

PREFÁCIO A UMA HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Autoria: Frederico Lustosa da Costa

Resumo

O presente trabalho é uma modesta contribuição nesse sentido da retomada de um projeto de elaboração de uma História do Estado, da Organização Governamental e da Administração Pública Brasileira. Mais do que dar início a pesquisas de revisão de literatura e de consulta direta a fontes primárias, busca delimitar o campo de estudo em face dos marcos da historiografia contemporânea. Neste sentido, o projeto deve levar em conta a incorporação dos aportes teóricos e metodológicos da Nova História; a construção de uma periodização que leve em conta as grandes transformações verificadas antes de 1930; a tentativa de superar a setorialização em ministérios de existência transitória, privilegiando o exame de macro funções permanente ou quase permanentes, e; a introdução de temas relacionados com dimensões e representações do Estado moderno.

INTRODUÇÃO

Muito já se escreveu sobre a importância do conhecimento do passado para compreender o presente e, acredita-se, para se evitar a repetição dos erros já cometidos, conforme a conhecida fórmula de Jorge Santayana. Qualquer que seja a perspectiva historiográfica que se adote, trata-se de uma verdade enunciada recorrentemente. Mas, tão importante quanto à memória do passado, o esquecimento desempenha um papel fundamental na construção das representações do mundo social e, por conseguinte, da nacionalidade, da cidadania, da ordem, do poder legítimo e das administrações. Sendo o passado aquilo que escolhemos lembrar, a história é o encadeamento lógico das lembranças escolhidas pelo fervor das gerações letradas.

Por isso, não se pode entender o papel do Estado moderno e suas recentes transformações sem tentar reconstruir os processos de formação e diferenciação histórica da instituição política e do aparato organizacional que lhe dão substância. No caso brasileiro, essa reconstrução consiste na história do Estado, da organização governamental e da administração pública que se constituíram desde que a empresa da colonização aqui aportou, no alvorecer do século XVI. Ou, pelo menos, desde que o príncipe regente Dom João VI transferiu a sede da coroa portuguesa para o Rio de Janeiro e instituiu o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. E ela reconstrução passa não só pelo reconhecimento dos fatos, processos, atores e estruturas, mas também pelo resgate das narrativas, análises e sistematizações históricas que, ao valorizarem ou negligenciarem determinados aspectos da realidade, constroem nossas representações coletivas.

O presente trabalho é uma modesta contribuição nesse sentido. Tem o propósito de dar um primeiro passo na direção do resgate de uma tradição praticamente esquecida no campo da Administração Pública – os estudos históricos. Neste momento, mais do que dar início a pesquisas de revisão de literatura e de consulta direta a fontes primárias, é preciso delimitar o campo em face dos marcos da historiografia contemporânea.

Com efeito, os últimos capítulos da história da administração pública brasileira foram publicados no início dos anos oitenta, quando os grandes avanços recentes da ciência histórica ainda não tinham sido suficientemente difundidos no Brasil. A maior parte dos trabalhos publicados até então se circunscreve ao registro dos atos e fatos da Administração, constituindo um típico exemplo da chamada história *événementielle* ou história dos acontecimentos.

Este trabalho apresenta-se com um “prefácio” porque, à moda de um texto de Jorge Luis Borges, constitui simplesmente o prólogo de um livro (ainda) inexistente. Ou melhor, configura-se como

a apresentação de um ambicioso projeto – produzir uma história do Estado, da organização governamental e da administração pública brasileira. Assim, as partes que se sucedem tratam de fixar a moldura do objeto, dando conta da sua natureza, identificando as questões historiográficas que lhe concernem, retomando os antecedentes bibliográficos e buscando formas de trabalhar a cronologia a partir das novas concepções de tempo e de duração.

NATUREZA DO OBJETO – Estado, Governo e Administração Pública

Existem centenas de concepções de Estado repertoriadas pela literatura (Bobbio et al, 1995; Dallari, 2005). Não interessa a este trabalho fazer-lhes a exegese. Para fixar seu objeto de estudo, é suficiente justapor, numa definição mais ou menos operacional, os principais aspectos presentes nesses conceitos.

Nesse sentido, o *Estado* é a parte da sociedade que, se sobrepondo a ela, resulta de um pacto que instaura uma ordem social capaz de, mediante o uso da violência legítima, instituir e fazer cumprir as leis e extrair recursos da sociedade, garantindo a propriedade e os contratos. É constituído do governo, das forças policial e militar, de uma burocracia pública e de um ordenamento jurídico impositivo. Contempla assim todo o conjunto de instituições que presidem a vida social do país, quer dizer, o sistema constitucional-legal, com seu poder extroverso, os poderes da República, o governo legalmente constituído, os órgãos da administração pública, as forças armadas, o aparato policial, as unidades da Federação, os municípios e os poderes que os governam.

O Estado democrático se funda em formas igualitárias de competição, massiva inclusão política e pleno exercício dos direitos de cidadania (Dahl, 1997). O Estado social, tal como se consolidou ao longo do século XX, sobretudo na Europa, promove transferências de renda dentro da sociedade para induzir o crescimento, corrigir imperfeições do mercado e reduzir assimetrias sociais. No século XXI, um Estado democrático e social busca oferecer igualdade de oportunidades, instâncias de participação e controle social, com reduzida intervenção na vida dos cidadãos e das empresas. Trata-se de promover a distribuição desigual das desigualdades e a cidadania ativa, favorecendo a ampliação da liberdade. E a liberdade tem um sentido positivo que vai muito além da ausência de restrições, pois diz respeito à plausibilidade das opções e a factibilidade de suas conseqüências.

Cabe estabelecer uma distinção entre Estado e Sociedade Civil que, de acordo com a perspectiva teórica adotada, pode estar mais ou menos explícita. Isso quer dizer que para certos autores a sociedade civil praticamente se confunde com o Estado ou, pelo menos, o contém. A *Sociedade Civil* é o conjunto de cidadãos, o povo, organizado em classes sociais e grupos, estruturados de acordo com a distribuição de poder entre eles. Por outro lado, se o povo é um dos elementos constitutivos do Estado, logo a Sociedade Civil também dele faz parte. Mas ela é, ao mesmo tempo, um sistema de poder, com o qual mantém relações dialéticas. Embora estabeleça relações sociais e políticas fora do Estado – ou com o Estado –, a Sociedade Civil não se confunde com o mercado, que só contempla relações econômicas (Bobbio, 2000).

O *governo* é “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade” (Bobbio, 1995). É a cúpula político-administrativa do Estado; é a instância que formula as políticas públicas. Assim, não se confunde com o Estado, como soe acontecer na tradição anglo-saxônica. O Estado, como o nome indica, é estável e permanente. O Governo é flexível e, nos estados democráticos, transitório. É o principal centro de poder decisório do Estado e, como tal, dirige a Administração Pública. O governo é composto pelo chefe de Estado e pelo chefe do Governo e seus ministros. No regime presidencialista brasileiro, o presidente da República é, ao mesmo tempo, chefe de Estado e chefe de Governo.

Administração Pública é uma expressão polissêmica, pois designa ao mesmo tempo uma instituição, um corpo de funcionários, uma forma de gestão e uma disciplina. Neste contexto, a instituição é o aparato administrativo que dá conseqüência às decisões do governo, quer dizer, que implementa as políticas públicas. É o conjunto de organismos que administra a *res publica*; o corpo de funcionários que dá vida a essas entidades. É o repertório de atividades governamentais destinadas à realização do interesse público ou bem comum de uma coletividade.

Tais concepções sugerem que uma História do Estado deve contemplar, na longa duração, o aparato institucional – político, normativo e operacional – e suas representações coletivas e compreende-lo em suas relações com a sociedade. Deve apreender, sem segmentar, as diferentes figuras do Estado moderno – o Leviatã democrático, o instituidor do social, a providência, o regulador da economia (Rosanvallon, 1990, pp. 15-16) e o ogro burocrático (Paz, 1979). As quatro primeiras figuras do Estado Moderno correspondem a diferentes dimensões de suas relações com a sociedade – as instituições democráticas que configuram o Estado-contrato; as regras, símbolos e práticas que produzem a coesão social e constituem a Nação; os instrumentos de seguridade social e as ações de bem-estar, e; as diferentes formas de intervenção no domínio econômico. A quinta figura parafraseia a expressão “ogro filantrópico”, cunhada por Otávio Paz (1) para se referir às distorções do Estado de bem-estar social. *Ogro burocrático* seria aquela figura do Estado que contempla seus aspectos adjetivos, vale dizer, todo o conjunto de normas, organismos e cargos a serviço das necessidades do próprio Estado.

Os processos de transformação dessas figuras obedecem a um movimento de duplo sentido – da sociedade para o Estado e do Estado para a sociedade. Assim, sua história pode buscar, de um lado, compreender as mudanças no aparelho de Estado como respostas a movimentos da própria sociedade, como produto das relações de força entre os interesses presentes e, de outro, mapear os processos institucionais de “construção”¹ de políticas que conformam a tomada de decisões no âmbito das burocracias governamentais.

Nesse sentido, uma História da Administração Pública deve enfatizar o processo de diferenciação funcional do Estado, cujas etapas históricas são marcadas por formatos institucionais diversos que se traduzem em variadas “políticas” ou instrumentos de política. Ainda que esses dois processos possam ser decorrentes de transformações que nascem “fora” do Estado, busca mostrar quando as mudanças institucionais determinam o surgimento de novas políticas ou quando a necessidade de criar novas políticas (requeridas pela sociedade ou mesmo pelo mercado 'institucional' – o conjunto de demandas nascidas dentro do próprio Estado) acarreta transformações institucionais importantes dentro do seu aparelho.

Oferece, assim, aos estudiosos da matéria a possibilidade de refletir sobre a natureza dessas transformações e, ao mesmo tempo, examinar o que é recorrente na morfologia e no funcionamento da organização governamental brasileira, discutindo as mudanças na natureza da intervenção na vida social, o crescimento (permanente) de seu aparelho, os ciclos de centralização e descentralização, os processos de democratização e burocratização (que ainda deixaram um espaço residual para a herança patrimonialista) e a ampliação da oferta e, eventualmente, do acesso aos serviços que ela presta.

QUESTÕES HISTORIOGRÁFICAS

O século XX produziu grandes transformações na historiografia moderna, abrindo novas perspectivas teórico-metodológicas e incorporando novos objetos. Até então, as únicas transformações verificadas nas ciências históricas tinham ocorrido no século precedente, com o avanço do positivismo sobre o pensamento científico, a emergência da doutrina marxista e o surgimento das escolas históricas nacionais (Cardoso, 1982, p. 30).

Com efeito, não obstante possa ser identificado certo “rigor metodológico” em historiadores da antiguidade grego-romana, como Tucídides e Políbio, a historiografia da antiguidade e da Idade Média era quase sempre apologética, destinada a glorificar os grandes homens que pudessem servir de exemplo às novas gerações.

O positivismo, embora não reservasse à história o estatuto de ciência, impunha o exame rigoroso das fontes e a fidelidade aos *factos*, que eram matéria para a Sociologia. A ciência positiva refutava a explicação causal em história porque seu objeto são fatos únicos, não repetíveis e, portanto, não passíveis de verificação. Vale dizer, são fatos excluídos do interesse científico. Embora mais precisa e documentada, a história consistia numa crônica dos acontecimentos; era ainda uma narrativa *événementielle*.

O pensamento marxista tinha uma concepção dinâmica da realidade social, asseverando que a mudança de um para outro estado podia ser compreendida através de leis cognoscíveis. O materialismo dialético era a chave para a compreensão desse dinamismo, pois permitia identificar as contradições presentes em um estágio, suas forças de transformação. Essa abordagem colocava em primeiro plano as determinações econômicas (*infra-estrutura*), minimizava a liberdade e a importância da ação do sujeito individual e ensejava a adoção de uma perspectiva de longo prazo. No entanto, o marxismo só veio a se configurar como uma corrente historiográfica no século XX, na medida em que, antes disso, pouco influenciara os historiadores “profissionais”.

No final dos anos vinte, a grande renovação veio com o surgimento da Escola dos *Annales*, grupo heterogêneo de historiadores (e geógrafos) que se reunia em torno da revista *Annales d'histoire économique et sociale*, fundada em 1929 por Marc Bloch e Lucien Febvre. Segundo Cardoso, as principais características dessa tendência historiográfica eram

- a concepção da História como ciência;
- a identificação de problemas e o estabelecimento de hipóteses (superação da “história-narração”);
- a aproximação e intercâmbio com outras ciências sociais;
- a ampliação do escopo do objeto – “síntese estrutural global de todos os aspectos da vida social: ‘civilização material’, poder e mentalidades”;
- a ênfase nos aspectos “sociais, coletivos e repetitivos de preferência aos biográficos, individuais e episódicos;
- a utilização de fontes variadas, sem se fixar apenas em documentos escritos;
- a construção de temporalidades múltiplas, e;
- a consciência das relações entre presente e passado e das relações de implicação do historiador (*op. cit.*, p. 37-38).

Alguns desses elementos são próximos da abordagem marxista, sobretudo no que diz respeito às pretensões a uma síntese global da realidade social como totalidade estruturada, ao reconhecimento das especificidades de cada época, ao interesse por aspectos econômicos e dados estatísticos (história serial) e à consciência quanto às condicionantes sociais (e históricas) do conhecimento (histórico). Entretanto, a maior parte dos membros do grupo não era marxista e a influência dos *Annales* se fez sentir em toda a historiografia francesa e, mais tarde, em todo o mundo.

Depois da segunda guerra, a França continuou na vanguarda dos estudos históricos. Nos anos cinquenta e sessenta, na seqüência do movimento anterior, as pesquisas continuavam a dar ênfase às grandes sínteses históricas, valendo-se da abordagem macroeconômica, do estudo das estruturas sociais, da articulação de tendências seculares com conjunturas curtas. O principal recurso metodológico era a estatística descritiva, erigida em modelo de referência para a

construção de dados. Os problemas colocados para estudo giravam em torno de uma questão central – como se deram as transformações sociais, em quais ritmos e quais grupos delas se beneficiaram (Lepetit, 1995, p. 10).

Nos anos setenta e oitenta, outro ciclo de renovação se dá com o surgimento da *Nova História*, designação tomada de empréstimo ao título do dicionário publicado em 1978 por Jacques Le Goff (1990) que constitui uma coletânea da imensa variedade de estudos que adotavam novos objetos e novos métodos de trabalho. A História agora se aproximava mais da Antropologia do que da Geografia, da Demografia, da Economia e da Sociologia, tanto no que diz respeito aos temas como aos métodos de coleta de dados. Temas como o corpo, o amor, as maneiras à mesa, os odores, os rituais e a moda passaram a fazer parte do repertório dos estudos históricos, que também passaram a se valer de novas fontes - vestígios arqueológicos, relatos verbais (memória oral), imagens, dados subjetivos. Tais aspectos da realidade estavam relacionados às maneiras de pensar, apropriar-se do mundo e agir, configurando outros esquemas de representação coletiva e temporalidade, Inscreviam-se, assim, muitas vezes no plano das mentalidades e da longa duração, elas mesmas noções sujeitas a todo tipo de ambigüidade. Tendo sido criticada pela sua excessiva abrangência e pouca precisão, a história das mentalidades foi sendo, pouco a pouco, substituída pela História das Representações ou História Cultural, que dá conta das singularidades de classe sociais, gêneros e faixas etárias. (Chartier, 1988). Em todo caso, o interesse por aspectos muito pontuais da realidade e a diversidade de temas em exame levou os críticos da *Nova História* a se referirem a uma *história em migalhas* (Lepetit, *op. cit.*, p. 11).

Nos anos noventa, a virada lingüística (*linguistic turn*) nas ciências sociais e a própria crítica à Nova História e, sobretudo à História das Mentalidades suscitaram o estabelecimento de um novo programa, cujos pontos principais podem ser assim enunciados:

- A retomada, em nova perspectiva, de alguns temas e métodos das décadas precedentes;
- O reconhecimento da pluralidade de problemas, métodos, linguagens e abordagens das ciências sociais, que enriquecem umas às outras e favorecem a interdisciplinaridade;
- A consciência de que a história não é uma duplicação do real nem um mero discurso narrativo; ela é, ao mesmo tempo, discurso e técnica de pesquisa, narração e operação de procedimentos críticos, ponto de vista e mapeamento de representações;
- A ênfase no estudo das práticas e representações (usos da identidade) referenciadas nas diversas formas de identificação e inserção social – gênero, idade, classe social, região etc.;
- O reconhecimento e a articulação de múltiplas temporalidades, em função do próprio tempo histórico em exame e da dinâmica do aspecto social analisado.

Quais as conseqüências dessas transformações no mundo da historiografia para o projeto de uma história do Estado, do governo e da Administração Pública no Brasil?

Para tentar responder a essa pergunta, é preciso, em primeiro lugar, reiterar que a produção historiográfica nesse campo esteve praticamente imune a essas mudanças de perspectiva teórico-metodológicas. A história administrativa é uma história *événementielle*, um repertório de atos e fatos, onde sobressai o voluntarismo dos monarcas, políticos e administradores. Ela continua utilizando as mesmas fontes de documentação escrita, mas pouco se vale a estatística descritiva. Assim, considerada do ponto de vista da historiografia contemporânea, a história do Estado e da Administração Pública deve redefinir seu objeto no sentido de tomá-lo em sua totalidade e

complexidade e apreendê-lo, ao mesmo tempo, como legitimação, soberania, império, estrutura, patrimônio, burocracia e agência.

Trata-se de uma história do poder instituído, de suas fontes e manifestações, que, segundo Rosanvallon (op. cit. pp. 11-14), obedece a quatro imperativos metodológicos que lhe conferem precisão e singularidade, a saber:

- **Desglobalização** – consiste em evitar tomar o Estado como um todo coerente, uma estrutura unificada, um bloco, como acontece quando se utiliza determinadas estatísticas que não permitem subentender as realidades dos subistemas;
- **Hierarquização** – consiste em integrar e hierarquizar os diferentes níveis de apreensão do fenômeno, separando dimensões diferentes, realidades históricas diacrônicas e especificidades nacionais;
- **Articulação** – entre dois níveis de realidade (aparelho administrativo e forma política abstrata) e duas perspectivas historiográficas - a história da administração, a face objetiva do Estado, e a história das idéias e representações;
- **Totalização** – que evita “fatiar” o Estado em setores – políticas sociais, regulação econômica, polícia, moeda, função pública, reforçando uma concepção puramente instrumental. A história do Estado não é uma soma das histórias dos ministérios do Poder Executivo ou das políticas por eles encarnadas.

A adoção desses imperativos impede a reificação do Estado, o recorte setorial ou cronológico e amplia os níveis de análise.

Em segundo lugar, convém lembrar o problema da temporalidade múltipla e como ele se aplica à História do Estado. Sabe-se que as visões de mundo e as representações coletivas da sociedade mudam de forma mais lenta que os processos sociais, que, por sua vez, sofrem transformações mais vagarosas do que as estruturas econômicas. Foi precisamente por essa diferença de ritmos que a chamada História da Longa Duração despertou o interesse pelo estudo das mentalidades dos povos (Vovelle, 1987), mais recentemente nuançada na história das representações sociais (Chartier, 1988). No mesmo contexto histórico, determinadas representações informadas pela tradição podem conviver com instituições novas e com práticas sociais emergentes. Não há, assim, uma lógica seqüencial na emergência de instituições, práticas e representações.

Como exemplo brasileiro, poder-se-ia tomar o patrimonialismo (realidade histórica ou representação das relações entre Estado e Sociedade) como um capítulo da história da mentalidade mediterrânea, ibérica ou latino-americana. Segundo a perspectiva de análise inaugurada por Faoro (2001), a modernização brasileira, conduzida dentro dos marcos do domínio patrimonial, jamais logrou minar as bases dos interesses oligárquicos e estamentais que dele se beneficiam. Prevaleceu a força da tradiçãoⁱⁱ legitimadora da privatização do Estado, que se mantém como principal arena da política de grupos. A força da tradição - assim é porque sempre foi - se faz sentir ainda como uma representação persistente que ainda informa análises e diagnósticos de reformadores. A permanência do patrimonialismo oferece uma visão distorcida das instituições democráticas importadas de outros países a partir da proclamação da República.

Em terceiro lugar, a historiografia contemporânea possibilita definir como objeto uma concepção do próprio Estado como representação social, como construção coletiva de um conjunto de imagens simbólicas que introjetam valores e estabelecem predisposições mentais e atitudes reflexivas no trato individual e coletivo com as diversas categorias que dão conta das relações entre o Estado e a Sociedade – cidadania, autoridade, soberania, democracia, etc. Assim, a história do Estado é a história de suas instituições e da apropriação que delas fazem os cidadãos, entre práticas e representações.

Por último, as novas perspectivas historiográficas favorecem a incorporação de outras fontes e o tratamento de dados estatísticos antes negligenciados. Ao mesmo tempo, elas se abrem para novas fontes e para o uso mais freqüente de séries estatísticas que dão conta de mudanças em variáveis importantes.

ANTECEDENTES

Ainda está por ser feita a grande história do Estado brasileiro que contemple, como já se disse, o aparato institucional e suas representações; vele dizer, as diferentes figuras do Estado moderno. Existem, é certo, trabalhos isolados e muitos estudos de aspectos pontuais da Administração Pública, a começar por aqueles reunidos na monumental *História Administrativa do Brasil*, em quase 40 volumes, iniciada em 1956, no antigo DASP e, mais tarde, republicada e continuada pela extinta FUNCEP, hoje Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em parceria com a editora da Universidade de Brasília (Unb), desde o final dos anos setenta.

Trata-se, como o próprio nome indica, de uma história administrativa, ocupada, sobretudo, de apresentar as estruturas e registrar os atos e fatos da administração, que não pretende compreender, entre muitos outros aspectos, a lógica da intervenção do Estado na vida social, os mecanismos de extração e alocação de recursos da sociedade nem os movimentos de concentração e desconcentração na distribuição de poder entre níveis de governo.

É verdade que essa incursão pela história das instituições não pode se dissociar da própria história da formação brasileira, solidamente estabelecida há muito tempo e largamente enriquecida nos últimos anos. Entendida como fenômeno de superestrutura ou expressão da autonomização da esfera política, a mudança institucional acompanha, no seu ritmo próprio, os ciclos da política, da economia, da sociedade e da cultura, na curta e, sobretudo, na longa duração. Mas o Estado nacional pode constituir um objeto à parte, cuja história não se confunde com a cronologia dos acontecimentos políticos.

No Brasil, a inexistência de estudos mais sistemáticos e específicos leva à atualização de idéias feitas e ao estabelecimento de julgamentos apressados, simplificações grosseiras e generalizações descabidas. Embora muitos analistas contemporâneos recorram às teorias do Brasil e às grandes teses do pensamento social brasileiro para explicar as “disfunções” do Estado e as resistências à mudança, a maioria dos estudos sobre reforma administrativa recorre às categorias estabelecidas nessas sínteses sócio-históricas como entidades abstratas, sem buscar evidências empíricas e correlações relevantes. Elas se apresentam mais como obstáculos (contingentes) à reforma administrativa do que como objetos de análise e intervenção.

Não existem, por exemplo, séries históricas e inferências estatísticas sobre as relações entre essas mazelas e o número de funcionários (e sua origem social), a participação das receitas públicas no PIB, a repartição de encargos e recursos entre níveis de governo, a evasão fiscal, o direcionamento do gasto público, que apontem para qualquer evidência digna de registro. Há um hiato muito grande entre o reconhecimento de teorias bem estabelecidas e o conhecimento da realidade pretérita.

Por outro lado, há uma tendência à simplificação na análise dos processos de transformação do poder público desde a instituição das capitânicas hereditárias até a Revolução de 1930. Alega-se que vivemos quatro séculos sob a tutela do Leviatã patrimonialista, autoritário e centralizador, imenso e inabordável organismo. Tudo se passa como se o marasmo e a estagnação tivessem tomado conta de um aparelho vegetativo que só crescesse em tamanho, multiplicando-se por cissiparidade; como se a empresa colonizadora não sofresse os influxos das transformações da economia e da política européia; como se a criação do Governo Geral – frágil que fosse, a estatização da administração das próprias capitânicas, a regulação da exploração do ouro, a

instituição dos estados do Brasil e do Maranhão e Grão Pará, a repressão às revoltas e insurreições regionais, o advento do Reino Unido, a Independência, o fortalecimento dos governos provinciais, o funcionamento do Conselho de Estado, a proclamação da República; a emergência do poder das oligarquias “republicanas” não tivessem tido impacto significativo sobre o aparelho do Estado; como se as transformações só começassem a ocorrer com o advento do Estado Novo.

A história mais recente tem sido contada pelos estudiosos das reformas administrativas realizadas no país desde a década de 1930, algumas vezes pelos próprios reformadores, com elevado grau de implicação com os objetos, sem que essa condição seja claramente explicitada. É, quase sempre, uma sucessão de diagnósticos ligeiros e repertórios de razões para o fracasso das reformas. Pois a maioria dos estudos sobre reforma administrativa começa por historiar as experiências anteriores àquela em apreço e toma como ponto de partida as iniciativas modernizadoras dos anos trinta.

Uma “nova” história do Estado vai proceder de forma diferente. Mais do que apresentar uma cronologia de fatos e um repertório de leis, decretos e projetos, deve recuperar também as narrativas e análises dos estudiosos do tema para identificar as diferentes interpretações do passado e estabelecer um sistema de categorias que seja útil à compreensão da dinâmica histórica.

PROBLEMAS DE PERIODIZAÇÃO

Um dos principais desafios na construção de uma história do Estado e da administração pública consiste na definição dos marcos a serem tomados como referência para o estabelecimento de suas grandes etapas constitutivas

Quase todas as narrativas históricas adotam praticamente a mesma periodização, com pequenas variações decorrentes da percepção dos graus de profundidade das mudanças realizadas. Elas retomam indicações sugeridas nos clássicos como Calógeras (1980) e Prado Júnior (1979), contemplando breves referências ao longo período anterior à revolução de 1930, e, mais recentemente, em Guerreiro Ramos (1966), Wahrlich (1984) e Marcelino (1988), sugerindo três, quatro ou cinco fases subseqüentes.

Já se disse que, desde 1930, o Brasil viveu na era Vargas (Camargo,) – uma era Vargas com Vargas (1930-1954), uma era Vargas sem Vargas (1955-1989) e, a partir de 1990, uma era Vargas contra Vargas. Quer dizer, as grandes reformas realizadas nos 24 anos em que Vargas esteve no centro da política nacional moldaram a economia, a sociedade e o Estado brasileiros, pautando as reformas subseqüentes. Desde então, forças políticas à direita e à esquerda do espectro ideológico tentam capturar ou renegar sua herança.

A era Vargas com Vargas, que vai da revolução liberal de 1930 até a morte do presidente em 1954, corresponde ao período de modernização acelerada que dá início ao processo de crescimento econômico, baseado na industrialização via substituição de importações. Consiste numa época caracterizada pela forte presença do Estado na economia, realizando investimentos diretos, oferecendo subsídios e incentivos, regulando as relações de trabalho e coordenando decisões econômicas.

A mesma estratégia de desenvolvimento, não obstante as bruscas mudanças político-ideológicas que se verificaram no país depois de 1954, prevaleceu na era Vargas sem Vargas. Embora esse modelo estivesse em crise desde 1974, em decorrência do segundo choque do petróleo, o Brasil persistiu na política de industrialização via substituição de importações e no dirigismo estatal até o final da ditadura militar e mesmo até o governo de transição (1985-1990). Por isso, esse período pode ser considerado uma era Vargas sem Vargas porque manteve intactas todas as estruturas criadas na primeira fase.

A partir de 1990, com o governo Collor, há um movimento deliberado no sentido de romper com a herança varguista, através da abertura comercial, da desestatização, da abolição dos monopólios, da desregulamentação sócio-econômica, da reforma da previdência e da reforma administrativa. Entretanto, todas essas medidas ainda não firmaram as bases de um novo modelo de crescimento econômico, não alteraram profundamente a estrutura social nem redefiniram a moldura dos pactos políticos que se celebraram desde então. Trata-se, como se disse, de uma era Vargas contra Vargas.

Essa periodização centrada na figura do presidente que representa o ponto de inflexão no processo de modernização do Brasil não permite compreender os movimentos de reforma institucional e administrativa que se deram em ciclos mais curtos, tornando necessário, para referenciar as narrativas, identificar outras fases, intermediárias ou não. Outra periodização, ainda centrada nas grandes transformações do século XX, é a proposta por Martins (1995, p. 82.), que identifica cinco períodos na “trajetória modernizante” da Administração Pública brasileira, a saber:

- de 1808 a 1930 – a Administração “Tradicional”;
- de 1930 a 1945 – a Modernização “Daspeana”;
- de 1945 a 1964 – o advento da “Administração Paralela”;
- de 1964 a 1985 – a “Administração para o Desenvolvimento”;
- de 1985 a 1994 – a “Era da Desmodernização”.

Além de estar intrinsecamente vinculada à idéia de modernização, essa seqüência tem a desvantagem de classificar sob critérios diferenciados os períodos dos mandatos dos presidentes Figueiredo, Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso. O período identificado como a “era da desmodernização” (1985-1994) poderia designar tanto a paralisação do processo de substituição de importações (Governo Figueiredo: 1979-1985), quanto às crises inflacionárias e recessivas da Nova República (Governo Sarney:1985-1990); tanto as mudanças abruptas do Brasil Novo (Governo Collor: 1990-1992) e a movimentada transição vivenciada depois do processo de *impeachment* (Governo Itamar Franco: 1992-1994), quanto à própria Reforma do Aparelho do Estado iniciada em 1995 (Governo Fernando Henrique Cardoso: 1994-2002).

Embora as duas periodizações sejam úteis para referenciar as percepções de continuidades e descontinuidades no processo de “evolução” do Estado brasileiro no período republicano, para o desenvolvimento deste trabalho, convém adotar uma perspectiva temporal que privilegie, a mesmo tempo, as mudanças políticas e institucionais que transformam as figuras do Estado nacional, vale dizer as representações das mudanças veiculadas pelas próprias narrativas históricas, conforme se segue:

- De 1808 a 1840 – a construção do Estado nacional;
- De 1840 a 1889 – o Estado monárquico-“representativo”;
- De 1889 a 1930 – o Estado na primeira República;
- De 1930 a 1945 – a “burocratização” do Estado nacional;
- De 1945 a 1964 – o Estado nacional-desenvolvimentista;
- De 1964 a 1989 – o Estado e a modernização autoritária;
- De 1990 a 2002 – o Estado na era do gerencialismo.

Antes do primeiro período, há a grande etapa vestibular da Administração Colonial (1500-1808). De 1808 a 1840, o Brasil se encontra no estágio afirmação da soberania, sufocando revoltas e rebeliões, e de formação das instituições nacionais, a partir da constituição do autogoverno, fase que tem como marco inicial a chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro. O segundo momento (1840-1889) corresponde à um prolongado período de estabilidade

política, dentro de político de oligarquias competitivas. O terceiro período (1889-1930) corresponde à chamada República Velha e coincide com a implantação das instituições republicanas e formação da Federação. O quarto período (1930-1945) equivale ao primeiro governo Vargas, marcado por profundas transformações na economia, na sociedade e, sobretudo, no Estado brasileiro. O quinto período (1945-1964) constitui uma espécie de continuação em segunda fase da etapa anterior, com a acentuação de umas características e atenuação de outras. Trata-se de uma aceleração do processo de modernização com ênfase na ação supletiva e promocional do Estado. O sexto período (1964-1989) é marcado pela ascensão e queda do regime militar, que manteve o projeto modernizante e intensificou a presença do Estado na economia, a centralização e o viés tecnocrático das decisões. O sétimo período (1990-2002), caracterizado pela estabilização econômica, o ajuste estrutural e a abertura econômica, introduz as reformas de cunho neo-liberal e gerencialista

É claro que nenhuma periodização está livre de controvérsias. Mesmo entre os “novos” reformadores, que se identificam com o projeto do primeiro governo FHC (1995-1998), haverá os que acreditam que algumas dessas transformações tiveram início no governo Sarney (1985-1990) e outros que defendem que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado constituiu uma ruptura com relação aos governos anteriores. Em todo caso, todos haverão de concordar que a lógica subjacente ao PDRAE representa uma mudança de paradigma com relação a muitos dos princípios inscritos na Constituição de 1988.

MARCO REFERENCIAL

Tomar o desembarque da Coroa Portuguesa no Rio de Janeiro em 1808 como marco para o início da construção do Estado Nacional não significa dizer que nada existisse em termos de aparato institucional e administrativo. Vicejava na Colônia uma ampla, complexa e ramificada administração.

Caio Prado Júnior (1979, pp. 299-300) adverte que, para compreendê-la é preciso se desfazer de noções contemporâneas de Estado, esferas pública e privada, níveis de governo e poderes distintos. O Estado representado pela administração colonial é, ao mesmo tempo, um todo indiferenciado que abrange o indivíduo em todos os aspectos e uma miríade de instâncias e jurisdições que vão do rei até o seu mais modesto servidor, cujas atribuições se superpõem, confundem e contradizem. Trata-se de um cipoal de ordenamentos gerais, encargos, atribuições, circunscrições, disposições particulares e missões extraordinárias que não obedeciam a princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia. O caos legislativo fazia surgir num lugar funções que não existiam em outros; competências serem dadas a um servidor quando já pertenciam a terceiros; subordinações diretas que subvertiam a hierarquia e minavam a autoridade.

A síntese histórica de Caio Prado Júnior (1979) retomada por Arno e Maria José Wehling (1999), aponta como principais características da administração colonial a centralização, a ausência de diferenciação (de funções), o mimetismo, a profusão e minudência das normas (fúria legislante), o formalismo e a morosidade. Essas disfunções decorrem, em grande medida, da transplantação para a Colônia das instituições existentes na Metrópole e do vazio de autoridade (e de obediência) no imenso território, constituindo um organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz.

Isso não quer dizer que não tenha havido um processo de gradual racionalização do governo colonial ao longo de três séculos. A partir da administração pombalina, viu-se substituir, pouco a pouco, o empirismo paternalista do absolutismo tradicional pelo racionalismo típico do despotismo esclarecido. Essa mudança se expressava principalmente nos métodos e processos de trabalho que davam lugar a emergência de uma burocracia ().

A centralização de decisões na Coroa portuguesa, aparentemente, esvaziava o poder dos governadores e juizes. Tudo era prescrito em regulamentos circunstanciados e nada se excluía da alçada de competência de uma autoridade superior que poderia decidir em primeira instância ou em grau de recurso. Mas a enorme distância da sede do poder e a lentidão na troca de mensagens criavam um vazio de autoridade legal que abria espaço para a discricção de seus representantes na Colônia. Tentava-se limitar a ação dos prepostos da Coroa com a minudência dos regulamentos que acabavam por se tornar repetitivos, superpostos, contraditórios e confusos. Como estatuíam instituições simétricas às da administração da Metrópole pecavam pelo artificialismo mimético que tornava as normas supérfluas e ineficazes. O formalismo das regras, o braço curto da autoridade e a corrupção generalizada ensejavam o autoritarismo daqueles que deviam se impor aos súditos entregues ao abandono, com os próprios meios que deles conseguissem extrair.

A construção do Estado Nacional

A transferência da família real portuguesa para o Brasil, não obstante um alegado sentido de estratégia conferido por alguns historiadores deu-se de forma confusa. Até o último instante, o Príncipe Regente hesitou em partir diante da remota possibilidade de os franceses aceitarem mais um suborno. Só se decidiu quando as tropas de Junot já se encontravam em solo português, às portas de Lisboa. O alvoroço descrito por alguns dos relatos dos momentos que antecederam a longa travessia não condiz com o minucioso planejamento que a inédita mudança de uma corte para outro continente deveria merecer (Wilcken, 2005, p. 35-38). Em primeiro lugar, a própria escolha das dez a quinze mil pessoas, que comporiam a lotação das naus, diz alguma coisa sobre as instituições e espaços de poder que estavam sendo transplantados. Em segundo lugar, a seleção dos bens que era possível carregar contemplava, além dos tesouros e objetos de indiscutível valor material, livros, papéis, artefatos, instrumentos e símbolos necessários à administração. Em terceiro lugar, a instituição de um simulacro de governo em solo europeu, que se deu na forma de uma regência, logo destituída pelo ocupante.

Todo o acervo administrativo estava a bordo, arquivos, documentos e papéis de governo, e de tal arranjos que, ao desembarcar no Rio de Janeiro, nenhuma falta ou dificuldade especial se fez sentir, e a faina de dirigir a monarquia continuou no Novo Continente tão normalmente como se estivera o regente em Lisboa. Que melhor prova exigir da previsão, do longo preparo, e da observância das ordens mais minudentes para organizar o plano de transferência? (Calógeras, 1980, p. 59).

As condições da chegada também são indicativas da possibilidade de constituição do aparato administrativo, militar, protocolar e simbólico de uma corte européia. O primeiro problema era evidentemente o da existência de edificações para acolher as residências da nobreza exilada e as novas repartições do Reino. Isso se fez desalojando os prepostos da Coroa, os poucos fidalgos e os ricos comerciantes que, de bom grado alguns, de mau grado outros, cederam suas casas e palacetes. Por outro lado, acentuou-se a tendência patrimonialista de reunir no mesmo edifício, o domicílio e o local de trabalho.

O Regente chegou ao Rio de Janeiro com um governo formado pelos ministérios do Reino ou dos Negócios do Reino, cujo titular atuava também como ministro assistente ao Despacho do Gabinete e como Presidente do Erário Real; da Guerra e Estrangeiros (ou dos Negócios da Guerra e Estrangeiros) e; da Marinha (ou dos Negócios da Marinha) e Domínios Ultramarinos; ou seja, três ministros para seis pastas. Três dias depois de sua chegada, substituiu os ministros, trocando-os por uma equipe mais identificada com a facção anglófila.

A instalação da Corte ensejou a criação de uma série de organismos que existiam na antiga sede do Reino, alguns deles não tão necessários quanto outros que aqui se fazia urgente estabelecer. O governo arranjado de acordo com o Almanaque de Lisboa dava oportunidade de criar cargos e

honrarias para tantos que haviam feito o sacrifício de acompanhar Sua Alteza Real. Assim criaram-se o Desembargo do Paço, Conselho de Fazenda e a Junta de Comércio, quando o país precisava, segundo Hipólito da Costa, de “um conselho de minas, de uma inspeção para abertura de estradas, uma redação de mapas, um exame da navegação dos rios” (Vinhosa, 1984, p. 167). Mas cuidou também o Governo de criar instituições e organismos úteis e necessários, como a Academia de Marinha, a de Artilharia e Fortificações, o Arquivo Militar, a Tipografia Régia, a Fábrica de Pólvora, o Jardim Botânico, a Biblioteca Nacional, a Academia de Belas Artes, o Banco do Brasil e os estabelecimentos ferríferos de Ipanema. São muitas as criações e inovações institucionais, jurídicas e administrativas que tiveram largo impacto na vida econômica, social, política e cultural do Brasil, tanto no plano nacional, quanto na esfera regional. São leis, cidades, indústrias, estradas, edificações, impostos, cadeias, festas e costumes que se vieram introduzir no pacato cotidiano da antiga Colônia.

O fato é que a transferência da Corte e mais tarde a elevação do Brasil a parte integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases do Estado nacional, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento do auto-governo. A elevação à condição de corte de um império transcontinental fez da nova administração brasileira, agora devidamente aparelhada, a expressão do poder de um Estado nacional que jamais poderia voltar a constituir-se em mera subsidiária de uma Metrópole de além-mar. Tal foi o que de fato se verificou.

PLANO DA OBRA (OU DA COLEÇÃO)

O projeto original da História Administrativa do Brasil, coordenada por Vicente Tapajós, previa a elaboração de dezoito volumes, conforme consta da primeira edição do primeiro volume, a saber.

- I. Preliminares Européias
- II. A administração Manuelina
- III. A Política Administrativa de D. João III
- IV. A União Ibérica
- V. O Brasil Holandês
- VI. Da Restauração a D. João V
- VII. A Administração Pombalina
- VIII. O Brasil Sede da Monarquia – Brasil Reino
- IX. Organização Política e Administrativa do Império Brasileiro
- X. O Império Brasileiro. Organização e Administração Judiciárias
- XI. Organização e Administração das Pastas Militares no Império
- XII. O Império Brasileiro. Organização e Administração das Pastas das Finanças e da Agricultura
- XIII. O Império Brasileiro. As Pastas do Império e dos Estrangeiros
- XIV. O período Republicano. O Governo Provisório e a Constituição de 1891
- XV. O período Republicano. De Deodoro até fins da 1ª. Guerra Mundial
- XVI. O período Republicano. De 1919 a 1930
- XVII. A Segunda República. De 1930 a 1938
- XVIII. Da criação do DASP aos nossos dias

Em seu formato final, de acordo com a edição completada e republicada pela Funcep, em parceria com a Universidade de Brasília, a coleção tinha 40 (volumes), conforme a relação que se segue.

- I. Preliminares Européias. A administração Manuelina
- II. A Política Administrativa de D. João III
- III. A União Ibérica. O Brasil Holandês
- IV. Da Restauração a D. João V

- V. A Administração Pombalina
- VI. Administração portuguesa no Brasil de Pombal a D. João
- VII. O Brasil Sede da Monarquia – Brasil Reino (1ª. Parte)
- VIII. O Brasil Sede da Monarquia – Brasil Reino (2ª. Parte)
- IX. Organização Política e Administrativa do Império Brasileiro
- X. Organização e Administração do Ministério do Império
- XI. Organização e Administração do Ministério dos Estrangeiros
- XII. Organização e Administração do Ministério da Justiça no Império
- XIII. Organização e Administração do Ministério da Fazenda no Império
- XIV. Organização e Administração do Ministério da Agricultura no Império
- XV. Organização e Administração do Ministério da Marinha no Império
- XVI. Organização e Administração do Ministério da Guerra no Império
- XVII. Organização política e administrativa da República. De 1889 a 1930
- XVIII. Organização política e administrativa da República. De 1930 aos nossos dias
- XIX. Administração Municipal na República
- XX. A Secretaria de Comunicação Social. Antecedentes e atualidades
- XXI. Organização e Administração da Secretaria de Planejamento
- XXII. Organização e Administração do Ministério da Justiça na República
- XXIII. Organização e Administração do Ministério das Relações Exteriores na República
- XXIV. Organização e Administração do Ministério da Fazenda na República
- XXV. Organização e Administração do Ministério da Agricultura na República
- XXVI. Organização e Administração do Ministério da Viação e Obras Públicas
- XXVII. Organização e Administração do Ministério da Indústria e do Comércio
- XXVIII. Organização e Administração do Ministério das Minas e Energia
- XXIX. Organização e Administração do Ministério dos Transportes
- XXX. Organização e Administração do Ministério do Interior
- XXXI. Organização e Administração do Ministério da Educação e Cultura
- XXXII. Organização e Administração do Ministério da Saúde
- XXXIII. Organização e Administração do Ministério do Trabalho
- XXXIV. Organização e Administração do Ministério da Previdência e Assistência Social
- XXXV. Organização e Administração do Ministério das Comunicações
- XXXVI. Organização e Administração do Ministério da Marinha na República
- XXXVII. Organização e Administração do Ministério do Exército (ex- Ministério da Guerra)
- XXXVIII. Organização e Administração do Ministério da Aeronáutica
- XXXIX. O Serviço Público e o DASP
- XL. Índices. Bibliografia Geral

Se os mesmos critérios de fossem adotados para fazer uma nova coleção, provavelmente seria necessário acrescentar muitos volumes para dar conta da sementeira de ministérios que surgiu no Brasil desde que o Presidente Geisel introduziu as primeiras modificações na estrutura do Poder Executivo estabelecida pelo Decreto Lei 200. De fato, desde então, todos os governos que se seguiram introduziram modificações importantes no organograma da administração federal, algumas de grande envergadura, pelo menos no que diz respeito à estrutura, como aquelas conduzidas nos governos Sarney, Collor, Fernando Henrique e Lula.

Por outro lado, o plano da coleção do Dasp/Funcep dá tratamentos diversos à concepção de administração pública, segundo os diferentes momentos históricos. Na administração colonial, no Reino Unido e mesmo nos primeiros anos do Império, é impossível distinguir com clareza funções executivas, legislativas e judiciárias. Assim, a administração pública desses primeiros

períodos contempla muito mais do que os órgãos do Poder Legislativo e é tratada de forma desigual nos volumes O Brasil Sede da Monarquia – Brasil Reino, Organização Política e Administrativa do Império Brasileiro e Organização política e administrativa da República. Embora inclua um volume sobre a Administração Municipal na República, a coleção não oferece uma clara perspectiva com relação à federação brasileira.

O plano do trabalho de Pierre Ronsavallon (op. cit., 1990) está organizado de acordo com as quatro figuras do Estado moderno já referidas. – o leviatã democrático, o instituidor do social, o Estado de bem-estar e o regulador da economia, cada um examinado em seus diversos aspectos e seguindo cronologias paralelas. Note-se que o período escolhido (a partir de 1989) pelo autor é menor do que o estabelecido na periodização proposta neste projeto.

Na tentativa de obedecer aos imperativos indicados pelo autor e levar em conta as peculiaridades brasileiras, um primeira proposta de organização de uma nova coleção poderia buscar um modelo intermediário, que

- trabalhasse com aspectos da organização política e administrativa de cada um dos períodos indicados acima e, ao mesmo tempo,
- tentasse superar a excessiva setorialização, estritamente vinculadas a ministérios que frequentemente mudam de nome, adotando macro funções de caráter mais duradouro;
- incorporasse algumas das dimensões e representações propostas por Ronsavallon.

Assim, a coleção daria um tratamento cronológico geral através dos volumes descritivos da Organização política e administrativa de cada período e um tratamento temático à grandes dimensões e figuras do Estado moderno, conforme o plano que se segue.

- Organização política e administrativa na época da construção do Estado nacional;
- Organização política e administrativa do Estado monárquico-“representativo”;
- Organização política e administrativa do Estado na primeira República;
- Organização política e administrativa do Estado na época da “burocratização”;
- Organização política e administrativa do Estado nacional-desenvolvimentista;
- Organização política e administrativa do Estado na época da modernização autoritária;
- Organização política e administrativa do Estado na época do gerencialismo;
- A Chefia do Executivo;
- O Parlamento;
- As instituições Judiciárias;
- A Federação brasileira;
- Afirmação de Soberania – Defesa e Relações Exteriores;
- Finanças Públicas – extração e alocação de recursos;
- A Função Empresarial do Estado, Poder concedente e Regulador;
- Infra-estrutura e Serviços Públicos;
- Qualidade de Vida;
- Desenvolvimento Humano;
- Desenvolvimento Social;
- Correção de desigualdades – sociais e regionais;
- Planejamento e Gestão
- A Função Pública

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho é apenas uma primeira aproximação ao tema da História do Estado, da organização governamental e da administração pública, dentro de uma perspectiva historiográfica contemporânea. Busca oferecer uma contribuição a um projeto de elaboração de uma nova série de volumes sobre essa história, obedecendo aos seguintes aspectos e necessidades:

- A incorporação dos aportes teóricos e metodológicos da Nova História;
- A construção de uma periodização que leve em conta as grandes transformações verificadas antes de 1930;
- A tentativa de superar a setorialização em ministérios de existência transitória, privilegiando o exame de macro funções permanente ou quase permanentes;
- A introdução de temas relacionados com dimensões e representações do Estado moderno.

BIBLIOGRAFIA

- ALCÂNTARA, Lúcio & LUSTOSA DA COSTA, Frederico (1992). *Gestão de Saúde Pública: alguns desafios propostos pelo SUS*. Fortaleza, STYLUS Comunicações/Secretaria de Saúde do Estado do Ceará.
- ANDRADE, Almir (1950), *História Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 2 volumes.
- AVELLAR, Hélio de Alcântara. (1970). *História Administrativa e Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, FENAME.
- BOBBIO, Norberto et al (1995), *Dicionário de política*, Brasília, UNB, 2.v.
- _____ (2000), *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*, Rio de Janeiro,
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos (1998), *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, Brasília, Ed. 34.
- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio (2001), *Raízes do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras.
- CALÓGERAS, J. Pandiá (1980), *Formação histórica do Brasil*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- CARDOSO, Ciro Flamarion S. (1982), *Uma introdução à História*, São Paulo, Brasiliense.
- CHARTIER, Roger (1988), *A História cultural: entre práticas e representações*, Lisboa, Difel.
- DAHL, Robert (1997), *Poliarquia: participação e oposição*, São Paulo, EDUSP.
- DALLARI, Dalmo de Abreu (2005), *Elementos de teoria geral do Estado*, São Paulo, Saraiva.
- FAORO, Raymundo. (2001). *Os Donos do Poder*: São Paulo: Editora Globo.
- FLEIUSS, Max. (1922), *História Administrativa do Brasil*. São Paulo, Melhoramentos.
- GARCIA, Rodolfo (1956). *Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil (1500-1810)*. Rio: José Olympio.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto (1983), *Administração e contexto brasileiro*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- HOLANDA, Nilson (1993), “A crise gerencial do Estado brasileiro”, in João Paulo dos Reis VELLOSO (org.) (1993), *Brasil; a superação da crise*, São Paulo, Nobel.
- LACOMBE, Lourenço Luis. (1984), *Organização e administração do Ministério do Império*, coleção História administrativa do Brasil: Brasília, FUNCEP.
- LE GOFF, Jacques (org.) (1990), *A História Nova*. São Paulo, Martins Fontes.
- LE GOFF, Jacques & NORA, Pierre (orgs.) (1995), *História: novos problemas*, Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- LEPETIT, Bernard (1995), *Les formes de l'expérience*, Paris, Éditions Albin Michel.
- LINHARES, Maria Yedda. org. (1990), *História geral do Brasil*: Rio de Janeiro, Elsevier.

- LOBO, R. Haddock (1978). *História econômica e administrativa do Brasil*. São Paulo: Atlas.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico (1992). *A persistência da desigualdade*. Fortaleza, Banco do Nordeste.
- _____ (2007). *Reforma Gerencial do Estado no Brasil – objetivos, estratégias e resultados*, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), Escola de Gestão, Lisboa.
- MACEDO, Roberto (1964), *História administrativa do Brasil*, Brasília, DASP.
- MARCELINO, Gileno Fernandes (1987), *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília, Sedap.
- _____ (1988), *Governo, imagem e sociedade*, Brasília, FUNCEP.
- _____ (1993), “Em busca do Estado moderno: as reformas administrativas planejadas no Brasil”, in *Revista Recursos Humanos*, ano I nº 2, Brasília, Instituto de Recursos Humanos (IDR), 39-44.
- _____ (2003), “Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das Reformas Planejadas no Brasil”, in *Revista de Administração Pública*, 37(3), 641-659.
- MARTINS, Humberto Falcão (1995), *A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado*. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- MAYER, Arno J. *A força da tradição: a persistência do Antigo Regime, 1848-1914*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.
- PAZ, Octavio (1979), *El ogro filantrópico*, México, Joaquim Mortiz.
- PRADO JÚNIOR, Caio (1979), *Formação do Brasil contemporâneo*, São Paulo, Brasiliense.
- ROSANVALLON, Pierre (1990), *L'État em France: de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.
- TAPAJÓS, Vicente (1984), *Organização política e administrativa do Império*, Coleção História Administrativa do Brasil, Brasília.
- TAUNAY, Alfredo d'Escrangnolle (1984), *Organização Política e administrativa do Império Brasileiro*, Coleção História Administrativa do Brasil, Brasília, DASP- Centro de Documentação e Informática.
- URUGUAI, Visconde de (2002), “Ensaio sobre o Direito Administrativo”, in José Murilo de CARVALHO, *Visconde de Uruguai*, São Paulo, Editora 34.
- VELLOSO, João Paulo Reis e Roberto CAVALCANTI ALBUQUERQUE (orgs.) (1995), *Governabilidade & Reformas*, Rio de Janeiro, José Olympio.
- VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira (1984), *Brasil, sede da monarquia Brasil reino(2ª parte)*, História administrativa do Brasil, Brasília, FUNCEP, Fundação Centro de Formação do Servidor Público.
- VOVELLE, Michel. *Ideologias e mentalidades*. São Paulo, Brasiliense, 1987
- WEHLING, Arno & Maria José C. M WEHLING (1999), *Formação do Brasil Colonial*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- WILCKEN, Patrick (2005), *Império à deriva*, Rio de Janeiro, Objetiva.

ⁱ Reitera-se aqui os conceitos de formulação, construção, análise e avaliação de políticas públicas adotados em Lustosa da Costa (1992, p. 18).

ⁱⁱ Compara-se aqui a persistência do patrimonialismo como modalidade de dominação à prolongada sobrevivência do poder da aristocracia européia, da Revolução Francesa até a I Guerra Mundial (Mayer, 1987).