições reformistas e mesmo não democráticas do conservadorismo. Em relação à democracia, esta passa a ser vista mais como um mecanismo de legitimação da autoridade do que como a efetiva participação das massas nos processos de tomada de decisão (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 686-692).

⁴⁵ No original: “(...) una trama compleja constituida por el ordenamiento jurídico-político de cada Estado – establecido en la respectiva Constitución Política, en la legislación derivada de ella y en la jurisprudencia –, los fundamentos filosóficos e ideológicos de la legitimidad, las culturas políticas y las prácticas históricas, concretas, que en cada país asumen los principios teóricos proclamados como fundamentos del Estado”.

⁴⁶ “En las sociedades modernas y contemporáneas, el orden se organiza como Estado: el orden y su institucionalidad son los de los vencedores. Su capacidad de dejar abierto un espacio para canalizar los reclamos de los vencidos depende de condiciones históricas variadas y cambiantes, de la combinación de coerción y consenso, dominación y hegemonía. Ese proceso de construcción y conservación del orden, complejo, tortuoso y nunca del todo acabado, incluye tanto las confrontaciones entre bloques de clase dominante como las resistencias y oposiciones — y en algunos casos los proyectos alternativos — de las clases subalternas” (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. I, p. 37-38). Nesse sentido, verifica-se a centralidade da ação estatal, com a própria formação do Estado tendo precedido os processos de interação social – fator que tem grande repercussão na sociedade formada.

⁴⁷ “Os elementos-chave na ordem da sociedade liberal e burguesa são o direito derrotar, a representação numa legislatura que faz as leis e, portanto, é mais do que uma chancela para o executivo, um sistema de leis objectivo que, pelo menos em teoria, não confere privilégios especiais em virtude do nascimento ou de uma situação herdada, segurança para os direitos de propriedade e eliminação das Barreiras herdadas do passado no seu uso, tolerância religiosa, Liberdade de palavra e direito a reuniões pacíficas. Mesmo que, na prática, falhem, são esses os marcos reconhecidos de uma sociedade liberal moderna” (MOORE JR., 1967, p. 494). Sobre o conceito de liberalismo, ver também ANSALDI e GIORDANO (2019, t. II, p. 687-689).

⁴⁸ Mesma conclusão a que chegou Caio Prado Júnior (2004, p. 278-279). Para o autor brasileiro, a onipresença do escravo na vida econômica bloqueou o surgimento de uma ética do trabalho, um valor para o capitalismo. A escravidão acarretava, ainda, a falta de trabalho para pessoas livres. Em sentido semelhante, ver também Maria Sylvia Carvalho Franco (1997, p. 60-61).

Por fim, um último aspecto a ser destacado quando se aborda do papel das constituições no processo de construção da ordem, é que estas consistem em documentos escritos com vistas ao futuro. Representam um projeto da sociedade que se quer construir. Ocorre que entre a intenção do desenho e a prática real do exercício do poder pode haver – ou melhor, há – uma enorme distância: são inúmeros os bloqueios que podem incidir quando da efetivação dos textos constitucionais. Por esta razão, concluem Ansaldi e Giordano (2019, t. II, p. 686), a matriz institucional resulta na união de teoria e práticas frequentemente discordantes.

Diante do que até aqui discorri, considerando, portanto, que o autoritarismo constitui uma das características do modo como nos relacionamos politicamente, a proposta da pesquisa é verificar se o mesmo se fez perceber nas normas que dispõem sobre a formação das instituições da Administração Pública. Neste caso, tanto os momentos transicionais dedicados à repactuação política e refundação das condições de exercício da democracia, quanto o estabelecimento de normas infraconstitucionais que disciplinam a criação de instituições da Administração Pública, podem indicar – ou não – a possibilidade de implementação de processos sociais e institucionais mais democráticos.

Ansaldi e Giordano (2019, t. I, p. 347-350, tradução nossa), ao analisarem os “pressupostos teórico-metodológicos para a análise sócio-histórica do processo de formação dos estados latino-americanos”,⁴⁹ empregam o modelo interpretativo do autor sueco Göran Therborn (2008). Este propôs que o estudo das instituições públicas fosse realizado a partir das funções executadas pelos Estados. E, para cada função corresponde sua respectiva estrutura. Seriam quatro as estruturas: governativa, administrativa, judicial e repressiva.

A estrutura *governativa* compreende a organização dos poderes (em especial a relação entre Legislativo e Executivo, ou seja, o sistema de governo – parlamentarista ou presidencialista) e a organização do Estado (sistema de repartição de competências ou forma do Estado – unitário ou federal). A estrutura *administrativa* é aquela constituída pela burocracia estatal e relacionada à anterior, mas não dependente inteiramente do governo. Ainda que suas linhas gerais possam ser traçadas na Constituição – no Brasil, especialmente a partir de 1988, isso é verdadeiro –, uma das diferenças em relação à estrutura governativa é que o seu desenho é tipicamente feito pelos poderes constituídos, em âmbito infraconstitucional. A estrutura *judicial*, por sua vez, é a responsável pela administração da Justiça (temos, aqui, os estudos centrados no Poder Judiciário). Finalmente, a estrutura *repressiva* se vincula ao exercício do

⁴⁹ No original: “(...) presupuestos teórico-metodológicos para el análisis socio-histórico del proceso de formación de los estados latinoamericanos”.

monopólio da violência considerada legítima, que inclui a formação e a atuação das forças armadas, das polícias e do sistema penitenciário (BAGGIO; BERNI, 2023, p. 1067-1068).

Os trabalhos que têm por objeto as estruturas governativa, judicial e repressiva são mais usuais, tanto no campo jurídico (Direito Constitucional, Direito Penal, Direito Processual Penal, Criminologia, dentre outros), quanto em outras disciplinas (por exemplo, na Ciência Política, na Sociologia e na Antropologia). Nesta pesquisa, interessa abordar as normas relativas à formação da estrutura administrativa, uma vez que estudos não dogmáticos são menos comuns no campo jurídico. Entendo que tais normas, de modo semelhante daquelas presentes na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942), mesmo que editadas para regular a Administração Pública federal, constituem normas de *sobredireito*, uma vez que um de seus efeitos – por exemplo, ao estabelecer um catálogo de espécies de entidade da Administração Pública indireta – é orientar tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo quando da produção de normas que dispõem sobre a organização da Administração Pública. Trata-se, pois, de normas que orientam a formação e a interpretação de outras normas, muitas vezes de mesmo nível hierárquico (MARQUES NETO, 2018, p. 98). É preciso recordar que, diante do modelo federalista vigente no Brasil, coexistem tantos sistemas administrativos quantos são a soma de todas as unidades da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios). O objetivo desta pesquisa é, como acima apontado, aprofundar o conhecimento sobre os efeitos dos desenhos constitucional e institucional sobre os órgãos administrativos.

A partir do exposto nesta seção, é possível apresentar a hipótese da pesquisa. É que, considerando que os processos de formação institucional nos países da América Latina são marcados pelo autoritarismo – que decorre do objetivo dos grupos dominantes de manutenção do controle social, aliado à necessidade de supressão de resistências às reformas –, este deve ser observável também quando analisadas as normas relativas ao desenho das instituições da Administração Pública. É o que pretendo verificar.

1.3 Alguns conceitos de Direito Administrativo.

Definido na seção anterior que o objeto de estudo são as normas jurídicas que disciplinam a *organização* da Administração Pública, passo agora a tratar de conceitos próprios do Direito Administrativo que também constituem fundamentos teóricos e/ou apresentam um caráter instrumental para a pesquisa. Conforme recorda Frederico Lustosa da Costa (2008b, p. 855), muito embora o processo das reformas se encontre estreitamente vinculado ao contexto

político, social e cultural do país, não significa que se deva descuidar dos aspectos legais ou técnicos. A seção é dividida em três partes.

Na primeira, apresento uma reflexão sobre a auto-visão da doutrina administrativista em relação à origem do seu campo de estudo. Diferentemente da compreensão tradicional e a partir de proposição de Paulo Otero, defendo que a forma como a disciplina se desenvolveu nos últimos duzentos anos se aproxima da tese de Cláudio Véliz que apresentei na seção anterior, no sentido do desenvolvimento centralizado do Estado na América Latina. No caso da normatização da estrutura da Administração Pública brasileira, possivelmente esta se revista não apenas deste caráter centralizador, mas mesmo de uma origem autoritária.

A seguir, abordarei expressões que julgo importantes para a compreensão das reformas. Trata-se dos termos como “centralização”, “desconcentração”, “descentralização”, “serviços públicos” e, ainda, “privatização”. São conceitos que, conforme se verá nos capítulos subsequentes, estão presentes na formulação e na análise das reformas realizadas. Relacionados a estes outros se somarão nos próximos capítulos, como são os casos, por exemplo, de “burocracia” e de “gerencialismo”.

Finalmente, tendo em vista a sentença do publicista Otto Mayer que apresentei no início deste capítulo, tratarei da relação entre o Direito Administrativo e o Direito Constitucional. A relação entre as disciplinas decorre da posição de supremacia assumida pela Constituição no atual estágio do constitucionalismo, do tratamento constitucional deferido ao Direito Administrativo (a chamada “constitucionalização do Direito Administrativo”, particularmente evidente pelas normas inseridas na Constituição de 1988) e os problemas que os dois primeiros fatores representam em termos de transição constitucional (em suma, o tema da recepção das normas).

1.3.1 Origem histórica do Direito Administrativo: a ilusão garantística da gênese.

Tradicionalmente, a doutrina administrativista vincula a origem da disciplina à França (entre muitos, MEIRELLES, 1985; BANDEIRA DE MELLO, 2008. DI PIETRO, 2018, p. 9-26). Há até mesmo uma data de nascimento: 28 *pluviôse* do Ano VIII, conforme o calendário da Revolução Francesa e que corresponde a 17 de fevereiro de 1800 no calendário gregoriano.⁵⁰

⁵⁰ Ultrapassa o objeto do presente trabalho perquirir sobre a existência de um “Direito Administrativo do Antigo Regime”. De acordo com Paulo Otero (2017, p. 810), “a história revela que antes da Revolução Francesa já existia um Direito regulador da Administração Pública, sujeita que estava ao Direito Comum, sendo visível, por consequência, a existência de uma Administração Pública sem Direito Administrativo”. Parece-me, portanto, seguro afirmar que o Direito Administrativo *enquanto* disciplina jurídica inicia seu processo formativo no tempo

Um de seus objetivos era a necessidade de superar a desordem administrativa gerada no período revolucionário e de implementar uma nova estrutura social, demanda nascida na mesma revolução. A lei aprovada nesta data – conhecida como “constituição administrativa napoleônica” – dotou de forma pioneira a administração francesa de organização jurídica e obrigatoriedade externa em relação aos seus atos (MEDAUAR, 2017, p. 2-3).

Dentre as inovações representadas pela norma, foram fixados dois princípios centrais para a estruturação da matéria: hierarquia e centralização. Em relação à hierarquia, estabeleceu-se a separação das figuras do servidor representante político do governo e a do funcionário administrativo, este com atribuições executivas e subordinado ao primeiro. No que tange à centralização, a reforma buscou uniformizar e simplificar a organização territorial, possibilitando que as determinações emanadas do poder central chegassem – e tivessem consequência – aos representantes do Estado francês que atuassem até mesmo em nível local (MEDAUAR, 2017, p. 3).

Paralelamente a esta inovação legislativa, o desenvolvimento da disciplina é atribuído à atuação de um órgão cuja criação consta no artigo 52 da Constituição do Ano VIII (1799): o *Conseil d'État*.⁵¹ O Conselho de Estado tinha dentre as suas funções preparar as decisões que seriam tomadas pelo Primeiro Cônsul, atuando como “órgão consultivo”, “juiz de contestações em matéria administrativa” e “instância de apelação das decisões tomadas pelos conselhos de prefeituras no âmbito de sua competência para dirimir conflitos”. Suas decisões deram forma, a longo do século XIX, às bases teóricas e a muito dos institutos do Direito Administrativo, contribuindo decisivamente para a criação de um ramo jurídico diferenciado do mais tradicional direito privado, espalhando-se para outros países diante da influência cultural que o país exercia (MEDAUAR, 2017, p. 3).

O vínculo entre as origens do Direito Administrativo e a França é reforçado ainda por outros dois conceitos caros para o constitucionalismo liberal: o Estado de Direito e a teoria da separação dos poderes. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (1985, p. 17) refere em seu *Direito*

e espaço indicados. Sobre o ponto, remeto a Medauar (2017, p. 4-11): “O novo, que sucedeu à Revolução Francesa, pode ser sintetizado nos seguintes pontos: a) formação de conjunto sistemático de preceitos obrigatórios para autoridades administrativas de todos os níveis, muitos dos quais limitativos de poder; b) reconhecimento de direitos de particulares ante a Administração, com previsão de remédios jurisdicionais; d) quanto à ciência, elaboração doutrinária abrangente de todos os aspectos legais da atividade administrativa; e) elaboração jurisprudencial vinculativa para a Administração e norteadora da construção de novos institutos jurídicos” (MEDAUAR, 2017, p. 11).

⁵¹ A redação do mencionado dispositivo é a seguinte: “Artigo 52. - Sob a direção dos cônsules, compete ao Conselho de Estado elaborar as leis e os regulamentos da administração pública e resolver as dificuldades que surjam em matéria administrativa”. No original: “Article 52. - Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative”.

Administrativo brasileiro que o “impulso decisivo para a formação do Direito Administrativo foi dado pela teoria da *separação dos poderes* desenvolvida por Montesquieu (*L’Esprit des Loïs*, 1748) e acolhida universalmente pelos Estados de Direito”.

O primeiro conceito, ligado à concepção de Estado que se afirma a partir das chamadas revoluções liberais, dentre as quais, a Francesa, relaciona-se ao projeto político de limitação do poder e de proclamação da igualdade entre os homens. Sintetizada na fórmula de *submissão do Estado – e, por consequência, das autoridades – à lei*, sua vinculação com o Direito Administrativo decorre da necessidade de que fossem estabelecidas normas jurídicas que disciplinassem a atividade da Administração Pública. Por sua própria natureza, tendo em vista o exercício do poder “absoluto” pelos monarcas durante o Antigo Regime, o Poder Executivo é um dos setores do Estado em que claramente se mostra(va) necessário limitar o poder da autoridade, que não mais se encontraria “acima” ou “fora” do Direito (MEDAUAR, 2013, p. 39). Tem-se aqui um dos antecedentes do princípio da legalidade, tão caro ao Direito Administrativo. Conforme Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 47), “nada semelhante àquilo que chamamos de Direito Administrativo existia no período histórico que precede a submissão do Estado à ordem jurídica”.

Já a relação entre o Direito Administrativo e a teoria da separação dos poderes é consequência, resumidamente, do fato de a disciplina ter por objeto o estudo o exercício da *função administrativa* e das *pessoas e órgãos que a desempenham*. Inspirada pela viagem realizada pelo Barão de Montesquieu (1689-1755) à Inglaterra em 1729, sua preocupação com a liberdade o levou a conceber uma forma de organização do poder político que limitasse a possibilidade de sua concentração, de modo que pela disposição das coisas, o *próprio poder freasse o poder*. Para tanto, o filósofo iluminista identificou três manifestações do poder presentes em cada Estado: “o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo das que dependem do direito civil”, chamando “este último o poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado” (MONTESQUIEU, 1996, p. 165).

Daí sua conclusão: cumpre que aquele que faz as leis não as execute nem julgue; cumpre que aquele que julga não faça as leis nem as execute; cumpre que aquele que executa nem faça as leis, nem julgue. E assim se afirma a ideia da tripartição do exercício do Poder (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 49).

Essa “construção política invulgarmente notável e muito bem sucedida, pois recebeu amplíssima consagração jurídica” (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 31), tem como fundamentos a *especialização funcional* (cada órgão se especializa no exercício de uma função) e *independência orgânica* (criação de um arranjo institucional que torne cada órgão

efetivamente independente dos demais, sem que haja subordinação entre eles). Sinteticamente, resulta na separação das mencionadas funções e atribuição a um órgão específico: o exercício da *função legislativa* (elaboração de regras gerais, normalmente abstratas e inovadoras na ordem jurídica) compete ao Poder Legislativo; o da *função jurisdicional* (aplicação do Direito aos casos concretos por juízes imparciais e de acordo com um procedimento previamente estabelecido com o fim de dirimir conflitos de interesses), ao Poder Judiciário; e o da *função administrativa* (de mais difícil definição, relaciona-se à gestão dos interesses coletivos nas suas mais variadas dimensões, em virtude das amplas tarefas atribuídas ao Estado moderno), ao Poder Executivo. Ainda que a função administrativa possa ser executada pelos poderes Legislativo e Judiciário de forma atípica, a constituição de um órgão que tem por atribuição executá-la de modo típico é determinante para a formação do Direito Administrativo.

Associado ao conceito de Estado de Direito, a teoria da separação de poderes tem como consequência prática o fato de a função executiva ser exercida de acordo com as normas jurídicas criadas pelo Poder Legislativo. Ademais, a execução destas normas se encontra submetida ao controle pelo Poder Judiciário, também independente, particularmente quando a atuação da Administração Pública é realizada contra (*contra legem*) ou além (*ultra legem*) da delegação que lhe foi conferida.

A separação dos poderes, somada à afirmação da submissão do Estado à lei (Estado de Direito), precipita, pois, a criação de órgãos específicos para o exercício da função administrativa. Desenvolve-se, então, um conjunto de normas disciplinadoras das relações internas da Administração e das relações entre esta e os administrados – um Direito *novo*.

Daí que era preciso aplicar um Direito “novo”, ainda não legislado (ou que mal iniciava a sê-lo). É que as normas do Direito até então existentes disciplinavam as relações entre os particulares, inadaptadas, pois, para reger vínculos de outra índole, ou seja: os intercorrentes entre o Poder Público e os administrados, já agora submissos todos a uma ordem jurídica. Tais vínculos, consoante se entendia, demandavam uma disciplina específica (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 39).

Em sentido semelhante, Carlos Ari Sundfeld (2017, p. 34) refere que a origem da ideia de Direito Administrativo deriva da “convicção de que seria necessário um *direito especial* para um sujeito também especial; um direito constituído para atender às características da Administração Pública e de suas funções”.⁵²

⁵² Em outro trecho, refere o autor: “Nesses primeiros tempos, era preciso inventar juridicamente a Administração Pública, em bases constitucionais e como parte específica e fundamental de um novo Estado soberano. Natural, então, que a atenção dos juristas se voltasse para os problemas de estrutura e das relações internas das instituições públicas, de modo a definir para a Administração um espaço próprio no interior da máquina estatal e um conjunto de poderes no confronto com os particulares” (SUNDFELD, 2017, p. 56).

Paulo Otero (2017), entretanto, critica essa visão que a doutrina tem a respeito da origem de seu objeto de estudo. Apontando para um “duplo equívoco” doutrinário a respeito da origem do Direito Administrativo, Otero indica a contradição em relação aos conceitos de Estado de Direito e de separação dos poderes e seu vínculo com uma normatividade administrativa com função pretensamente garantista, isto é, protetora da liberdade dos indivíduos.⁵³

A contradição entre a tradição doutrinária e o “dogma” da separação dos poderes se relaciona ao fato de que a criação de princípios e institutos de Direito Administrativo na França decorreram da atuação de um órgão do Poder Executivo que exercia função jurisdicional e que até 1872 atuava como órgão consultivo do chefe deste poder – autoridade, inclusive, formalmente competente para *decidir* sobre a matéria –: o já mencionado Conselho de Estado. Esta contradição “comporta um rude golpe no primado do poder legislativo e na supremacia do parlamento” (2017, p. 270):

(...) as regras e os princípios gerais que estiveram na gênese do Direito Administrativo, muitos deles em rotura com a normatividade do Direito Comum e outros consagrando soluções para questões que nunca antes tinham recebido tratamento normativo, foram todos produzidos à margem da vontade geral expressa pela lei do parlamento, derogando todos os postulados teóricos de Rousseau e de Montesquieu sobre a matéria, revelando uma até então insuspeita e desconhecida supremacia da jurisprudência (OTERO, 2017, p. 270).

Nesse sentido, a doutrina – que, a partir das decisões do Conselho de Estado, exerceu decisivo papel no delineamento dos conceitos, princípios e vínculos entre as matérias – contribuiu para a construção de uma narrativa *mitológica* a respeito da formação da disciplina. O modo como o Poder Executivo francês substituiu o Legislativo na construção de “uma legalidade derogatória do Direito Comum”, repleta de prerrogativas especiais em favor da autoridade frente aos administrados, implicou, na prática – ainda de acordo com o autor português –, na derrogação do esquema de tripartição dos poderes de Montesquieu (OTERO, 2017, p. 269-271). Afinal, o exercício da função administrativa não era disciplinado por ato oriundo do poder com atribuição para inovar na ordem jurídica.⁵⁴

O segundo equívoco doutrinário, que complementa aquilo que denomina *ilusão garantística da gênese*, refere-se à concepção de que a origem do Direito Administrativo estaria vinculada ao objetivo de submeter a autoridade ao Direito, limitando o seu poder. É claro que

⁵³ O autor português não é o único a criticar a visão tradicional sobre as origens da disciplina, nem mesmo o único a fazê-lo a partir de um viés garantista. Para um resumo de outras posições, ver MEDAUAR (2017, p. 16-20).

⁵⁴ Conforme Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 41), “desenvolveu-se naquele país uma singular concepção da tripartição do exercício do Poder, segundo a qual haveria uma violação dela se o Judiciário controlasse atos provenientes do Executivo. Em verdade, essa teorização foi simplesmente uma forma eufêmica de traduzir a prevenção que os revolucionários tinham com o Poder Judiciário (...)”.

a mera existência de normas jurídicas, seja qual for a sua origem, representa sempre uma forma de limitação ao exercício absoluto do poder por aqueles que detém.

Todavia, a criação de uma jurisdição administrativa própria, subtraindo a resolução dos litígios jurídico-administrativos aos tribunais comuns, apesar de alicerçada na ideia de que “julgar a Administração ainda é administrar”, não teve qualquer intuito garantístico, antes se baseou na desconfiança dos revolucionários franceses contra os tribunais judiciais, pretendendo impedir que o espírito de hostilidade reinante nesses últimos contra a Revolução limitasse a liberdade de acção das autoridades administrativas revolucionárias (OTERO, 2017, p. 275).

Vê-se, pois, que a disciplina se originou com uma tendência violadora da igualdade, uma vez que as normas derogatórias do Direito Comum – e que em geral estabelecem uma normatividade que favorece a Administração Pública – foram criadas em um “cenário em que o executivo decide em causa própria os litígios entre Administração e os administrados, definindo também as regras materiais reguladoras da decisão do litígio” (OTERO, 2017, p. 279). Assim, o “Direito Administrativo surge como um Direito da Administração Pública e não como o Direito dos administrados” (OTERO, 2017, p. 281).

É verdade que os países influenciados pelo modelo francês, dentre os quais o Brasil, não incorporaram a via da dualidade de jurisdição.⁵⁵ Diferentemente a origem jurisprudencial – jurisdição exercida, é importante frisar, em vinculação ao Poder Executivo –, por aqui os principais institutos de Direito Administrativo foram estabelecidos a partir da edição de normas escritas. Contudo, não necessariamente por obra do Poder Legislativo.⁵⁶

É que, durante o século XX, a atividade normativa relativa à organização da estrutura da Administração Pública foi intensa e efetiva em períodos nos quais o Congresso Nacional se encontrava fechado ou nos quais sua capacidade de contraposição a um Poder Executivo fortalecido era limitada, notadamente durante o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985). Por exemplo, entre 1937 e 1946 foram editados 9.914 decretos-leis e, entre 1964 e 1988, outros 2.481 – aos quais se somam 17 atos institucionais e 105 atos complementares. De modo provavelmente não casual, as duas primeiras reformas da Administração Pública brasileira – e que serão analisadas nos capítulos 2 e 3 – foram implementadas nesses períodos.

Para mencionar apenas normas de Direito Administrativo ainda vigentes elaboradas sem a participação do Poder Legislativo, ou em períodos nos quais, diante do contexto político, não apresentava condições para resistir às pressões do Executivo, tem-se, dentre inúmeros

⁵⁵ Sobre Portugal, Paulo Otero (2017, p. 272) refere que o “Direito Administrativo, apesar de surgir por via legislativa, é um produto final que expressa quase sempre a vontade do poder executivo: a história registra que as principais reformas administrativas efectuadas nos últimos dois séculos assumem a forma de decreto governamental e mesmo quando revestem a forma de lei o executivo nunca delas é totalmente a lei”.

⁵⁶ Sobre as especificidades do desenvolvimento do Direito Administrativo na Alemanha, na Itália, na Inglaterra e nos Estados Unidos, remeto a DI PIETRO (2018, p. 4-26).

outros exemplos, o Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico-cultural; o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que regulamenta a desapropriação por necessidade ou utilidade pública; o Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe o regramento dos bens imóveis da União; a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, modificado por diversos decretos-lei e que define em seu artigo 78 o conceito de poder de polícia; o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa.

A reforma gerencial da década de 1990 é, neste aspecto, distinta das demais. Implementada em período democrático, com o Poder Legislativo em pleno funcionamento e cuja norma símbolo é uma emenda constitucional – aprovada de acordo com o quórum qualificado previsto na Constituição Federal –, o governo de Fernando Henrique Cardoso, entretanto, recorreu com frequência à edição de medidas provisórias, cujos fundamentos de relevância e urgência aproximam o instituto dos antigos decretos-lei e que, até 2001, diante da lacuna constitucional, entendia-se que podiam ser reeditadas ilimitadamente, desde que com modificações.⁵⁷ A circunstância de o Executivo contar nesse período com ampla base de apoio no Congresso Nacional o dotava de poder para influenciar a agenda de votações, fazendo com que determinadas medidas provisórias não fossem apreciadas. Foram os casos, por exemplo, das medidas provisórias nº 931, de 1º de março de 1995 (reeditada 41 vezes antes de finalmente ser convertida na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998) e nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999 (reeditada 37 vezes e nunca convertida em lei), que dispunham sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios em cada um dos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso.

Em 2001, a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro, modificou profundamente a disciplina das medidas provisórias, estabelecendo limites materiais (matérias em relação às quais era vedada seu uso) e formais (por exemplo, limitando sua vigência ao prazo de sessenta dias, prorrogáveis uma única vez por igual período). As alterações introduzidas na Constituição também inverteram os efeitos da inércia do Poder Legislativo: caso não sejam – a regra ainda está em vigor – convertidas em lei no prazo estabelecido, as medidas provisórias perdem eficácia, e mesmo os efeitos produzidos durante a sua vigência serão objeto de apreciação pelo Congresso Nacional. O artigo 2º da Emenda Constitucional

⁵⁷ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes”.

estabeleceu ainda que as medidas provisórias pendentes de análise pelo Legislativo na data da publicação da emenda continuariam “em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. Foi, por exemplo, o caso da última norma que disciplinou a organização do Poder Executivo entre 1999 e 2002, acima referida, e da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia. Desse modo, a norma de transição acabou por consolidar as medidas provisórias que jamais foram apreciadas pelo Parlamento.

Para além de recorrer às medidas provisórias, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 30-32 e 61-62) lembra que alguns dos instrumentos criados pela reforma gerencial ora derivaram de decisões puramente administrativas, ora de legislação com duvidosa adequação constitucional. É o caso dos contratos de gestão,⁵⁸ instituídos pelo Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991, e que somente teriam sua fundamentação normativa (artigo 37, § 8º, da Constituição Federal) estabelecida pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Seria de que se questionar se haveria alguma especificidade dos efeitos dessa *ilusão garantística da gênese* em relação ao Direito Administrativo. É que nos períodos de excepcional centralização de poderes no Executivo, em que o Legislativo não cumpria plenamente suas atribuições como órgão competente para inovar na ordem jurídica, também foram aprovadas normas de outras áreas do Direito. São os casos, por exemplo, do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, que dispõem, respectivamente, sobre o Código Penal e Código de Processo Penal, ambos ainda vigentes.

Uma resposta possível é que, diferentemente de outros campos, em que pelo menos sua aplicação não depende exclusivamente da ação executiva (por exemplo, com a aplicação realizada por um Poder Judiciário independente, ainda que não isento de problemas), no caso das normas administrativas a execução é realizada pelo mesmo poder que legisla. Foi o caso do DASP, que atuou como legislador e executor da reforma burocrática na década de 1930; foi o caso da reforma desenvolvimentista de 1967; e, em um sentido bastante diverso, também foi o caso da reforma da década de 1990, conforme apontei. Nesse sentido, o “duplo equívoco” cometido pela doutrina em relação à gênese do Direito Administrativo, nos termos apresentados por Paulo Otero em sua pertinente análise crítica, representam uma subversão do princípio da legalidade e parece se aplicar ao modo como as reformas administrativas foram implementadas

⁵⁸ Celebrado no início da década de 1990 com estatais como a Petrobrás e a Companhia Vale do Rio Doce, os contratos de gestão objetivam ampliar a autonomia dessas entidades, liberando-as do atendimento a certas normas legais.

no Brasil ao longo do século XX, ainda que a última em menor profundidade. De todo modo, observa-se uma subversão em relação ao modo como a teoria da separação dos poderes operou no caso analisado.

1.3.2 Centralização, descentralização, desconcentração, serviços públicos e privatização.

Passo agora para a conceituação dos termos dos termos “centralização”, “descentralização”, “desconcentração” e “privatização”, apontando ainda um conceito operativo de “serviço público”, para melhor compreensão da literatura que trata sobre as reformas administrativas. São expressões que guiam e/ou justificam as mudanças pretendidas em cada uma das reformas administrativas.

“Centralização” e “descentralização” possuem um sentido político e outro administrativo. Em termos políticos, relacionam-se com a forma de organização do Estado. De um Estado politicamente centralizado diz-se que adota forma *unitária*, ao passo que quando a constituição prevê um sistema de repartição de competências entre os governos central, regional e local, tem-se a descentralização política, que se relaciona ao modelo *federativo*. Dito de outro modo, a “descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central (DI PIETRO, 2018, p. 513).

O modo de ser do Estado – se unitário ou federal – vem estabelecido por sua constituição e não é objeto da presente pesquisa. Não é deste tipo de transformação a que se refere o tema das reformas administrativas tal como aqui abordado. Muito embora existam diferentes combinações entre os desenhos institucionais centralizados e descentralizados em seus aspectos político e administrativo, o modelo de repartição de competências implica um tipo diferente de análise do arranjo institucional. Para modificá-lo é necessário, além do atendimento de fórmulas qualificadas de votação em países que adotam o sistema de constituições rígidas, a rediscussão do próprio pacto federativo.

Apenas é de se anotar duas características do federalismo brasileiro: primeira, que, após uma experiência de maior descentralização promovida pela Constituição de 1891, nosso federalismo se caracteriza por uma tendência de centralização de atribuições e de capacidade arrecadatória em favor da União; segunda, que as reformas administrativas de 1938 e 1967 foram implementadas em contextos de grande centralização também em seu sentido político. A implementação das reformas nesses períodos certamente foi facilitada pelas características políticas dos regimes autoritários então vigentes.

Passado agora para o sentido administrativo, “centralização” e “descentralização” se referem, respectivamente, ao fato de a atividade administrativa ser exercida diretamente pelos órgãos e agentes que compõem a estrutura organizacional do Poder Executivo, ou de as competências administrativas em relação a determinadas matérias – em suma, o poder de decisão sobre elas – serem transferidas pelo poder central para entidades dotadas de personalidade jurídica própria. As atribuições não decorrem “da Constituição, mas do poder central” (DI PIETRO, 2008, p. 513).

A questão envolve a definição sobre as finalidades da Administração Pública. No período histórico em que as funções do Estado se restringiam em grande medida à defesa externa e à segurança interna, não havia a necessidade de se questionar sobre a pertinência ou não de descentralizar a execução das atividades administrativas. Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 53), o “conceito de serviço público ligava-se sem contestação ao regime jurídico administrativo” e correspondem às atividades que hoje são consideradas tipicamente administrativas.

Ocorre que, como consequências das transformações políticas, econômicas e sociais observadas nas primeiras décadas do século XX, ao Estado são progressivamente atribuídas novas funções. Tal incremento provoca um duplo movimento na estrutura da Administração Pública, ambos com um sentido de distribuição de competências do poder central para a periferia e com o objetivo geral de melhorar a gestão dos fluxos gerenciais de modo a garantir a capacidade de atendimento das determinações emanadas pelo poder central. No primeiro, a distribuição das tarefas se dá no âmbito do próprio Poder Executivo. Este movimento é representado pela criação de novos ministérios e, no âmbito de cada um deles, de novas divisões e de novos órgãos de assessoramento, em direção à menor unidade de atuação. Trata-se do fenômeno da “desconcentração administrativa”, “instrumento de ampliação, no sentido de distribuição e capilarização da estrutura da Administração Pública, que se dá através da criação (...) de unidades administrativas carentes de personalidade jurídica” (MAFFINI, 2016, p. 299). A “centralização” se refere, pois, ao desempenho direto da função administrativa pelo Estado-administração, ainda que haja a distribuição interna de competências por meio da “desconcentração”.

O segundo movimento é o da “descentralização”. Trata-se, entretanto, da transferência de *poderes de decisão* em determinadas matérias do poder central para entidades *dotadas de personalidade jurídica própria*, o que lhes permite juridicamente que assumam obrigações em nome próprio. Aqui, o desempenho das atividades públicas pelo Estado-administração se realiza indiretamente por intermédio por si criadas (autarquias, fundações públicas, empresas

públicas e sociedades de economia mista) ou por delegação para particulares (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 149). Na primeira situação a descentralização decorre de lei (e se denominará *outorga*), ao passo que no segundo a *delegação* se dá por ato administrativo unilateral (autorização ou permissão) ou contratual (concessão).

Novamente recorrendo à doutrina de Rafael Maffini (2016, p. 299), a descentralização por lei é “instrumento de ampliação, no sentido de distribuição e capilarização da estrutura da Administração Pública, o que se dá através da criação [...] de unidades administrativas dotadas de personalidade jurídica”. O fundamento para a descentralização administrativa mediante lei pode ser apenas a necessidade de especializar a atuação administrativa, “com vistas à obtenção de melhores resultados”, bem como utilizar “métodos de gestão privada, mais adaptáveis ao novo tipo de atividade assumida pelo Estado, em especial a de natureza comercial e industrial” (DI PIETRO, 2015, p. 53). Dentre suas características, destaco (i) a obrigatoriedade de instituição por meio de lei (artigo 37, inciso XIX, CF);⁵⁹ (ii) a exigência de que seja consignado na lei instituidora da entidade a atividade a ser exercida de forma descentralizada, não podendo ser instituídas entidades com finalidades genéricas (princípio da especialidade); (iii) a formação de personalidade jurídica pela entidade descentralizada (no Brasil, União, Estados, Distrito Federal ou Municípios); (iv) como consequência, possuem poder de decisão em relação às matérias de sua competência em nome próprio (são sujeitos de direitos e encargos por si próprias, realizando atividades e atos do mundo jurídico em seu próprio nome); (v) outra decorrência é o fato de serem dotadas de patrimônio, pessoal e estrutura administrativa próprios, necessário para a realização de suas finalidades; (vi) o vínculo com a Administração direta denomina-se de tutela administrativa (também chamado pela legislação de supervisão ministerial), que, do ponto de vista jurídico, é distinto do controle hierárquico; (viii) sujeitam-se ao controle parlamentar (artigo 49, inciso X, CF)⁶⁰ e à fiscalização financeira, contábil, orçamentária e patrimonial exercida pelos Tribunais de Contas (artigos 70 e 71, CF)⁶¹. É

⁵⁹ “Art. 37 (...) XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (...)”

⁶⁰ “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (...)”.

⁶¹ “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (...) Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens

importante ressaltar que o conceito doutrinário apresentado e as características decorrem em grande medida da conformação que a legislação conferiu a essas entidades, em especial o Decreto-lei nº 200/1967 e a Constituição Federal de 1988.

Em síntese,

Na centralização o Estado atua diretamente por meio dos seus órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que por isto dele não se distinguem. Consistem, portanto, em meras distribuições internas de plexos de competência, ou seja, em “desconcentrações” administrativas. Na descentralização o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isto mesmo se constituam (...) em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 150).

Historicamente, a primeira fórmula de descentralização da prestação de serviços públicos utilizada foram as concessões por contrato, por meio da qual o concessionário executa(va) o serviço em nome próprio e por sua conta e risco, embora a titularidade dos serviços permanecesse com o Estado. Com a evolução da disciplina da matéria, entretanto – como no caso dos custos administrativo decorrentes da teoria da imprevisão (de acordo com a qual o Estado tem a obrigação de promover o equilíbrio econômico-financeiro do contrato nos casos em que circunstâncias excepcionais e que não poderiam ser previstas no momento da celebração do contrato modificam profundamente sua economia) –, tornou mais vantajoso para o Estado assumir a execução dessas atividades. Nesse contexto amplia-se a instituição de entidades estatais descentralizadas. Este, com o objetivo de aliviar o órgão central da responsabilidade sobre determinadas atividades e para garantir a realização dos fins legalmente estabelecidos, passa a intervir diretamente na economia através da prestação de serviços públicos e da exploração de atividades de natureza comercial e industrial típicas do setor privado. O modelo apresenta ainda como benefício a especialização, uma vez que, “com a criação da entidade, formar-se-á (ou deveria formar-se) um corpo técnico, especializado na execução do serviço que lhe foi confiado” (DI PIETRO, 2018, p. 516).

A expansão do aparelho estatal se inicia pela formação de autarquias e das primeiras estatais, ainda sem conformação jurídica definida, as últimas podendo ou não contar com participação de capital privado – ao qual o Estado recorre estas em momentos nos quais necessita de aportes financeiros para realizar a atividade. A convivência entre capital público e

e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (...)

privado em uma mesma entidade por vezes gera conflito entre os interesses do Estado, que pretende prestar os serviços ao menor custo possível para o usuário, e dos investidores privados, que almejam a maior lucratividade possível (DI PIETRO, 2015, p. 54-61; 2018, p. 517-519).

A partir de 1967 a subsidiariedade torna-se regra, consagrada no artigo 163 da Constituição daquele ano. Entretanto, a recusa do Poder Judiciário de realizar controle sobre o mérito administrativo utilizado para a criação de novas entidades fez com que o princípio não tenha sido observado. A partir dos anos 1990, diante da ascensão do ideário (neo)liberal, que não se satisfaz com a descentralização administrativa, as concessões – juntamente com novas formas de parceria –, juridicamente repaginadas, voltam a exercer um papel relevante (DI PIETRO, 2015, p. 54-61; 2018, p. 517-519).

Apresentada brevemente essa historicização sobre a descentralização, passo a tratar dos “serviços públicos”. O tema dos serviços públicos é complexo e seu tratamento não é uniforme na doutrina. Aqui busco apresentar um conceito que possibilite compreender os movimentos de centralização e descentralização administrativa. Refere-se, de modo geral, a uma atividade prestacional, de acordo com a qual o Poder Público propicia algo necessário à vida coletiva. Um conceito amplo de serviço público seria “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado” (MEIRELLES, 1985, p. 272) – embora essas atividades possam também ser exercidas por particulares independente de delegação estatal, conforme estabelecer a legislação, como são os casos do ensino e da saúde – embora essas não sejam classificadas como serviços públicos quando prestadas por particulares sem delegação⁶² –.

Para Celso Antonio Bandeira de Mello (2018, p. 134), serviço público é “aquele concernente à prestação de atividade e *comodidade material* fruível singularmente pelo administrado, *desde que tal prestação se conforme a um determinado e específico regime: o regime de Direito Público, o regime jurídico-administrativo*”. Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 134) destaca em sua conceituação que o rol dessas atividades varia de acordo com as diferentes épocas.⁶³ Assim, para a autora, serviço público é “toda atividade material que a lei

⁶² Nem toda parceria com o setor privado configura descentralização. Para tanto, “é essencial ao conceito a ideia da transferência da gestão do serviço público ou de outra atividade própria do Estado, o que não ocorre na atividade de fomento à iniciativa privada” (DI PIETRO, 2015, P. 50).

⁶³ Sobre esta questão, Celso Antonio Bandeira de Mello cita expressamente monografia de Dinorá Grotti: “Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre seu papel. É o plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado tempo histórico” (*apud* BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 659).

atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcial de direito público”.

Há também debate sobre a natureza das atividades que estariam abrangidas pelo conceito, havendo, por exemplo, a classificação de Hely Lopes Meirelles (1985), que distingue serviços que se referem à satisfação de necessidades gerais e essenciais (serviço público) daqueles que apenas objetivam qualificar a vida dos administrados (serviço de utilidade pública). Também, enquanto para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 133) o conceito sofreu uma ampliação ao longo do tempo, passando a abranger também atividades de natureza comercial e industrial, além das de natureza social, Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 681) não considera que a exploração de atividade econômica configure serviço público.

Nesse contexto que Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 53) refere que

o próprio conceito de serviço público entrou em crise, já que os chamados serviços industriais e comerciais, antes executados exclusivamente por particulares, passaram a ser desempenhados também pela Administração Pública, sob regime predominantemente de direito privado; como consequência, o regime jurídico deixou de ser a baliza que delimitava os conceitos de serviço público e atividade privada.⁶⁴

Diante dessas divergências em termos da extensão do conceito, é curioso notar que Hely Lopes Meirelles, 11ª edição de sua obra (1985, p. 271-339), aborda o estudo sobre as autarquias e as empresas estatais no capítulo em que discorre sobre os serviços públicos, não naquele relativo à organização da Administração.

Finalmente, uma expressão que ganhará força a partir da reforma desenvolvimentista da década de 1960 e que adquirirá novo sentido a partir dos anos 1980 e 1990 é “privatização”. Tem como fundamento o diagnóstico de que o Estado absorveu para si as tarefas que lhe foram sendo atribuídas, resultando em seu crescimento excessivo e necessidade de adequação diante da mudança do contexto econômico na segunda metade do século XX. Esse crescimento excessivo acarreta pelo quatro consequências negativas:

- a. supradimensão das estruturas administrativas e o conseqüente aumento da burocracia;
- b. as abundantes e excessivas regulações que limitam e afetam as liberdades econômicas e sociais fundamentais;
- c. a configuração de monopólios legais a favor do Estado; e
- d. a participação estatal exclusiva ou majoritária no capital de empresas industriais ou comerciais (DI PIETRO, 2015, p. 12).

⁶⁴ A dificuldade de diferenciação entre as atividades que configurem ou não serviço público não foi resolvida pela Constituição de 1988: “Aliás, em matéria de entidades da Administração Indireta, em especial aquelas com personalidade jurídica de direito privado, o constituinte brasileiro foi muito infeliz, porque, além de não distinguir as que prestam serviços públicos e as que exercem atividade econômica com base no art. 173, ainda deu às mesmas um tratamento em quase tudo semelhante ao da Administração Direta, impondo-lhes uma forma de organização burocrática inteiramente incompatível com o tipo de atividade que exercem, tirando-lhes a autonomia, a flexibilidade, a agilidade que constituem sua principal razão de existir; (...)” (DI PIETRO, 2015, p. 59).

Em sentido amplo, “privatização” pode abranger a quebra de monopólios estatais (com o objetivo de tornar competitivas atividades antes exercidas com exclusividade pelo Estado), a delegação da execução de serviços públicos a particulares (por meio dos diversos instrumentos disponíveis para a Administração Pública, tais como a autorização, a permissão e a concessão), o uso de novas formas de parceria (contratos de gestão com organizações sociais, termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público, convênios, consórcios públicos, dentre outros), a desregulação (diminuição da intervenção estatal sob a forma de regulação), e também a terceirização (por meio da qual a Administração transfere aos particulares o exercício de atividades-meio) (DI PIETRO, 2015, p. 5-6 e 31).

Em sentido estrito, “privatização” se refere à alienação (transferência de ativos ou de ações de empresas pertencentes ao Estado), abertura de capital (com conseqüente pulverização de ações e perda do controle acionário) e dissolução (com alienação de seus ativos) (DI PIETRO, 2015, p. 8). Chamada de desestatização pelas leis nº 8.031, de 2 de abril de 1990, e nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que disciplinaram o Programa Nacional de Desestatização, foi promovida em diversos países do mundo com justificativas nos mencionados fatores financeiro, jurídico e político.⁶⁵

1.3.3 Relação Direito Administrativo e Direito Constitucional.

Finalmente, retomando a provocativa sentença de Otto Mayer, abordarei algumas questões sobre a relação entre Direito Constitucional e Direito Administrativo relevantes para a presente pesquisa. São três os aspectos dessa relação a serem apontados: (1) a posição de supremacia assumida pelas constituições no atual estágio do constitucionalismo; (2) o tratamento constitucional deferido ao Direito Administrativo (a chamada “constitucionalização do Direito Administrativo”, particularmente evidente no caso da Constituição de 1988); e (3) o tratamento dado às normas jurídicas em contextos transicionais, isto é, o tema da recepção das normas.

De comum, os referidos ramos jurídicos têm origem histórica associada à ascensão do liberalismo e como objeto disciplinar o poder do Estado. Entretanto, enquanto o Direito Constitucional se preocupa com a organização política do Estado e com os direitos

⁶⁵ **Financeira**, pelo intuito de diminuir os gastos públicos com empresas estatais deficitárias, de cujos riscos financeiros o Estado participa; **jurídica**, pela necessidade de retornar a formas de gestão privada dos serviços públicos, sem os controles excessivos e os formalismos próprios da Administração centralizada, que tanto emperram a atividade das empresas estatais; e **política**, pela presença da inspiração neoliberal, que aconselha a substituição do Estado pela iniciativa privada, por ser ela mais apta a gerir atividades comerciais e industriais (DI PIETRO, 2015, p. 18, grifos no original).

fundamentais, o Direito Administrativo regula o exercício da função administrativa e os órgãos e pessoas que a desempenham. Ademais, por um longo período, normas de direito público não eram consideradas propriamente jurídicas, mas parte da política (BARROSO, 2022, p. 128; MEDAUAR, 2017, p. 197). No Brasil, por exemplo, a afirmação da constituição como norma jurídica em posição de proeminência no ordenamento jurídico se realiza após a Ditadura Militar, com a Constituição de 1988. Lembra Luís Roberto Barroso (2022, p. 9) que o “Brasil era um país no qual antes [da Constituição de 1988] se valorizava a lei ordinária, o regulamento, a portaria, o aviso ministerial”.

O desprezo aos “aspectos jurídicos do direito constitucional” e aos “aspectos políticos do direito administrativo” foi, inclusive, uma das chaves utilizadas no passado para interpretar a frase de Otto Mayer:

O direito público durante muito tempo não era considerado como direito, e sim, política; então, esse contraste entre o direito público, que passa porque é político, e o direito privado, que permanece porque é direito, estaria subjacente à fórmula de Mayer; dada a sua natureza de direito político, o direito constitucional passa; o direito administrativo permanece, pois não é político, mas jurídico. O direito constitucional, por sua maior proximidade com o poder, teria forte conotação política; no direito administrativo, mais jurídico, vigoraria neutralidade, daí a permanência ante mudanças políticas (MEDAUAR, 2017, p. 197-198).

Contudo, a afirmação da normatividade das normas constitucionais torna insuficiente essa explicação.

Uma primeira observação é, justamente, relativa ao desenvolvimento da concepção de que as normas constitucionais consistem em verdadeiras normas jurídicas, logo, normas que capazes de produzir efeitos jurídicos. As modernas constituições representam uma “síntese axiológico-teleológica da ‘ideia de Direito’ vigente” e “funciona como ‘pedra angular’ do sistema jurídico” (OTERO, 2017, p. 333). Desse modo, a chamada *força normativa da Constituição*⁶⁶ irradia seus efeitos a partir de três dimensões: (i) *fundamentadora*, já que constitui núcleo básico e fundamento de validade de todo o sistema jurídico; (ii) *orientadora*, estabelecendo metas ou fins para o Estado, impondo-lhe dever de atuação e tornando ilegítima toda disposição normativa que persiga fins distintos ou que dificulte a consecução dos fins por ela enunciados; e (iii) *crítica*, servindo como critério ou parâmetro para a interpretação de atos e condutas.

A afirmação da normatividade dos textos constitucionais é reforçada pela expansão da jurisdição constitucional (ampliação dos instrumentos constitucionais desenhados para a defesa de direitos fundamentais) e das tarefas atribuídas pela constituição ao Estado (o que reforça o

⁶⁶ A expressão é de Konrad Hesse (1991) e foi utilizada em um clássico texto que foi base de sua aula inaugural na Universidade de Freiburg, Alemanha, em 1959.

recurso ao tribunal constitucional em sua função de guarda da Constituição, uma vez que muitas questões passam a ser formalmente *constitucionais*). Esse último fenômeno Daniel Sarmento (2006) adjectivou de *ubiquidade constitucional*, referindo-se ao fato de que virtualmente todas as áreas da vida passam a ser tocadas pela Constituição, sendo essa amplitude objeto de intensos debates e propostas de reforma.

Um segundo aspecto da relação entre as disciplinas é o mais recente fenômeno da constitucionalização das normas de Direito Administrativo, parte de um processo mais amplo da constitucionalização do próprio Direito, que decorre da posição de supremacia do texto constitucional, conforme acabei de ressaltar. O Direito Administrativo talvez seja “a disciplina jurídica mais fortemente alcançada pela nova ordem constitucional” e, nesse sentido, “[f]orçado (...) a reinventar-se” (BAPTISTA; CAPPECHI, 2016, p. 1941). Não se trata apenas da constitucionalização de princípios e regras de Direito Administrativo ou da inclusão de um capítulo dedicado à Administração Pública e das inúmeras normas nele contidas, mas da afirmação da própria Constituição como norma jurídica orientadora de todo um modo de agir da Administração. Agrega-se ao Direito Administrativo, como já referido, “preocupações materiais e não meramente organizatórias dos novos textos constitucionais” (BAPTISTA, 2018, p. 71).

A Constituição de 1998, em especial, contém “normas detalhadas sobre uma série de assuntos ligados à atuação administrativa (direitos e deveres dos servidores públicos, regras sobre gestão dos entes estatais, diretrizes para organização de serviços públicos, etc.). Assim, cada vez faz mais sentido dizer que a ação do administrador público é determinada *pela Constituição e pelas leis*” (SUNDFELD, 2017, p. 37).

Por fim, o tema da recepção das normas jurídicas pré-existentes aos novos regimes constitucionais. Teorizado pioneiramente por Hans Kelsen, a teoria da recepção das normas “busca conciliar a ação do poder constituinte originário com a necessidade de se obviarem os vácuos legislativos” (MENDES; BRANCO, 2014, p. 109). Em síntese, de acordo com a teoria da recepção das normas, a legislação anterior que, em seu conteúdo, guardar compatibilidade com a nova constituição, permanece vigente, apenas mudando seu fundamento de validade.

Trata-se de um tema corriqueiro às pesquisas no campo do Direito Constitucional. Afinal, a cada nova manifestação do poder constituinte originário a questão da continuidade do Direito pré-existente se impõe.

O debate que se estabelece juridicamente na teoria da recepção das normas trata da impossibilidade e, até mesmo, da ausência de necessidade de começar a construção das normas infraconstitucionais *ab initio* quando da chegada de um novo texto constitucional. Diante desse quadro, abre-se a possibilidade de que as normas compatíveis com o ordenamento jurídico e constitucional possam seguir produzindo

seus efeitos. Ocorre que muito pouco se discute sobre as consequências dessas incorporações normativas em conjunturas de transições políticas de regimes ditatoriais para democracias (BAGGIO; BERNI; CARPENEDO, 2022, p. 18).

Apenas considerando o período da pesquisa – 1937 a 2002 –, em 64 anos foram promulgadas ou outorgadas *seis* cartas constitucionais: Constituição de 1934 (a segunda constituição da República, promulgada durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas), Constituição de 1937 (outorgada, instituiu o Estado Novo), Constituição de 1946 (promulgada, marca a redemocratização do país), Constituição de 1967 (outorgada após o golpe de 1964, no contexto da Ditadura Militar), Constituição de 1969 (novamente outorgada, aprofunda o caráter ditatorial do regime)⁶⁷ e, finalmente, a Constituição de 1988 (promulgada, resultado de um processo que mobilizou a sociedade, recebeu a alcunha do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, de “Constituição Cidadã”).

Abordando a recepção das normas de Direito Administrativo, alerta Gilberto Bercovici (2010, p. 77-78) salienta que, “embora não sejam incomuns as continuidades nas estruturas burocrático-administrativas durante as mudanças de regimes políticos”, o advento de uma constituição democrática deveria implicar “a adaptação e a reestruturação do aparato estatal aos limites, controles e objetivos determinados pelos textos constitucionais”. Conforme Odete Medauar (2017, p. 201), “se o direito constitucional muda, também muda o direito administrativo. E se não muda, deveria mudar” (MEDAUAR, 2017, p. 201).

Conforme refere Edson Nunes (2017, p. 98), o processo transicional entre regimes é importante porque é nesta fase que o novo regime forja a redefinição da institucionalidade: “sua configuração e formato dependerão do tipo de transição que venha a ocorrer: que forças o sustentam e que forças o manipulam”. No caso brasileiro, como ficará claro nos capítulos seguintes, mesmos os regimes autoritários se caracterizaram por serem legalistas, manifestando preocupação com a “construção da ordem”. E, com a redemocratização – em geral conservadora –, a ordem não foi refundada, resultando na permanência de uma “legalidade autoritária” (PEREIRA, 2010, p. 293).⁶⁸

⁶⁷ Como se tratou, em verdade, de uma emenda à Constituição de 1967, há debate na doutrina sobre se esse documento constitui efetivamente ou não uma nova constituição. Aqueles que defendem a última posição indicam, para além do aspecto formal, as profundas alterações materiais promovidas. Ficamos com essa posição, embora não seja este um foco relevante para o que aqui se apresenta.

⁶⁸ Anthony Pereira (2010) “usou a expressão “legalidade autoritária” para refletir sobre os motivos que levaram os regimes ditatoriais da Argentina, Chile e Brasil a produzir normas ao invés de simplesmente tomar decisões e executá-las como governos de fato” (BAGGIO; BERNI; CARPENEDO, 2022). Segundo o autor, “(...) o Brasil foi o que, após a transição democrática, apresentou o menor grau de justiça transicional, em parte porque sua legalidade autoritária é gradualista e conservadora contava com a participação de uma boa parcela dos sistemas estabelecidos, tanto judiciários quanto militares, que continuaram a desfrutar de legitimidade na democracia” (PEREIRA, 2010, p. 290).

Uma nova ordem constitucional não necessariamente representa um novo começo. Conforme já referi, a atual estrutura do Estado brasileiro tem raízes em duas reformas administrativas implementadas durante períodos autoritários, com o recurso a um instrumento normativo que dispensava a participação do Poder Legislativo (os decretos-lei), sem que esta tenha sido modificada nem mesmo pela democrática Constituição Federal de 1998. O exposto reforça a hipótese de que, ao menos no que se refere às normas que disciplinam a estruturação da Administração Pública, estas efetivamente apresentam uma continuidade ou permanência maior do que a apresentada pelo próprio texto constitucional.

1.4 Estratégia metodológica: a dialética da duração.

Tendo indicado que o objeto de estudo abrange as áreas do Direito Constitucional e do Direito Administrativo no Brasil, nesta seção apresentarei e fundamentarei o marcador temporal da pesquisa. Nesse sentido, desde logo indico que o período investigado corresponde aos anos 1937 a 2002, no qual estão compreendidos os principais marcos normativos das reformas pelas quais a Administração Pública brasileira passou. O objetivo é que a temporalidade delimitada possibilite a identificação das regularidades e das discontinuidades dos fenômenos sociais estudados. Conforme referi ao conceituar a sociologia histórica, esta é a metodologia “que estuda os processos de estruturação das sociedades ao longo do tempo” (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. I, p. 49, tradução nossa),⁶⁹ de modo que o lugar para se olhar por respostas para grandes questões é nas instituições e nos grandes períodos da história, não o aqui e o agora (SANDERS, 2006, p. 53).

Fernand Braudel (1990, p. 80-83) refere que a temporalidade histórica se desdobra em três níveis ou durações, de diferentes intensidades: curta, média e longa. A *curta* duração é o tempo do acontecimento, do episódio, da micro-história: “a vida, a história do mundo, todas as histórias particulares, cenas apresentam sob a forma de uma série de acontecimentos, isto é, de atos sempre dramáticos e breves” (BRAUDEL, 1990, p. 56). Esta é a temporalidade dos agentes, ou, no caso do presente trabalho, das medidas legislativas concretamente implementadas em determinado momento. A *média* duração, por sua vez, é o tempo da conjuntura, constituído por ondas relativamente curtas, “de ritmo mais amplo e mais lento”.

⁶⁹ A frase completa, no original: “En la perspectiva de Philip Abrams (1982), ciertamente influenciada por los aportes de Anthony Giddens, la sociología histórica se define como la disciplina que estudia los procesos de estructuración de sociedades en el tiempo, procurando entender la relación entre acción humana (personal o colectiva) y la organización o estructura social como algo que se construye de forma continua en el tiempo.”

Refletindo sobre o objeto desta pesquisa, esta parece ser a temporalidade das reformas administrativas, se pensarmos nelas em termos de seu ciclo de vigência (planejamento, enunciação e implementação). Por fim, a *longa* duração é o tempo da estrutura, no qual história e sociologia se confundem. Esta se define não pelo número de séculos, de décadas ou de anos de duração do objeto analisado, mas pela alusão às continuidades, às persistências, às recorrências, enfim, às realidades que operam sem rupturas radicais ao longo de processo históricos dos quais constituem fios condutores. Para Braudel, este seria o tempo que interessa para as Ciências Sociais, uma vez que o ritmo das sociedades, da economia e das instituições políticas é menos precipitado do que aquele dos agentes.

A longa duração é a história interminável, indigestível, das estruturas e dos grupos de estruturas. Para o historiador, uma estrutura não é, apenas, arquitectura, embudura, é permanência, frequentemente mais que secular (o tempo é estrutura). Esse grande personagem atravessa imensos espaços de tempo sem se alterar; se se deteriora em tão grande viagem, recompõe-se durante o caminho, a sua saúde restabelece-se e, decisivamente, os seus traços só mudam muito lentamente (BRAUDEL, 1990, p. 82).

O desafio posto pela sociologia histórica ao pesquisador é identificar como essas diferentes temporalidades se articulam de forma dialética. Trata-se, pois, de analisar como as ações no tempo do evento (curta duração) se inserem e se interrelacionam nas várias conjunturas (média duração) e, em última instância, na estrutura (longa duração), uma vez que cada uma das temporalidades está contida nas demais, em permanente interação: a ação repercute na estrutura; a estrutura reflete na ação. Essa “dialética da duração”⁷⁰ – ou dialética das *temporalidades* – possibilita a conexão entre o passado e o presente, observando e buscando a explicação para as mudanças nas continuidades e para as continuidades nas mudanças (ANSALDI; GIORDANO, 2019, t. II, p. 683). Afinal, como bem se expressa a personagem Tancredi, do romance *O Leopardo*, obra-prima de Giuseppe Tomasi di Lampedusa (LAMPEDUSA, 2002),⁷¹ continuidade não significa imutabilidade, tampouco mudança

⁷⁰ A expressão é do próprio BRAUDEL (1990, p. 9).

⁷¹ Transcrevo o famoso diálogo entre o príncipe de Salinas e Tancredi, seu sobrinho, antes deste se juntar às tropas de Garibaldi e que sintetiza o argumento pelo qual a obra é especialmente lembrada: “O príncipe teve uma de suas costumeiras e inesperadas visões: uma cena cruel de guerrilhas, descargas no meio dos bosques, e o seu Tancredi por terra, de tripas à mostra como aquele desgraçado soldado.

— Tu estás louco, meu filho! Meter-se com aquela gente; são todos uma corja de bandidos e trapaceiros, um Falconeri deve estar conosco, do lado do rei.

Os olhos voltaram a sorrir.

— Com certeza do lado do rei, sim, mas de que rei?

O rapaz teve um daqueles seus acessos de serenidade que o tornavam impenetrável e querido.

— Se não estivermos lá, eles fazem uma república. Se queremos que tudo fique como está, é preciso que tudo mude. Fui claro?” (LAMPEDUSA, 2002, p. 41-42).

significa ruptura. Por isso a decisão por lançar a mirada em um longo período, historicizando-o, sem perder de vista as ações específicas dos agentes.

Refletindo sobre as temporalidades a partir do objeto da pesquisa, poderíamos pensar na aprovação de normas jurídicas, enquanto fato, evento, como a temporalidade da curta duração. É o tipo de análise que Hely Lopes Meirelles realiza ao comentar o texto sobre o AI-5 que fizemos referência no início do capítulo. Esse evento é antecedido por uma série de outros, como por exemplo atos preparatórios ou mesmo outras normas, e é sucedido por outros tantos, que, entretanto, não fazem parte da análise do jurista.

Quando o intérprete acrescenta à sua análise os eventos em seu conjunto, buscando compreender o contexto social e político no qual se encontram inseridos, adentra o campo da média duração, realiza um exame conjuntural. Seguindo no exemplo acima referido, significa compreender que o AI-5 não é apenas uma norma jurídica qualquer editada em um determinado país, o Brasil, mas sim uma norma jurídica editada no contexto de um regime autoritário e que encontra paralelos em outras ditaduras institucionais instauradas no mesmo período em sua região e que possuem características que as aproximam.

Finalmente, podemos adicionar outra camada, a da longa duração, que possibilitará ao pesquisador situar tanto o evento quanto sua conjuntura em termos históricos. Desse modo, poderemos compreender – seguindo o referencial teórico da presente pesquisa – que, ainda que consideradas as particularidades do episódio, o ato de 1968 pode ser compreendido como um elemento de continuidade, quando o situamos nessa linha do tempo desde o período fundacional do nosso constitucionalismo, passando pelas democracias populistas: o autoritarismo como uma regularidade histórica no contexto latino-americano.

A metodologia aqui empregada compreende o presente como um produto do passado, ainda que, conforme já indiquei, este não determine a ocorrência de eventos futuros. Nesse sentido, a explicação sociológica será necessariamente histórica. O processo histórico se move a partir da relação estabelecida entre ação e estrutura: ao mesmo tempo que as ações transformam as estruturas, estas moldam as ações. Busca-se assim superar a dicotomia estrutura e ação – enfatizada respectivamente em pesquisas “institucionalistas” e “comportamentalistas” –, uma vez que ambas são vistas como partes de um mesmo processo. Ao estudar essa relação em movimento, podemos identificar não apenas os atos jurídicos enunciados em um dado momento, mas compreender a conjuntura em que o foram e, finalmente, em que medida eles modificam ou não a estrutura na qual foram concebidos. Trata-se de um esforço para compreender a relação da atividade e experiência pessoais e da organização social como algo que é continuamente construído no tempo (ABRAMS, 1982, p. 2-4).

Conforme já referi, as pesquisas realizadas no campo do Direito usualmente apresentam um perfil dogmático, analisando o que chamei de “estrutura” desconectada de seu contexto de produção e aplicação normativa. Refletindo a partir do objeto aqui investigado, equivale à análise das normas que orientam a estruturação da Administração Pública a partir de seu texto e das continuidades ou inovações que contém. Não se nega a importância dessas investigações, mas a sociologia histórica propõe que sejam acrescentadas outras camadas, como por exemplo, discursos, atos preparatórios (como justificativas de projetos de lei) e textos publicados pelos proponentes dessas reformas. Nesse sentido, como procuro demonstrar nos próximos capítulos, periódicos como a *Revista do Serviço Público* e a *Revista de Direito Administrativo* (criados com o objetivo justamente de divulgação dos conceitos que fundamentaram a implementação das reformas ao longo do tempo) e mesmo livros são analisados como fonte documental, pois expressam a ação desses agentes no processo. Nos textos publicados alguns nomes se destacam, tanto de juristas – Themístocles Brandão Cavalcanti, Carlos Medeiros Silva e Caio Tácito – como não juristas – diretores do DASP, Hélio Beltrão e Luiz Carlos Bresser Pereira –.

Em trabalho realizado em conjunto com Roberta Baggio, referimos que o Direito (naquela oportunidade fizemos menção especificamente ao constitucionalismo) não se esgota com a produção das normas, “mas que se expande em diversas outras perspectivas jurídicas e sociológicas” (BAGGIO; BERNI, 2023, p. 1063). Nesse sentido, o objetivo aqui é compreender as reformas administrativas não tanto pelos seus resultados normativos (o tempo da ação), mas por suas condições de produção (o tempo da conjuntura) – “identificação das dinâmicas, articulações e contraposições das forças e projetos disponíveis ao longo do processo” (BAGGIO; BERNI, 2023, p. 1064). Será a análise desses ciclos que possibilitará identificar (no tempo da estrutura) as permanências e as rupturas com a história.

A divisão de períodos dentro do marco cronológico total é, pelas razões acima expostas, fundamental. De acordo com Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998, p. 20-21; 2009, p. 22-23), existem três modelos históricos de administração do Estado: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. A primeira – *patrimonialista*, típica dos estados pré-capitalistas e pré-democráticos – seria um modelo de administração estatal, mas não pública, na medida em que o patrimônio privado da autoridade e o patrimônio público são confundidos (uma vez que o controle deste é fundamental para a obtenção da propriedade e da riqueza) e pelo fato de não objetivar a realização do interesse público. É o tipo de administração que atualmente se associa às monarquias absolutas existentes antes da afirmação do capitalismo industrial e da democracia. A Administração Pública

burocrática é aquela que busca sua legitimação por meio de normas jurídicas e é baseada no estabelecimento de um serviço civil profissional e de procedimentos universais. Por fim, o modelo de administração *gerencial* se identifica com uma racionalidade voltada mais para o processo de tomada de decisão e de avaliação dos resultados do que propriamente de procedimentos burocráticos – ainda que mantidos o profissionalismo e a racionalidade formal destes.

A definição temporal recaiu então para o período compreendido entre as décadas de 1930 (a partir do início do Estado Novo, em 1937) e 2000 (especificamente o ano de 2002, que marca o término do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso). A doutrina administrativista pátria (dentre outros, CARVALHO FILHO, 2017; DI PIETRO, 2018; MEDAUAR, 2013; BANDEIRA DE MELLO, 2008) indica que os três marcos da formação das instituições da Administração Pública estão contidos nesse intervalo de tempo: a reforma burocrática da década de 1930, a reforma desenvolvimentista da segunda metade da década de 1960 e a reforma gerencial da década de 1990. A cada uma dessas reformas são associadas, respectivamente, as seguintes normas referenciais: o Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938 (reforma burocrática), o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (reforma desenvolvimentista) e a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (reforma gerencial) (NOHARA, 2012).

Embora tenham sido introduzidas importantes mudanças desde o início da década de 1930 (como as primeiras reformas ministeriais ainda durante o Governo Provisório, a criação do Conselho Federal de Serviço Público Civil e a Lei nº 284, de 8 de outubro de 1936), o marco da primeira grande reforma da Administração Pública usualmente indicado é a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) – órgão diretamente vinculado à Presidência da República e dotado de amplas atribuições –, pelo Decreto-lei nº 579/1938, já sob a égide da Constituição de 1937. Trata-se da primeira vez que em se procura estruturar a Administração Pública brasileira a partir de um modelo burocrático.

Com a reforma, Getúlio Vargas afirmava buscar a superação da gestão patrimonialista e o coronelismo que marcaram a 1ª República (1891-1930),⁷² ao implementar um modelo burocrático de Administração Pública (NOHARA, 2012). Dentre os atributos do paradigma, que posteriormente seriam traduzidos em termos jurídicos pela doutrina do Direito

⁷² Ainda que focada na figura de Getúlio Vargas, o primeiro volume da trilogia de Lira Neto (2012) sobre o presidente brasileiro bem retrata a fragilidade das instituições políticas brasileiras e do quadro político e social marcado pelas relações patrimonialistas (indissociação entre o espaço privado das pessoas físicas dos governantes e o espaço público da Administração) e coronelistas que caracterizaram a 1ª República.

Administrativo, destaca-se: (1) a existência de um corpo de servidores profissionais, qualificados, selecionados por prova, organizados em carreira e fixamente remunerados (que resultaram nas regras de seleção por meio de concursos públicos, na criação de planos de carreira e de institutos jurídicos como a estabilidade), (2) o funcionamento conforme o domínio da lei, com obediência às obrigações do cargo, objetivamente fixadas a partir de critérios de utilidade (e que resultaria no princípio da legalidade); (3) a atuação conforme rotinas e procedimento, com previsibilidade no funcionamento (formalismo), (4) o caráter formal das comunicações, com afastamento de modos de atuação arbitrários (princípio da impessoalidade), (5) a divisão do trabalho (especialização), (6) a instituição de rigoroso sistema de disciplina e forma de controle (hierarquia da autoridade) e (7) a separação entre as esferas pública da Administração e privada do agente (superação do clientelismo). São hoje corolários do modelo os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade, expressamente previstos no art. 37 da atual Constituição Federal.

A segunda grande reforma da Administração Pública brasileira ocorre durante a década de 1960, já no período da Ditadura Militar (1964-1985), cujo marco normativo é o Decreto-lei nº 200/1967 (NOHARA, 2012). Ainda que se tenha justificado a reforma pela necessidade de racionalizar a Administração Pública e dotá-la de maior eficiência no sentido da adequação à economia de mercado, um de seus resultados mais perceptíveis foi a criação de um grande número de entidades descentralizadas nos mais diversos setores da economia considerados estratégicos ao interesse nacional. Ademais, o Decreto-lei nº 200/1967 consolidou os parâmetros, ainda hoje vigentes, da organização da Administração Pública no Brasil.

Finalmente, a terceira reforma administrativa ocorrida no Brasil foi implementada a partir⁷³ da década de 1990, já na vigência da chamada Nova República, e foi caracterizada pela ênfase na busca eficiência da atuação estatal. Destaca Odete Medauar (2013, p. 108) que, a partir da década de 1980, surge em países como a Inglaterra (sob o governo de Margareth Thatcher) e os Estados Unidos da América (sob a presidência de Ronald Reagan) um movimento no sentido de transferir para o setor privado atividades consideradas não essencialmente estatais. O “movimento recebe nomes diversos” como “reforma do Estado, redução do setor público, desestatização, desregulamentação, privatização” (MEDAUAR, 2013, p. 108). São várias as fórmulas aplicadas, dentre as quais Medauar (2013, p. 108) ressalta

⁷³ O emprego da expressão “a partir de” não é casual. A definição do recorte temporal recaiu sobre o ano de 2002 pela necessidade de delimitar o objeto da pesquisa. Entretanto, porque as reformas na Administração Pública são também incrementais, é possível identificar novas “fases” da reforma gerencial nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

a quebra de monopólios estatais, o aumento do número de concessões e permissões de serviço público e a venda de estatais ao setor privado.

De acordo com Irene Patrícia Nohara (2012, p. xiv), a “Reforma Administrativa objetivava promover uma transformação do modelo de gestão da Administração Pública, a partir do abandono de uma visão burocrática e de sua substituição por um modelo gerencial de inequívoca inspiração nas práticas de gestão privada”. No Brasil, a implantação do chamado modelo gerencial de Administração teve como marco normativo a Emenda Constitucional nº 19/1998.

Entretanto, para além das reformas “orgânicas” realizadas no Governo Federal nos anos de 1938, 1967 e 1998, por vezes as respostas às transformações econômicas e sociais geradoras de reforma administrativa foram dadas de modo assistemático, pelo “surgimento de agências governamentais que se pretendia fossem ilhas de excelência com efeitos multiplicadores sobre as demais” (LUSTOSA DA COSTA, 2008b, p. 841). A análise dos projetos fracassados – algo que interessa para a sociologia histórica – com frequência fica de fora das análises no campo do Direito. Nesse sentido, também serão abordadas nos próximos capítulos tentativas – mais ou menos – frustradas, como as representadas pelo Projeto de Lei nº 3.563, de 31 de agosto de 1953, que pretendia reorganizar a Administração Federal, pelo Decreto nº 39.855, de 24 de agosto de 1956, que criou a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, pela criação do Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa no governo João Goulart e pelo Projeto de Lei Projeto de Lei nº 1.482, de 19 de novembro de 1963, que pretendia elaborar uma Orgânica do Sistema Administrativo Federal.

O critério em geral empregado para definir o sucesso ou fracasso das reformas adotado é, claramente, o fato de as respectivas normas terem sido promulgadas ou não. Analisar em que grau ocorreu, entretanto, é tarefa mais complexa. Refere a literatura da área que dificilmente as reformas administrativas atingem todos os resultados pretendidos. Dentre outros, a resistência à mudança pode ocorrer diante dos seguintes fatores:

(...) a sólida institucionalização dos elementos a serem reformados; a resistência organizada de setores afetados; o surgimento de conseqüências inesperadas; a existência de objetivos, interesses e valores diversificados ou conflitantes; a falta de foco na mudança por parte dos atores estratégicos; as incertezas, ambigüidades e complexidades inerentes à mudança; o deslocamento de objetivos; os movimentos contraditórios de descentralização e coordenação e a criação de expectativas exageradas (LUSTOSA DA COSTA, 2008a, p. 273).

Ademais, não se muda uma estrutura tão grande e complexa quanto o aparelho administrativo de um Estado de um momento para o outro. Nesse sentido, as reformas costumam evoluir de modo incremental, sendo implementadas ao longo do tempo, ainda que

determinados momentos sejam propícios para que grandes mudanças possam ser implementadas em um curto espaço de tempo. De modo análogo ao processo de mudança social, conforme Cardoso e Falletto (1975, p. 16-17), as estruturas “tradicional” e “moderna” convivem em um padrão intermediário, híbrido. De outra parte, projetos frustrados frequentemente inspiraram e influenciaram reformas que em momentos posteriores acabaram implementadas.

Por fim, para além das mencionadas normas, representativas das reformas pelas quais passou a Administração Pública no Brasil, não podemos esquecer que o país teve, no século XX, seis constituições, conforme anteriormente já aponte. As constituições são documentos jurídico-políticos que dispõem, dentre outros temas, sobre a organização das instituições políticas do Estado e sobre o reconhecimento de um conjunto de direitos fundamentais. De modo análogo aos planos arquitetônicos, projetam o que se quer construir. Entretanto, diferentemente da arquitetura, a organização institucional resultante não necessariamente é aquela contida no desenho (ANSALDI; GIORDANO, t. II, p. 686).⁷⁴ O estudo de suas normas soma-se, portanto, ao das normas infraconstitucionais que organizam as instituições da Administração Pública, estruturas responsáveis pela execução da função administrativa.

No caso da presente pesquisa, apenas para mencionar alguns exemplos, o artigo 67 da Constituição de 1937 é um dos antecedentes da reforma burocrática. No outro extremo da linha do tempo, a Constituição de 1988 foi a primeira em nossa história em incluir um capítulo dedicado exclusivamente à Administração Pública, constitucionalizando muitos dos institutos do Direito Administrativo, dotando-os assim de maior estabilidade, tendo em vista a necessidade de quórum e procedimento especiais para a aprovação de emendas constitucionais.⁷⁵

Uma observação final. A comparação é uma característica de muitas das pesquisas que utilizam a metodologia da sociologia histórica como método. Uma das justificativas para a sua adoção é a importância da análise da sequência da realização das variáveis – não somente sua mera ocorrência – para compreensão do objeto e a utilidade do estudo de caso, visando posterior generalização. Conforme refere Charles Tilly, o *quando* os fatos se desenrolam em uma determinada sequência afeta o *como* eles ocorrem (TILLY, 1991) – conforme referi

⁷⁴ No original: “Las Constituciones son como los planos para los arquitectos: el diseño de lo que quiere construirse. A diferencia de lo comúnmente ocurre en arquitectura, en materia de organización institucional, de constitución política del Estado, hoy el resultado de la construcción no es necesariamente el del diseño”

⁷⁵ Muito embora o relativamente elevado número de emendas aprovadas durante o período, o quórum e procedimento previstos no art. 60 dificulta a modificação do texto constitucional. Nesse sentido, Vicente Palermo (2018) destaca que, de modo geral, o quadro institucional brasileiro é estável e proporciona base relativamente sólida para a formulação e implementação de políticas de governo.

anteriormente ao tratar dos caminhos para a modernidade apresentados por Barrington Moore Jr. Para os sociólogos históricos, a “comparação sistemática de estruturas e processos não apenas nos permitirá ver nossa situação com perspectiva, mas também nos ajudará a identificar causas e efeitos” (TILLY, 1991, p. 26, tradução nossa),⁷⁶ operando como um elemento de validação, ou não, das causalidades investigadas.

O uso da comparação abrange uma relativamente grande variedade de abordagens e de procedimentos possíveis. Theda Skocpol (1984), reconhecida por seu papel na divulgação da sociologia histórica, assumindo o pressuposto de que todo sociólogo histórico realiza sua investigação a partir de sua bagagem conceitual ou teórica explícita, apresenta as estratégias mais comuns quando do emprego do método: (i) a comparação que busca a validação de uma teoria geral, aplicando-a a casos históricos concretos; (ii) a comparação que procura identificar conceitos sociológicos para descrever uma interpretação histórica “significativa” para o presente; e, finalmente, (iii) a estratégia que investiga as regularidades causais na história, questionando não apenas *o que se passou?*, mas principalmente *por que se passou da forma que se passou?*.

A primeira estratégia enunciada é aquela que aplica um único modelo teórico a um ou mais dos casos que o modelo poderia cobrir. Trata-se de uma estratégia comum às pesquisas realizadas nos anos 1950 e 1960, quando na Ciência Política e na Sociologia se buscava a formulação de uma *teoria geral aplicável às sociedades*, à semelhança das teorias das Ciências Naturais. Os pesquisadores se dedicavam a recompilar os “fatos” ocorridos em diferentes épocas e lugares no passado. A aplicação do modelo geral a um ou mais exemplos históricos era o tipo de sociologia histórica que mais possibilidades tinha de ser considerada empiricamente rigorosa e teoricamente pertinente nos círculos hegemônicos da disciplina (SKOKPOL, 1984, p. 109). A preocupação aqui era testar conceitos abstratos em casos concretos, de modo a comprovar uma teoria geral.

Dentre as críticas a esta primeira estratégia, Theda Skocpol (1984, p. 125 e 365-366) refere que a escolha dos casos pode parecer arbitrária: tanto o estudo daqueles casos que “confirmam” a teoria, quanto eventual adaptação dos fatos históricos como modo de confirmá-la. Uma devoção demasiado forte pela teoria acarreta, de um lado, o perigo de sobrevalorização dos fatos que, justamente, se encaixam na teoria, e, de outro a subvalorização dos aspectos que não se adequam.

⁷⁶ No original: “(...) La comparación sistemática de estructuras y procesos no sólo nos permitirá contemplar nuestra situación con perspectiva, sino que además nos ayudará a identificar las causas y los efectos”.

Thea Skocpol (1984, p. 366-368) sugere dois caminhos para contornar os riscos da adoção dessa estratégia. O primeiro é a ampliação do número de ocorrências analisadas em relação às quais será testada a teoria geral, cujo limite extremo seria o estudo de todo o universo de casos conhecidos. Alternativamente, o pesquisador poderia mesclar essa primeira estratégia com as duas seguintes.

A segunda estratégia utiliza a comparação para identificar conceitos sociológicos de modo a descrever uma interpretação histórica “significativa” para o presente. Os pesquisadores que adotam esta estratégia tendem a ser céticos quanto a possibilidade de elaboração de modelos gerais e de formulação de hipóteses causais. Diferentemente da estratégia anterior, manejam conceitos para desenvolver o que se poderia chamar de *interpretações históricas significativas*, que pode assumir dois sentidos. Primeiro, verifica-se uma atenção dedicada pelos pesquisadores para as *intenções*, culturalmente mediadas, dos atores individuais ou grupais do cenário histórico investigado. O segundo sentido da expressão refere que o tema de estudo histórico e os argumentos elaborados devem ser significativos para o presente. Em outras palavras, devem ser significativos para o público para o qual essas obras se dirigem (SKOCPOL, 1984, p. 368-374).

As comparações são utilizadas com o objetivo de destacar traços particulares de cada caso. Percebe-se que não há a preocupação na elaboração de explicações que funcionem para além dos casos concretos investigados. Assim, é provável que os casos escolhidos sejam aqueles que mais lancem luz sobre as diferenças que se buscam. O risco, aqui, é limitar a investigação a casos isolados (SKOCPOL, 1984, p. 368-374).

Por fim, uma terceira estratégia, que poderíamos denominar de *comparação individualizadora* – e que será a aplicada na presente pesquisa – é aquela que procura identificar regularidades que sejam capazes de explicar processos históricos definidos especificadamente. Neste caso, o pesquisador questiona não apenas *o que se passou?*, mas principalmente *por que se passou da forma que se passou?*, o que abre caminho também para a análise de hipóteses alternativas, ou, dito de outra forma, daquelas historicamente “perdedoras”. O objetivo precípua da estratégia não é estabelecer uma teoria geral aplicável a outros casos, embora isso possa vir a ocorrer.

Os chamados *sociólogos históricos analíticos* buscam identificar e analisar, além das diferenças dos casos concretos – preocupação dos sociólogos históricos interpretativos –, as regularidades causais ao longo da história. Conforme Skocpol (1984, p. 375, tradução nossa), “o compromisso do investigador não é com qualquer teoria ou teorias existentes, mas com a

descoberta de configurações causais concretas adequadas para levar em conta padrões históricos importantes”.⁷⁷

Hipóteses alternativas que contradigam a priori o significado de determinados fatos históricos são sempre bem-vindas para a verificação ou não de regularidades causais, posto que a ausência de regularidades também se constitui como um resultado válido. Nesse sentido, uma das grandes contribuições dessa estratégia é o enfrentamento que faz em relação ao dogma da universalidade, já que as generalizações podem apresentar-se como relativas diante de algum evento histórico (BAGGIO; BERNI, 2023, p. 1060).

O objetivo no caso de emprego desta estratégia afasta o pesquisador da tentativa de elaboração de uma teoria geral, tampouco a exploração significativa das particularidades complexas de um tempo ou espaço concretos, mas a elaboração de uma explicação adequada de um processo histórico definido. O pesquisador não está comprometido com uma teoria determinada, buscando encontrar regularidades causais concretas que expliquem processos históricos relevantes, ainda que estas tenham um alcance limitado (SKOCPOL, 1984, p. 374-386).

Os desenhos de pesquisa que utilizam esta estratégia comportam duas aproximações metodológicas, que Skocpol (1984) atribui a John Stuart Mill. A primeira aproximação é o chamado *método de concordância*, em que se busca demonstrar que vários dos casos que compartilham o fenômeno que se quer explicar possuem também em comum os hipotéticos fatores causais. A segunda aproximação é o *método da diferença*, segundo o qual, a partir de uma análise histórica-comparativa, são contrastados os casos em que as hipóteses causais ocorrem com outros nos quais os fenômenos ou as causas estão ausentes (ainda que os casos sejam tidos como similares).

Em outros termos, é o que propõe Charles Tilly (1991, p. 105-107) ao descrever as estratégias da *comparação individualizadora* e da *comparação identificadora de diferença*. De acordo com a primeira, cada caso é definido como único, sendo manejado em separado aos demais, resultando na minimização de suas propriedades comuns. A análise de um caso permite contrastar casos específicos de um dado fenômeno médio para captar as peculiaridades de cada caso, enfatizando suas originalidades. Já na segunda estratégia, busca-se estabelecer, a partir de uma causalidade comum, um princípio de variação de um fenômeno a partir das diferenças sistemáticas entre os distintos casos. Aqui a ênfase recai na potencialidade enquanto condições para transformação. Ainda que não se abandone as pretensões explicativas universalizadoras –

⁷⁷ No original: “The investigator’s commitment is not to any existing theory or theories, but to the discovery of concrete casual configurations adequate to account for important historical patterns”.

possibilidade que emergirá ou não do objeto –, não constitui objetivo da pesquisa o estabelecimento de modelos gerais.

A forma de apresentação das estratégias proposta por Theda Skocpol não é a única, nem isenta de críticas. Terry Mulhall e Jorge Ventura de Moraes (1998), por exemplo, referem que Theda Skocpol teria deixado de fora tradições importantes da sociologia histórica, como a teoria da escolha racional e a sociologia histórica interpretativa, além de dar a falsa impressão de similaridades e diferenças entre os autores que menciona. Embora reconheça que o modelo explicativo apresentado aponte questões interessantes, entendo que as críticas não invalidam o esforço da autora e que sua proposição contribui para a compreensão da delimitação da metodologia desta pesquisa. Ademais, mesmo Skocpol (1984) refere não haver uma orientação epistemológica específica nas pesquisas realizadas no marco da sociologia histórica – as estratégias não são rígidas, tampouco incomunicáveis –, mas um conjunto de estratégias que frequentemente são criativamente combinadas para melhor a contribuir para o trabalho do pesquisador, de acordo com seus objetivos.

Ressalta John Gerring (2004) que a comparação pode ser empregada tanto na relação espacial, quanto na relação temporal. Na presente pesquisa é esta segunda forma de comparação – interna ou intertemporal, entre os períodos identificados por cada uma das reformas administrativas – que será aplicada. Afinal, conforme procurei indicar ao longo desta seção, a atenção à longa duração permite ao pesquisador identificar aspectos estruturais que permanecem, a despeito das reformas realizadas, e aqueles que efetivamente são descontinuados.

Nesse sentido, Lijphart (1971) refere que os estudos de caso, qualitativos, podem auxiliar na própria definição dos casos a serem estudados em grandes pesquisas comparativas, contribuindo para o desenvolvimento de melhores critérios de mensuração (confirmando ou não a teoria), explicar casos desviantes (aqueles que fogem da generalização presentes na literatura) ou mesmo apresentarem caráter exploratório (gerador de novas hipóteses).

Portanto, além da possibilidade de comparação de Estados nacionais, técnica frequente dentre os sociólogos históricos, a comparação interna aos casos estudados – aqui, entre os períodos identificados por cada uma das assim chamadas reformas administrativas – possibilita, conforme procurei indicar nas seções anteriores, identificar aspectos estruturais de *permanência*, a despeito das reformas realizadas, e aqueles que efetivamente ocorrem *rupturas* com o passado. Assim, a comparação proposta entre as reformas tal como acima periodizadas permite que tanto a “grande escala” quanto “a menor escala possível” sejam contempladas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. *A democracia equilibrista: políticos e burocratas no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

ABRAMS, Philip. *Historical Sociology*. New York: Cornell University, 1982.

ABREU E SILVA, Glauco. O DASP e a reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 105, n. 1, p. 11-25, 1970.

ADAMS, Julia; CLEMENS, Elisabeth; ORLOFF, Ann Shola. Introduction: social theory, modernity and the three waves of historical sociology. In: ADAMS, Julia; CLEMENS, Elisabeth; ORLOFF, Ann Shola (eds.). *Remaking modernity: politics and processes in historical sociology*. London: Duke University, 2005.

ÁLVAREZ-URÍA, Fernando. *El reconocimiento de la humanidad: España, Portugal y América Latina em la génesis de la modernidad*. Madrid: Morata, 2015.

ANDREWS, Cristina W. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, Cristina W.; BARIANI, Edson (orgs.). *Administração Pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

AMARAL, Azevedo. O presidencialismo e a coordenação do serviço público civil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 7-10, 1938.

ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verónica. *América Latina: la construcción el orden*. Buenos Aires: Ariel, 2019. Tomos I e II.

ARAÚJO, Rodrigo Oliveira de. *Nas engrenagens do Estado Novo: a centralidade do DASP na reforma administrativa e na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945)*. 2017. 367 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 29 mar. 2017.

ARGUELHES, Diego Werneck. *Old courts, new beginnings: judicial continuity and constitutional transformation in Argentina and Brazil*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Yale (EUA), 2014.

ARRUDA NETO, Pedro T. de. Reforma do Estado e evolução dos modelos de gestão pública no Brasil: a democracia deliberativa como fundamento de uma nova administração pública constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 253, p. 133-158, 2010.

BAGGIO, Roberta Camineiro; BERNI, Paulo Eduardo. Breves ajustes à contribuição da sociologia histórica ao constitucionalismo latino-americano. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 1052-1078, 2023.

_____; _____. CARPENEDO, Alexandre de Freitas. Legalidade autoritária e jurisdição constitucional no Chile: continuidades e rupturas na formação do constitucionalismo a partir dos anos 1990. In: *XXIX Congresso Nacional do CONPEDI: constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities*. Apresentação de artigo. Balneário Camboriú: CONPEDI, 2022.

BANCO Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Programa Nacional de Desestatização*: relatório de atividades 2022. Rio de Janeiro: Departamento de Comunicação e Cultura do BNDES, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Natureza essencial das sociedades mistas e empresas públicas: consequências em seus regimes. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 159, p. 1-9, jan./mar. 1983.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BAPTISTA, Patrícia; CAPECCHI, Daniel. Se o Direito Administrativo fica, o Direito Constitucional não passa: perspectivas do Direito Público contemporâneo sobre uma velha questão. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 08, n. 4, p. 1938-1960, 2016.

_____; ACCIOLY, João Pedro. A administração pública na Constituição de 1988. Trinta anos depois: disputas, derrotas e conquistas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, n. 2, p. 45-74, mai./ago. 2018.

BARBOSA E SILVA, Leonardo. A reforma administrativa de 1967. In: ANDREWS, Cristina W.; BARIANI, Edson (orgs.). *Administração Pública no Brasil*: breve história política. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

BARIANI, Edson. DASP: entre a norma e o fato. In: ANDREWS, Cristina W.; BARIANI, Edson (orgs.). *Administração Pública no Brasil*: breve história política. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BENCINI, Fabrizio. Burocratização. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 130-136, 1986.

BENJAMIN, Walter. *O anjo da história*. Organização e tradução de João Barrento. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

BENTO, Juliane S.; ENGELMANN, Fabiano; PENNA, Luciana R. Doutrinadores, políticos e "Direito Administrativo" no Brasil. *Revista Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 16, n. 37, p. 286-314, set./dez. 2017.

BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967”. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). *O que resta da ditadura*: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

BERQUÓ, Urbano C. A transformação do Estado e a reforma do Serviço Público Civil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 18-21, 1937.

BETHELL, Leslie; NICOLAU, Jairo. A política no Brasil, 1985-2002. In: BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina: Volume X – A América Latina após 1930: Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITTENCOURT, C. A. Lúcio. O D.A.S.P. como um imperativo democrático e técnico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 7, p. 361-375, 1947.

BOCCARDO BOSONI, Giorgio. *Clases y grupos sociales en América Latina hoy: Argentina, Brasil y Chile*. 240 f. Memoria para optar al título de Sociólogo – Universidad de Chile, Santiago, nov. 2013.

BRAUDEL, Fernand. *História e Ciências Sociais*. Tradução de Rui Nazaré. Lisboa: Editorial Presença, 1990.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.563*, de 31 de agosto de 1953. Reorganiza a Administração Federal, cria os Ministérios da Indústria e Comércio, das Minas e Energia e dos Serviços Sociais e dá outras providências.

_____. *Projeto de Lei nº 1.482*, de 19 de novembro de 1963. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal.

_____. Presidente (1964-1967: Humberto de Alencar Castello Branco). *Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1965*. Brasília, 1º mar. 1965.

_____. *Projeto de Lei nº 5*, de 16 de março de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei 2299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas oferecidas à III – Comissão a Organização dos Poderes e Sistema de Governo*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-100.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas oferecidas ao substitutivo III – Comissão a Organização dos Poderes e Sistema de Governo*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-102.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. *Anteprojeto de Constituição*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição: Primeiro Substitutivo do Relator*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição: Segundo Substitutivo do Relator*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. *Projeto de Constituição (A): Emendas oferecidas em Plenário. Volume I: Emendas nº 2P00000-1 a 2P000948-4*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. *Projeto de Constituição (A): Emendas oferecidas em Plenário. Volume II: Emendas nº 2P00949-2 a 2P02045-8*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-255.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. *Projeto de Constituição (A)*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-253.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. *Quadro Comparativo entre o texto aprovado em 1º turno, o texto reenumerado e revisado, e a redação para 2º turno, organizado pelo Relator, Constituinte Bernardo Cabral*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-298.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. *Projeto de Constituição (C). Redação Final*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. *Projeto de Constituição (D). Redação Final*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição nº 173*, de 18 de agosto de 1995. Modifica o capítulo da Administração Pública, acrescenta normas as disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição nº 174*, de 18 de agosto de 1995. Modifica disposições do Título “Organização dos Poderes”.

_____. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923-DF. Requerentes: Partido dos Trabalhadores e Partido Democrático Trabalhista. Relator para o Acórdão: Ministro Luiz Fux. Brasília, 16 de abril de 2015.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Panorama das estatais, 2023. Disponível em: <http://panoramadasestatais.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado (discurso de posse). *Cadernos MARE da reforma do Estado*, Brasília, caderno 7 (A Reforma administrativa na imprensa: seleção de artigos produzidos no MARE), 1997.

_____. *Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 28, p. 9-30, jun. 2007.

_____. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Tradução de Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. Revendo dois artigos sobre a reforma gerencial de 1995. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73 (Especial 85 anos), p. 88-95, 2022.

BRIGGS, Moacyr R. Evolução da Administração Pública Federal. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 13-18, 1938.

_____. O serviço público federal no decênio Getúlio Vargas. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 217-225, 1941.

CAMPOS, Francisco. In: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (FGV CPDOC). Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-luis-da-silva-campos>. Acesso em: 18 mai. 2023.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina. In: COLLIER, David (coord.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Tradução de Marina Leão Teixeira Viriato de Medeiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. *O Modelo Político Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1993.

_____. Notas sobre a reforma do Estado. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 50, p. 5-12, mar. 1998.

CARLOS JÚNIOR, Luiz. Notas para a história da reforma administrativa no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 2, n. 1, p. 144-145, 1944.

_____. Notas para a história da reforma administrativa no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 4, n. 1 e 2, p. 48-49, 1946.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O Departamento Administrativo na estrutura constitucional de 10 de novembro. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 49-53, 1938.

_____. Direito administrativo e ciência da administração. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 73-74, 1940a.

_____. O Direito Administrativo. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 68-70, 1940b.

_____. As tendências modernas do Direito Administrativo. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 111-119, 1943.

_____. O Direito Administrativo no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 79-90, 1944.

_____. O Poder Executivo no Estado moderno. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 110, p. 1-16, 1972.

_____. In: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (FGV CPDOC). Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/temistocles-brandao-cavalcanti>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CHARRY JOYA, Carlos Andrés. Tan cerca y tan lejos. Los problemas disciplinares entre sociología e historia y la práctica de una nueva sociología histórica. *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, v. 60, p. 36-48, abr./jun. 2017.

CHUEIRI, Vera Karam; CAMARA, Heloísa Fernandes. (Des)ordem Constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil Pós- 64. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 95, p. 259-288, 2015.

COLLIER, David. Resumo do modelo autoritário-burocrático. In: COLLIER, David (coord.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Tradução de Marina Leão Teixeira Viriato de Medeiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. *Direito Administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

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

DOGAN, Mattei; PAHRE, Robert. Campos híbridos en las ciencias sociales: innovaciones en las intersecciones de las disciplinas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Barcelona, v. XLI, n. 3, p. 457-470, set. 1989.

DOMINGUES, José Maurício. A dialética da modernização conservadora e a nova história do Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 459 a 482, 2002.

ESCOLA Nacional de Administração Pública. Estrutura e organização do Poder Executivo. Resenha. *Revista Do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 193-194, 1994.

ESQUIROL, Jorge. *Ficções do Direito latino-americano: ensaios traduzidos*. Coordenação de Ronaldo Porto Macedo Júnior e José Reinaldo de Lima Lopes. Tradução de Renan Barbosa Fernandes, Jacqueline de Souza Abreu e Carla Henriete Bevilacqua Piccolo. São Paulo: Saraiva, 2016.

FAGUNDES, Miguel Seabra. O Direito Administrativo na futura Constituição. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 168, p. 1-10, abr./jun. 1986.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Flávio de Freitas; MIRANDA, Áureo; MATIAS, Sonalba Linhares; NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira; FERNANDES, Ciro Campos Christo; GUEZORNI FILHO, Gilberto. Considerações sobre o anteprojeto de lei orgânica da Administração Pública Federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 44, n. 2, p. 5-83, set./dez. 1989.

FARR, James. Political Science. In: PORTER, T.; ROSS, D. (eds.), *The Modern Social Sciences*, The Cambridge History of Science, v. 7. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14. ed., atual. e ampl. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FERNANDES, Vânia Claudia. Fundação Getúlio Vargas: a imbricação entre o público e o privado. In: 33ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. *Anais*. Caxambu: Hotel Glória, 2010.

_____; SANTOS, Glauria Janaina dos; BRANCO, Jordanna Castelo. A intrincada rede de influência entre a Fundação Getúlio Vargas e o Estado. In: 35ª Reunião Anual da Associação

Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. *Anais*. Porto de Galinhas: Hotel Armação, 2012.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. O Direito Administrativo das empresas governamentais brasileiras. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 136, p. 1-33, abr./jun. 1979.

_____. As Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: considerações sobre seu regime jurídico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 217, p. 105-118, jul./set. 1999.

FRANCO, Maria Sylvia Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. 4. ed. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1997.

FREITAS, Juarez. *Discricionariiedade administrativa e o direito fundamental à boa administração*. São Paulo: Malheiros, 2007.

FUKUYAMA, Francis. The end of History? *The National Interest*, Washington, D.C., p. 3-18, 1989.

GARGARELLA, Roberto. *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*. 2. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2008.

_____. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz, 2014.

GIORDANO, Verónica. Alegato a favor de una Sociología Histórica Comparada para América Latina. *Trabajo y Sociedad: Sociología del trabajo — Estudios culturales — Narrativas sociológicas y literarias*, Santiago del Estero, v. XV, n. 17, p. 41-48, 2011.

_____. La sociología histórica y la sociología latinoamericana. La comparación en nuestras ciencias sociales. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea (Segunda Época)*, Córdoba, Año 1, n. 1, dez. 2013-mai. 2014.

_____. *Ciudadanas incapaces: la construcción de los derechos civiles de las mujeres en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el siglo XX*. Buenos Aires: Teseo, 2021.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 124-130, 1986.

GERRING, John. What is a Case Study and What is it Good for? *American Political Science Review*, Washington DC, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

GRAHAM, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil*. Austin: University of Texas Press, 1968.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Administração descentralizada. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 122, p. 57-75, out./dez. 1975.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOLANDA, Nilson. Reforma administrativa e reforma do Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 44, n. 2, p. 117-132, set./dez. 1989.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. Tradução de João Baptista Machado. 4. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1976.

LAMPEDUSA, Giuseppe Tomasi di. *O Leopardo*. Tradução de Leonardo Codignoto. São Paulo: Nova Cultural, 2002.

LEITE, Leonardo Queiroz. Administração pública no Brasil: as reformas administrativas do DASP e do decreto-lei nº200 em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 13, n. 27, jul./dez. 2021.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, Washington DC, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998.

LIRA Paulo. Tendências do direito administrativo brasileiro no Estado Novo. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 116-124, 1941.

LIRA NETO, João. *Getúlio: dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOPES, Luiz Simões. Discurso do Sr. Luiz Simões Lopes ao ser investido das altas funções de presidente do D. A. S. P. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 5, 1938.

_____. In: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (FGV CPDOC). Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lopes-luis-simoes>. Acesso em: 16 mar. 2023.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 71-82, jul./ago. 1998.

_____. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008a.

_____. 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, p. 823-874, set./out. 2008b.

_____; O'DONNELL, Julia; MENDES, Pedro Barbosa. 1808-2008 – por uma nova história da Administração Pública brasileira. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, a. 170, n. 443, p. 287-312, abr./jun. 2009.

_____; LUSTOSA DA COSTA, Elza Marinho. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 215-236, mar./abr. 2016.

_____. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 69, p. 31-52, 2018.

MA, Shu-Yun. Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism. *International Political Science Review*, Londres, v. 28, n. 01, p. 57-78, 2007.

MAGALHÃES, Celso de. O D.A.S.P. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 36-45, 1951.

MARTINS, Luciano. *O Estado capitalista e a burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

_____. Comentários à Constituição do Brasil - Emenda Constitucional 19, de 4-6-1998. In: GOMES CANOTILHO, J. J.; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, p. 2410-2414, 2018. V. 1.

MAGALHÃES, Celso de. O D.A.S.P. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 36-45, 1951.

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

_____. O Estado brasileiro de Cabral a Sarney: I – Como o Estado cresceu e se transformou. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 7, p. 14-20, 1987b.

_____. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, mai./jun. 2003.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Art. 23 da LINDB – O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 93-112, nov. 2018.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

_____. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MEDEIROS, Carlos. In: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (FGV CPDOC). Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-medeiros-silva>. Acesso em: 16 mar. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. Natureza, conteúdo e implicações do Ato Institucional nº 5. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Guanabara*, n. 20, p. 1-8, 1969.

_____. O Estado e suas empresas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 147, p. 1-6, 1982.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma do marco legal do Terceiro Setor no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 214, p. 54-58, out./dez. 1999.

_____. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2000.

_____. Agências executivas: a organização administrativa entre o casuísmo e a padronização. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 228, p. 75-84, abr./jun. 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A administração Pública e a revisão constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 187, p. 48-81, jan./mar. 1992.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOORE JR., Barrington. *Origens Sociais da Ditadura: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Lisboa: Cosmos, 1967.

MONSMA, Terry; SALLA, Fernando Afonso; TEIXEIRA, Alessandra. A Sociologia Histórica: rumos e diálogos atuais. *Revista Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 06, n. 12, p. 65-87, jan./abr. 2018.

MULHALL, Terry; MORAIS, Jorge Ventura de. “Mapeando o Reino” da Sociologia Histórica: reflexões acerca do modelo teórico-metodológico de Theda Skocpol. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 25-50, 1º semestre de 1998.

NASCIMENTO, Kléber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 11-50, 1967.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. Administração Pública e o princípio constitucional da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 241, p. 209-240, jul./set. 2005.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 5. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California at Berkeley, 1973.

OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. 3ª reimp. da edição de maio de 2003. Coimbra: Almedina, 2017.

PALERMO, Vicente. *Instituciones políticas brasileñas: estabilidad y crisis del proceso político contemporáneo*. Buenos Aires: Katz, 2018.

PEREIRA, Anthony. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. Tradução de Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. In: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (FGV CPDOC). Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-carlos-bresser-goncalves-pereira>. Acesso em: 23 mai. 2023.

PERES, Paulo. “Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neo-Institucionalismo da Ciência Política”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, pp. 53-72, 2008.

PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988*. Progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PISARELLO, Gerardo. *Un largo Termidor: história y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.

PLANO Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

PRADO, Maria Clara R. M. do. *A real história do Plano Real: uma moeda cunhada no consenso democrático*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

REFORMA Administrativa vai revolucionar o Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 8, 1988.

REINING JR. O programa brasileiro de reforma administrativa. Tradução de Cleantho de Paiva Leite. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 5 – 12, 1945.

REVISTA do Serviço Público. “Revista do Serviço Público”. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 3-4, 1937.

_____. O Serviço Público e a Constituição de 10 de novembro. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 3-6, 1938a.

_____. O Departamento Administrativo e a Revista do Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 4-5, 1938b.

_____. A primeira etapa da vida da “Revista do Serviço Público”. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 3-4, 1938c.

_____. A administração geral no governo brasileiro (I). *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 124-129, 1943a.

_____. Diretrizes internas do DASP. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 3-4, 1943b.

_____. Meios e fins do govêrno. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 3-4, 1944a.

_____. “Revista de Direito Administrativo”. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 143-144, 1944b.

_____. O DASP e a experiência estrangeira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 3-4, 1945a.

_____. A reforma administrativa francesa. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 3-4, 1945b.

_____. A presidência do DASP. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 170-171, 1945c.

_____. A reestruturação do DASP. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 3-4, 1946a.

_____. O DASP na democracia. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 3-4, 1946b.

_____. Reorganizado o Departamento Administrativo do Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 127-128, 1946c.

_____. A nova estrutura do DASP. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 3-4, 1946d.

_____. A reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 3-4, 1952.

_____. Eficiência na Administração. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 3-4, 1953.

_____. Reforma administrativa – plano de execução. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 95, n. 3, p. 17-50, 1963.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RICHARDSON, Ruth. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RICUPERO, Bernardo. Da estrutura à agência: momentos da interpretação de Guillermo O'Donnell sobre o autoritarismo latino-americano. *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*, v. 4, n. 2 (Dossiê: pensamento social, desenvolvimento e desafios contemporâneos), p. 90-112, dez. 2014.

PEIXOTO, Rodrigo. A produção de teoria jurídica latinoamericana face à hierarquização transnacional do saber jurídico. In: FLORES, Alfredo de J. et. al. (orgs.). *Perspectivas do discurso jurídico: revolução digital e sociedade globalizada*. Rio Grande: Editora da FURG, 2020.

SANDERS, Elizabeth. Historical Institutionalism. In: RHODES, A.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. (eds.). *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SARAIVA, Oscar. As autarquias no direito público brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 84-89, 1940.

_____. A crise da Administração. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 35-42, 1951.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. *Revista de Direito do Estado*, n. 2, p. 83-118, abr./jun. 2006.

SKOCPOL, Theda. Emerging agendas and recurrent strategies in historical sociology. In: _____. *Vision and Method in historical sociology*. Cambridge: Cambridge University, p. 356-391, 1984.

SILVA, Benedito. Evolução da organização administrativa brasileira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 94, n. 1, p. 9-28, 1962.

SILVA, Carlos Medeiros. Reforma Administrativa no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 71, n. 2, p. 233-237, 1956.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SCHWARTZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

TÁCITO, Caio. Presença norte-americana no Direito Administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 129, p. 21-33, jul./set. 1977.

_____. A reforma do Estado e a modernidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 215, p. 1-7, jan./mar. 1999.

_____. A Constituição e o Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 232, p. 53-58, abr./jun. 2003.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, San Mateo CA, v. 2, p. 369-404, 1999.

THERBORN, Goran. *What does the ruling class do when it rules? State apparatuses and state power under feudalism, capitalism and socialism*. Londres, Nova Iorque: Verso, 2008. E-book.

TILLY, Charles. *Grandes estruturas, procesos amplios, comparaciones enormes*. Tradução de Ana Balbás. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

VALLE SILVA, Nelson do. Sociedade brasileira: continuidade e mudança, 1930-2000. In: BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina: Volume X – A América Latina após 1930: Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel, 1984.

VIANA, Arízio de. O que é o D.A.S.P. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 35, p. 476-483, 1954.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 27-75, abr./jun. 1974.

_____. *Reforma Administrativa na Era Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

_____. Reforma Administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1984a.

_____. Desburocratização e desestatização: nova considerações sobre as prioridades brasileiras da reforma administrativa na década de 1980. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 72-87, out./dez. 1984b.

WEBER, Max. *A política como vocação*. Tradução de Mauricio Tragtenberg. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

_____. *Economia e Sociedade*. Tradução de Artur Morão e Teresa e Marian Toldy. Lisboa: Edições 70, 2022.

WOOD, Bryce. O Serviço Civil Brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 44-53, 1941.

WOODROW, Wilson. The study of Administration. *Political Science Quarterly*, Oxford, v. 2, n. 2, p. 197-222, jun. 1887.

_____. *The State*: elements of historical and practical politics. Boston: Heath, 1889.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Código Eleitoral brasileiro. *Decreto nº 21.076*, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*: promulgada em 16 de julho de 1934.

BRASIL. *Lei nº 284*, de 8 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências.

BRASIL. *Lei nº 378*, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*: outorgada em 10 de novembro de 1937.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 579*, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto-lei nº 1.202*, de 8 de abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios.

BRASIL. *Decreto-lei nº 1.870*, de 14 de dezembro de 1939. Reconhece a Revista do Serviço Público como órgão de interesse da Administração e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto-lei nº 5.452*, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

BRASIL. *Decreto-lei nº 6.693*, de 14 de julho de 1944. Dispõe sobre a criação de uma entidade que se ocupará do estudo da organização racional do trabalho e do preparo de pessoal para as administrações pública e privada.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*: promulgada em 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Decreto nº 39.510, de 4 de julho de 1956. Dispõe sobre o funcionamento de uma comissão de Simplificação Burocrática (C.O.S.B.).

BRASIL. *Decreto nº 39.855*, de 24 de agosto de 1956. Cria a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos.

BRASIL. *Lei nº 3.782*, de 22 de julho de 1960. Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 51.705*, de 14 de fevereiro de 1963. Dispõe sobre o escopo da reforma dos serviços públicos federais e as atribuições do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa.

BRASIL. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. *Ato Institucional nº 1*, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa.

BRASIL. *Lei nº 4.330*, de 1º de junho de 1964. Regula o direito de greve, na forma do art. 158 da Constituição Federal.

BRASIL. *Decreto nº 54.501*, de 9 de outubro de 1964. Cria Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 4.595*, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 4.728*, de 14 de julho de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento.

BRASIL. *Ato Institucional nº 2*, de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências.

BRASIL. *Ato Institucional nº 3*, de 3 de fevereiro de 1966. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 5.107*, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. Altera disposições do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.

BRASIL. Código Tributário Nacional. *Lei nº 5.172*, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

BRASIL. *Decreto-lei nº 73*, de 21 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.

BRASIL. *Ato Institucional nº 4*, de 7 de dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*: outorgada em 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 199*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. *Ato Institucional nº 5*, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências.

BRASIL. *Ato Institucional nº 8*, de 2 de abril de 1969. Atribui competência ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes, para realizar, por decreto, a respectiva reforma administrativa, e dá outras providências.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1*, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 83.740*, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 6.683*, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 82.215*, de 15 de julho de 1981. Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, nos casos que especifica.

BRASIL. *Decreto nº 91.309*, de 4 de julho de 1985. Dispõe sobre a Reforma da Administração Pública Federal e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 91.501*, de 31 de julho de 1985. Institui a Comissão de Coordenação do Plano de Reforma Agrária da Administração Federal.

BRASIL. *Decreto nº 92.396*, de 12 de fevereiro de 1986. Transfere competências da Administração Federal, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 93.212*, de 3 de setembro de 1986. Cria Grupo Executivo destinado a promover as medidas necessárias à implantação da Reforma da Administração Pública Federal.

BRASIL. *Decreto nº 93.277*, de 19 de setembro de 1986. Institui a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública – CEDAM, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.299*, de 21 de novembro de 1986. Altera o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 91.991*, de 28 de novembro de 1986. Dispõe sobre o processo de privatização de empresas sob controle direto ou indireto do Governo Federal, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 7.596*, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 7.596*, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 95.886*, de 19 de março de 1988. Dispõe sobre o Programa Federal de Desestatização, e dá outras providências.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. *Lei nº 8.031*, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. *Medida Provisória nº 434*, de 27 de fevereiro de 1994. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica, o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 8.880*, de 27 de maio de 1994. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9.140*, de 4 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9.427*, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 8.987*, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9.074*, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.549-28*, de 14 de março de 1997. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9.491*, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.591*, de 9 de outubro de 1997. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 5.378*, de 23 de fevereiro de 1998. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 2.487*, de 2 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 2.488*, de 2 de fevereiro de 1998. Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9.637*, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9.649*, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19*, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.795*, de 1º de janeiro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. *Lei nº 13.303*, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.