

Fernandes, Ciro Campos Christo; Silva, Mauro Santos; Cunha, Bruno Queiroz; Alves, Pedro Assumpção

**Working Paper**

## Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura: Notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil

Texto para Discussão, No. 2293

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Fernandes, Ciro Campos Christo; Silva, Mauro Santos; Cunha, Bruno Queiroz; Alves, Pedro Assumpção (2017) : Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura: Notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil, Texto para Discussão, No. 2293, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177509>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

2293

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A BUROCRACIA  
DE INFRAESTRUTURA: NOTAS PARA UMA  
HISTÓRIA SOBRE A CONSTRUÇÃO DAS  
CAPACIDADES ESTATAIS NO BRASIL**

**Ciro Campos Christo Fernandes  
Mauro Santos Silva  
Bruno Queiroz Cunha  
Pedro Assumpção Alves**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**





## ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A BUROCRACIA DE INFRAESTRUTURA: NOTAS PARA UMA HISTÓRIA SOBRE A CONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS NO BRASIL

Ciro Campos Christo Fernandes <sup>1</sup>

Mauro Santos Silva<sup>2</sup>

Bruno Queiroz Cunha<sup>3</sup>

Pedro Assumpção Alves<sup>4</sup>

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Doutor em administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape-FGV). *E-mail*: <ciro.fernandes@enap.gov.br>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). *E-mail*: <mauroms@fgvmail.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ipea. Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) no IE/UFRJ e mestre em regulação pela London School of Economics and Political Science (LSE). *E-mail*: <bruno.cunha@ipea.gov.br>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Enap. Mestre em demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail*: <pedro.alves@enap.gov.br>.

## Governo Federal

**Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**  
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Ernesto Lozardo

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto**

Carlos Roberto Paiva da Silva

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

João Alberto De Negri

### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H83; N46; O21; P11; D73; H54.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 OS PRIMÓDIOS DO DESENVOLVIMENTISMO (1930-1945) .....	9
3 A "ADMINISTRAÇÃO PARALELA" E AS INICIATIVAS DESENVOLVIMENTISTAS (1946-1963) .....	14
4 AS EMPRESAS ESTATAIS E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA (1964-1988) .....	25
5 A TENTATIVA DO ESTADO REGULADOR E O RESSURGIMENTO DO ATIVISMO ESTATAL (1988-2016) .....	33
6 CONCLUSÕES .....	41
REFERÊNCIAS .....	43



## SINOPSE

O trabalho é um levantamento histórico exploratório, baseado em pesquisa documental e revisão da literatura, que focaliza a formação do aparato burocrático voltado à área de infraestrutura econômica, analisada na perspectiva da construção do Estado brasileiro e das suas capacidades técnicas, administrativas e políticas. Exploram-se, ao longo do texto, os nexos entre sucessivos arranjos institucionais e a construção das capacidades estatais de natureza técnica e política. A trajetória dos arranjos institucionais é analisada com base em uma periodização que considera as inflexões na trajetória recente de estruturação das funções do Estado e, de forma correspondente, da organização da administração pública, dos seus marcos legais e arranjos institucionais em cada período. A periodização distingue os seguintes momentos: os primórdios do desenvolvimentismo (1930-1945); a “administração paralela” e as iniciativas desenvolvimentistas (1946-1963); as empresas estatais e o Estado desenvolvimentista (1964-1988); e a emergência do Estado regulador e o ressurgimento do ativismo estatal (1988-2016). Ao final, conclui-se ser marcante, ao longo da maior parte de todo o período analisado, a persistência de um vetor de construção do aparato Estatal que desloca a formação da burocracia para fora da administração direta.

**Palavras-chave:** burocracia; infraestrutura; arranjos institucionais; capacidade estatal; desenvolvimento econômico.

## ABSTRACT

The paper is an exploratory historical analysis, based on documentary research and literature review, which focuses on the formation of the bureaucratic apparatus in the area of economic infrastructure, analyzed from the perspective of the construction of the Brazilian State and its technical, administrative and political capacities. The work explores the links between successive institutional arrangements and the construction of state capabilities of a technical and political nature. The trajectory of the institutional arrangements is analyzed based on a periodization that considers the inflections in the recent trajectory of the structuring of State functions, correspondingly, the organization of the public administration, its legal frameworks and institutional arrangements in each period. The periodization distinguishes the following moments: the beginnings of



developmentalism (1930-1945); the parallel administration and developmental initiatives (1946-1963); state enterprises and the developmental State (1964-1988); and the emergence of the regulatory State and the resurgence of state activism (1988-2016). In the end, the conclusion is that it is dominant during most of the period analyzed the persistence of a vector of construction of the State apparatus that dislocates the formation of the bureaucracy away from the central administration.

**Keywords:** bureaucracy; infrastructure; institutional arrangements; state capacities; economic development

## 1 INTRODUÇÃO

A burocracia da área de infraestrutura econômica é o segmento burocrático voltado à provisão de meios indispensáveis à atividade econômica, o que abrange fundamentalmente os setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, telecomunicações, energia elétrica, petróleo e gás, e biocombustíveis (Ipea, 2010). Essas atividades constituem capital básico da economia e seu desenvolvimento foi requisito essencial para os processos de transformação socioeconômica e de industrialização que marcaram o país.

Este trabalho é um levantamento histórico exploratório, baseado primordialmente em pesquisa documental e revisão da literatura. A abordagem focaliza a formação do aparato burocrático voltado à área de infraestrutura econômica, analisada na perspectiva da construção do Estado brasileiro e das suas capacidades técnicas, administrativas e políticas. Mais precisamente, examinam-se os arranjos institucionais e as formas assumidas pela burocracia nessa área, no período 1930-2016.

O conceito de arranjos institucionais é empregado nesse trabalho para designar as combinações envolvendo burocracia, organizações da administração pública, leis, normas, rotinas, instâncias decisórias e relacionamentos, construídos em torno da formulação e implementação dos projetos de governo. Adota-se, portanto, um conceito amplo de arranjos institucionais, que abrange também a burocracia e as organizações. Isto se explica, em especial, pela centralidade do componente burocrático para a análise empregada neste trabalho. Portanto, a concepção utilizada para arranjos institucionais expande o conceito de Gomide e Pires (2014, p. 19-20), segundo os quais “arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processo que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

A abordagem empregada explora os nexos entre os sucessivos arranjos institucionais e a construção das capacidades estatais de natureza técnica e política relacionadas à área de infraestrutura. Neste sentido, entende-se que as capacidades técnicas e administrativas se referem à atuação efetiva da administração pública, por meio da sua burocracia, na realização de tarefas que assumem a forma de procedimentos respaldados na racionalidade técnico-científica; e as políticas, ao relacionamento e estabelecimento de compromissos com setores da sociedade, inclusive o segmento empresarial, em torno

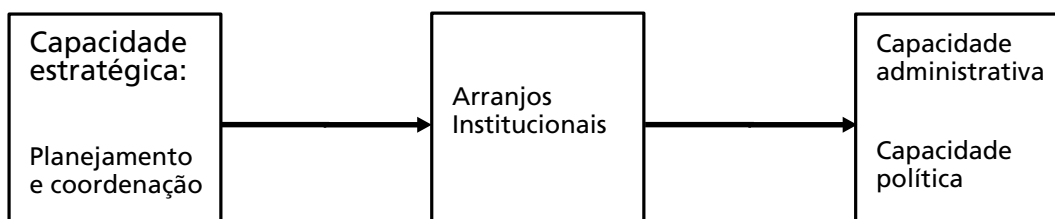
de objetivos públicos (Mann, 1988; Kjaer, Hansen e Thomsen, 2002). Os aspectos específicos de organização e gestão da administração pública são tratados com maior atenção, em particular aqueles relacionados ao arcabouço legal e normativo, a estrutura organizacional e a formação da burocracia.

A lente analítica adotada considera o efeito dos arranjos institucionais sobre as capacidades estatais. Assim, ainda que as capacidades também impactem na formação dos arranjos institucionais, consideramos mais aderente à intenção teórico-metodológica deste trabalho identificar essencialmente os efeitos dos arranjos institucionais sobre a construção das capacidades estatais, por indicarem a direção de causalidade mais forte (Gomide e Pires, 2014).

Os arranjos institucionais são capazes de dar dinamismo às capacidades administrativas e políticas, as quais, em larga medida, apresentam-se como variáveis de estoque, conforme entendem Painter e Pierre (2005). Também na visão destes autores, acima dos arranjos e da subsequente geração de capacidades estatais, pode-se posicionar uma capacidade estratégica maior, ligada à formatação da política macro ou da agenda programática de governo. Esta, em geral, está mais próxima ou efetivamente assentada no centro do governo, e vincula-se ao planejamento estatal e a ações de coordenação governamental.

A abordagem de Painter e Pierre (2005) sugere ainda que o fluxo entre tais capacidades, mediadas pelos arranjos instituídos, é dada também pelas necessidades e contingências em vigor. Embora nenhum dos três elos seja absolutamente independente, pois, como indicado, há retroalimentação e algum nível de multidirecionalidade, pode-se coerentemente organizá-los da seguinte forma.

FIGURA 1



Elaboração dos autores.

Portanto, a análise que se apresenta nas seções a seguir segue este marco de referência aqui apresentado, buscando ressaltar elementos de destaque no fluxo de causalidade entre arranjos e capacidades.

Proceder-se-á uma periodização que considera as inflexões na trajetória recente de estruturação das funções do Estado e, de forma correspondente, da organização da administração pública, dos seus marcos legais e arranjos institucionais em cada período. Nesse sentido, propõe-se uma periodização com os seguintes momentos: os primórdios do desenvolvimentismo (1930-1945); a “administração paralela” e as iniciativas desenvolvimentistas (1946-1963); as empresas estatais e o Estado desenvolvimentista (1964-1988); e a emergência do Estado regulador e o ressurgimento do ativismo estatal (1988-2016).

Ressalta-se que, nos limites de uma pesquisa bibliográfica e documental, várias questões e hipóteses sugeridas neste capítulo devem merecer futuras investigações para levantamento de dados e informações adicionais, com o intuito de aprofundar a compreensão desse tema.

## **2 OS PRIMÓRDIOS DO DESENVOLVIMENTISMO (1930-1945)**

Esse período foi inaugurado com a ruptura política da Revolução de 1930 e se estendeu pelos três períodos sucessivos de Getúlio Vargas, sob diferentes regimes políticos, mas, com um modelo emergente de organização do Estado que se delineou apoiado na criação de instâncias corporativas abertas à participação de empresários, técnicos e outros segmentos. Essas instâncias eram contrapesos técnicos aos dirigentes políticos tradicionais e à sua influência, exercida por meio do controle sobre órgãos ou áreas da administração pública, não raro na forma de mecanismos patrimonialistas de nomeação de cargos, direcionamento de contratos e interferência sobre decisões de seu interesse.

O esforço de disseminar e institucionalizar as instâncias corporativas ganhou expressão mais estruturada no Estado Novo (1937-1945), acarretando impactos importantes de incorporação de novos setores sociais ao processo decisório e às políticas e atividades do Estado. Eli Diniz (1978) destaca a proliferação dos comitês técnicos como espaços de articulação política das elites emergentes do segmento empresarial e profissional, trazendo visões e propostas inovadoras, naquele contexto.

As questões e os projetos para a área da infraestrutura ganhavam visibilidade e ingressavam na agenda governamental, beneficiando-se da capacidade técnica e administrativa acumulada como consequências do avanço da construção do Estado, ao mesmo tempo em que se promovia considerável concentração de recursos e ampliação das competências do governo federal em relação aos governos subnacionais.

Esse período é descrito por Sonia Draibe (1985) como de construção da “ossatura material” do Estado, que se realizava pela criação de órgãos e edição de códigos e decretos, conformando uma estrutura organizacional de fomento, proteção e regulação da economia, inaugurando uma trajetória de progressiva criação das bases para o desenvolvimento industrial e a transformação estrutural da economia, que afinal ganha corpo somente nos períodos subsequentes, durante os anos 1950 a 1980.

Ainda não havia clareza e consenso em torno de um projeto de industrialização e conviviam dentro do Estado diferentes visões entre as elites que disputavam espaços e influência na tomada de decisões. O debate em torno das diretrizes e dos objetivos de política econômica contrapunha a perspectiva liberal de mercado à defesa do protecionismo e da industrialização nacional.

A construção do Estado avançou impulsionada pela centralização política, ao mesmo tempo em que os setores sociais vinculados às oligarquias políticas locais e ao poder dos estados federados foram, em grande medida, enquadrados e cooptados para apoiar um projeto nacionalista, em meio a um cenário internacional de incerteza e ameaças presumíveis, devido às tensões da Segunda Grande Guerra (1939-1945).

De forma geral, não se identifica nesse período a formação de uma burocracia especificamente dedicada à agenda de construção da infraestrutura da economia ou mesmo de desenvolvimento nacional, mas, elites constituídas de empresários industriais, profissionais das áreas de engenharia e militares se envolviam com projetos e influenciavam as decisões governamentais nessa direção. A aproximação entre industriais, militares e burocratas aconteceu em diversos episódios e o cenário internacional era propício às visões de orientação nacionalista e de defesa da soberania. Consequentemente, não havia um esforço sistemático e organizado para a construção da infraestrutura econômica, mas diversas iniciativas surgiram a partir de setores do Estado. Os planos de construção da rede de transportes eram influenciados pelos militares e refletiam suas preocupações com a ocupação territorial do país e preservação da soberania.

A construção do Estado se concretizava na proliferação de órgãos, com expressiva presença dos conselhos como espaços de articulação com setores privados, notadamente os empresariais, sindicais e profissionais. A intensa criação de órgãos se dava com diferentes formatos e acompanhava a abertura de agendas de governo específicas, em temas econômicos novos ou pré-existentes, abrangendo políticas gerais, como economia, trabalho, moeda e crédito, câmbio, seguros, comércio exterior, mercado financeiro, modernização do Estado e políticas setoriais, por exemplo agricultura, mineração, petróleo, combustíveis, eletricidade, siderurgia, têxteis e outros (Draibe, 1985).<sup>1</sup> Na área da infraestrutura, a criação de órgãos e a edição de códigos legais para a regulação dos setores de minas, água, ar e radiocomunicações resultava da prevalência de uma visão intervencionista e das preocupações com a modernização e preservação da soberania nacional em um contexto internacional ameaçador.<sup>2</sup>

As propostas que então se delineavam eram de criação de órgãos com atribuições técnicas, dotados de instrumentos e instâncias de administração e controle sobre o conjunto da administração federal, contrapondo-se à autonomia dos ministros e dirigentes e à permeabilidade política em assuntos sensíveis como a contratação de obras, compras e nomeação de pessoal.

O Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) foi o marco da organização da administração pública e da constituição de uma burocracia dedicada a uma agenda de reforma administrativa, com importantes impactos sobre a construção do Estado. Previsto na Constituição de 1937, o Dasp era um “departamento administrativo”, orientado por critérios técnicos e dotado de privilegiada inserção como órgão de assessoramento direto ao presidente da República.<sup>3</sup> O Departamento desempenhou intensa atividade entre 1938 e 1945, durante o regime político autoritário do Estado Novo.

---

1. No segmento das minas e energia, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) foi criado em 1934. Com o formato de órgãos de articulação de políticas setoriais, foram criados o Conselho Nacional do Petróleo, em 1938, o Conselho de Águas e Energia elétrica, em 1939, o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, em 1940, a Comissão Nacional de Ferrovias, em 1941, e a Comissão da Indústria de Material Elétrico, em 1944.

2. Assim, em 1934 foram promulgados o Código de Água e Código de Minas; entre 1930 e 1934, a regulamentação dos Serviços de Radiocomunicações em Território Nacional e, em 1938, o Código Brasileiro do Ar.

3. As atribuições do Dasp eram previstas no artigo 67 da Constituição de 1937, abrangendo as áreas de organização, orçamento, auditoria, recrutamento e desenvolvimento de pessoal, especificação de materiais, assessoramento no exame de projetos de lei e inspeção dos serviços públicos.

Incorporava uma agenda inovadora e aglutinou quadros técnicos que constituíram uma elite administrativa “daspeana”, dispondo de espaços demarcados como órgão centralizador das funções administrativas, exercendo um papel normatizador, formulador de políticas e de supervisão técnica e controle sobre o conjunto da administração federal.

O controle da despesa pública recebeu atenção e levou o governo Vargas a enfocar as questões de pessoal, orçamento, compras públicas e contratações de obras, iniciando um movimento de arregimentação interna ao Estado que conduziu à criação do Dasp. O problema premente que mobilizou quadros técnicos foi a decisão acerca dos reajustes de pessoal. A criação da Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira, em 1935, foi um espaço de aglutinação da futura elite “daspeana” que atuaria na reforma administrativa. Na prática, a comissão realizou um amplo redesenho da estrutura de cargos e remuneração da administração federal que implicava em adotar soluções de centralização, padronização e racionalização, com aplicação dos modelos, métodos e instrumentos da administração.

O tema das obras de engenharia e da manutenção dos edifícios públicos também mereceu atenção nesse contexto, associado ao controle das despesas, fortalecimento da Presidência da República e criação de novos espaços de organização, processos de decisão e arranjos institucionais para a estruturação da área. Luís Simões Lopes (2003), chefe de gabinete de Getúlio Vargas e primeiro dirigente do Dasp, refere-se, em entrevista, à falta de informação e controles sobre as obras públicas como um problema premente que ele levou diretamente ao presidente.

As atividades do Dasp se realizavam por planejamento, autorização, supervisão e fiscalização de obras e equipamentos, por meio da edição de normas e revisão de estudos, projetos e especificações. O departamento pretendia se impor pela prevalência das premissas técnicas racionalizadoras que deveriam uniformizar a diversidade dos procedimentos e introduzir controles sobre a construção e manutenção de edifícios.

O departamento mantinha uma presença forte, porque “brecava muita coisa”: exigia dos órgãos projeto, especificação e orçamento aprovados, posteriormente evoluindo para o plano de obras, a exigência de equipamentos e de pessoal, enfim, requisitos técnicos e de

organização para as obras (Flores, 2000, p. 41 e 43).<sup>4</sup> As atribuições da divisão de obras do Dasp denotavam uma inserção na estrutura do governo em moldes que não se repetiriam depois da “era Dasp” (Siegel, 1964). O departamento exercia a supervisão e o controle sobre a administração federal seguindo um modelo que posteriormente se enfraqueceu.

O Dasp se voltava para as obras de construção e manutenção dos edifícios públicos e não para a construção e operação da infraestrutura econômica contratada e/ou executada pelo Estado, ou seja, obras e serviços de engenharia em transportes, comunicações, energia, entre outras. Ao longo deste período, a organização do Estado como contratador de obras e serviços entregues ou prestados à sociedade era algo ainda não estabelecido e o enfoque dos dirigentes da administração pública se limitava ao Estado como organização e suas necessidades internas.

Os avanços verificados em torno da reforma administrativa se centravam na criação de uma burocracia interna, voltada para dentro do Estado, a partir da organização das suas funções de administração geral (pessoal, materiais, organização, processos de trabalho etc.) que constituíam a estrutura do que se pode qualificar como o Estado administrativo. Porém, não incluíam as atividades técnicas especializadas relacionadas com a gestão dos serviços ou obras de infraestrutura e, sobretudo, não se propunha a uma atuação articuladora “para fora”.

Entretanto, não eram estranhas às atividades do Dasp nesse período a existência de um expressivo setor de serviços diretamente administrados pelo Estado em atividades como ferrovias, hospitais, escolas, além de obras executadas por órgãos da administração federal. O departamento frequentemente adotava atitude cautelosa em relação aos pleitos dos órgãos operadores de serviços na área de infraestrutura por maior autonomia, que em muitos casos eram postulantes da chamada “autarquização” pela qual ganhariam personalidade jurídica e autonomia administrativa. Os posicionamentos do Dasp a respeito parecem refletir o temor da perda de controle e de uma expansão inadequada do Estado, o qual deveria permitir o desenvolvimento de prestadores de serviço privados e evitar o inchaço de pessoal em atividades especializadas que não fossem tipicamente estatais (Wahrlich, 1983).

---

4.0 Plano de Obras e Equipamentos elaborado no departamento era um instrumento reputado como de importância análoga ao orçamento (Flores, 1998).



A mobilização para a guerra, acompanhando o alinhamento do país em relação ao conflito, ao qual afinal aderiu, alinhando-se com o bloco antifascista, em 1942, foi um fator impulsionador imediato das primeiras iniciativas de planejamento no âmbito do governo federal. Essas iniciativas eram influenciadas por visões que preconizavam a intervenção do Estado como contraponto à dinâmica do mercado e do setor privado, adotando uma posição crítica em relação ao liberalismo econômico.

Os planos de mobilização arregimentavam o setor privado em torno do racionamento de suprimentos e da reconversão das indústrias para objetivos militares. O Dasp participava ativamente destas iniciativas, aplicando metodologias e instrumentos de organização dos processos de trabalho. O Plano Especial de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional foi implementado no período 1939-1945, e em 1942 foi criada a Coordenação da Mobilização Econômica.

Posteriormente, os primeiros planos nacionais de investimento na construção da infraestrutura econômica surgiram do esforço de guerra e do alinhamento com os Estados Unidos. A aplicação do planejamento voltado para os investimentos em infraestrutura resultava desta aproximação e contou com o apoio de técnicos norte-americanos que elaboraram os planos que, no pós-guerra, apostavam na viabilização de investimentos com apoio de recursos financeiros e cooperação técnica que, entretanto, não se concretizaram na medida esperada.

O período 1930-1945 foi de construção de agendas e incorporação de novos atores políticos, porém acompanhado de uma insuficiente estruturação burocrática, entendida como estruturas organizacionais dotadas de pessoal, recursos, competências e espaços de atuação institucionalizados. Essa estruturação não avançou em grande medida, devido ao prematuro enfraquecimento do Dasp (seção 3 a seguir) e sua consequência foi a debilidade da administração direta, nos anos que se seguiram.

### **3 A “ADMINISTRAÇÃO PARALELA” E AS INICIATIVAS DESENVOLVIMENTISTAS (1946-1963)**

Essa seção analisa três momentos das relações entre os arranjos institucionais e o desenvolvimento da burocracia. O primeiro diz respeito ao governo Dutra (1946-1950), fase seminal da organização de burocracia com atuação focada na infraestrutura. O segundo momento

corresponde ao período do segundo governo Vargas (1950-1954), no qual a expansão dos arranjos institucionais orientados à industrialização e a construção da infraestrutura ampliou os espaços de atuação dos grupos de excelência da burocracia, com ações nessas áreas. O terceiro momento é o do governo Juscelino Kubistchek (1956-1960), no qual se verifica a consolidação de uma burocracia especializada em infraestrutura e primordialmente organizada no âmbito dos bancos públicos e empresas estatais.

A crise política de outubro de 1945 levou à deposição do presidente Vargas e à instalação de um governo interino, sob a presidência de José Linhares (1945-1946), que desencadeou uma confusa transição do Estado Novo para o regime democrático, com impactos contraditórios de enfraquecimento das estruturas técnico-administrativas criadas pela reforma do Dasp. O departamento passou por substancial reorganização e perda de prestígio, levando a uma reversão da centralização do período anterior. O seu estilo de atuação deixou o departamento sem apoio em seu ambiente de atuação e vulnerável a se converter em “bode expiatório”, hostilizado pelos demais órgãos (Wahrlich, 1974).

Durante os governos de Linhares e de Dutra, o arranjo institucional da administração federal passou por uma reorganização parcial, orientada a redução da participação direta do Estado na economia. O planejamento se desenvolveu com a realização de estudos multisetoriais. Foram constituídas burocracias estatais em alguns segmentos da administração pública, em especial nos setores responsáveis pela condução da política econômica e planejamento da infraestrutura. O desafio maior era a superação da restrição externa, em um momento em que a geração de divisas constituía necessidade imperiosa, diante da necessidade de importação de bens e serviços necessários à estruturação da indústria e da infraestrutura de transportes e energia.

O governo Dutra realizou um movimento de redução da ênfase na atuação direta do Estado na atividade econômica, em comparação ao período anterior (1930-1945). Evidência da escolha por uma orientação liberal foi a extinção ou redução do papel exercido pelos órgãos que antes respondiam de modo centralizado pelas ações de planejamento e desenvolvimento econômico. De acordo com Draibe (1985, p. 141-146), as medidas destinadas à desmobilização do aparelho estatal focalizaram os “instrumentos de uma intervenção coordenada e planejada na economia” e atingiram os segmentos do aparelho estatal voltados ao planejamento e à coordenação centralizada da economia. No entanto, essas medidas não configuraram reversão de rota capaz de reconstituir

uma configuração estatal de perfil liberal. O governo manteve amplas atribuições regulatórias – inclusive sobre salários e operações de crédito – e um leque diversificado de empresas estatais em pleno funcionamento.

Uma importante iniciativa de planejamento, com expressiva abrangência no campo da infraestrutura, foi o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia). Essa iniciativa foi um esforço de coordenação centralizada dos projetos de investimento público em um horizonte plurianual, com abrangência quinquenal. Desenvolvido pela burocracia do Dasp e enviado ao Congresso em 1948, o documento declarava as intenções governamentais para a saúde e alimentação e os setores da infraestrutura de transporte e energia. As redes de transporte eram necessárias para a conformação de um mercado nacional de insumos e produtos. A oferta de energia visava o atendimento das demandas associadas à urbanização e à constituição de uma economia industrial.

Após um longo período de tramitação legislativa o plano foi promulgado em maio de 1950, para vigorar no período 1950-1955.<sup>5</sup> O seu financiamento tomava por base recursos orçamentários, emissão de títulos públicos, operações de crédito junto ao Banco do Brasil (BB) e receitas de concessões do setor ferroviário. Aproximadamente 75% dos valores programados eram direcionados à infraestrutura. No setor de transportes, que absorvia 57% dos recursos planejados, o foco recaiu sobre a construção e modernização da rede ferroviária. Também eram previstos investimentos em rodovias, aeroportos, portos e hidrovias. No setor energético, os projetos em eletricidade e petróleo receberam igual atenção. Mas, o plano não foi efetivamente executado, salvo projetos isolados, conduzidos por ministérios setoriais, sem uma coordenação centralizada (Ianni, 1971).

Outra iniciativa importante no campo dos estudos orientados ao desenvolvimento ocorreu em 1948, com a constituição da Comissão Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Missão Abbink). A motivação fundamental desta iniciativa estava relacionada ao interesse norte-americano em aprofundar o conhecimento da economia brasileira para melhor orientar decisões relacionadas ao investimento direto e ao financiamento a projetos de investimento privado. O Relatório Abbink, publicado em fevereiro de 1949, fazia referência a uma agenda de políticas públicas capaz de dar

---

5. Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950.

resposta às limitações da infraestrutura energética e às deficiências da estrutura logística. Também eram mencionadas a inexistência de um mercado de capitais e a necessidade de reestruturação do sistema bancário, de modo a torná-lo capaz de mobilizar recursos e ofertar crédito com perfil compatível com os projetos de investimento necessários à viabilização do desenvolvimento econômico.

Os trabalhos relacionados ao Plano Salte e ao Relatório Abbink se complementavam, fato explicado pela participação de um grande número de técnicos do governo na sua elaboração (Calicchio, 2010). A dificuldade de mobilizar recursos acabou por impor a desmobilização das iniciativas de coordenação centralizada dos projetos estratégicos (Baer, 1979).

O desenvolvimento de estudos abrangentes e complexos relacionados aos requisitos para o desenvolvimento, a elaboração do planejamento plurianual e multissetorial e a consolidação de órgãos como a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), o Banco do Brasil e o Ministério da Fazenda, eram evidências da afirmação do papel de uma burocracia especializada, no âmbito de segmentos importantes do governo federal. Conforme observado por Santos (2006, p. 26): “a burocracia gradativamente adquiria maior importância estratégica na medida em que a operação da máquina do Estado, de complexidade crescente, premiava em prestígio e poder, além de renda, àqueles com ela familiarizados”.

No segundo governo Vargas se delineou uma nova reorganização do arranjo institucional da administração federal. Foram criados, em grande número, agências, conselhos decisórios setoriais, grupos executivos, empresas estatais e instituições financeiras. Houve um lento processo de ampliação e diversificação da burocracia em alguns segmentos da administração pública, em especial no Ministério da Fazenda, nas instituições financeiras e nas empresas estatais. A área estratégica do governo atuou associada à burocracia internacional, primeiro com os norte-americanos no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), depois com os latino-americanos da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal).

A análise das políticas desenvolvidas no segundo governo Vargas permite a identificação de elementos que ora sugerem continuidades, ora inflexões, do modo de organização e atuação do Estado. No campo das inovações, a mais expressiva foi o delineamento de uma

estratégia de desenvolvimento que concebeu a industrialização e a expansão e modernização da infraestrutura de modo integrado. A Mensagem Presidencial de 1951, uma *proxy* do programa de governo, é um dos documentos que evidenciam a atenção reservada à infraestrutura e à integração desse setor com a indústria de base. De acordo com Draibe (1985, p. 190): “as possibilidades de resolver os chamados ‘pontos de estrangulamento’ em energia e transporte foram concebidos como intimamente associados à criação das indústrias de base”.

Esta integração resultaria da articulação entre três eixos fundamentais para o desenvolvimento econômico. O primeiro seria o desenvolvimento acelerado da indústria de base. O segundo, o desenvolvimento da infraestrutura produtiva, em especial, transporte e energia, associado à indústria de base. O terceiro, a instituição de um sistema de financiamento dos investimentos de longo prazo a partir da estruturação dos bancos públicos de desenvolvimento e da atração do investimento direto externo para as áreas definidas como prioritárias.

Os documentos de planejamento do setor de energia explicitavam medidas abrangentes e estruturais, destinadas a ampliar a participação da eletricidade de base hídrica na matriz energética, a ampliação e modernização dos sistemas de transmissão e distribuição e a revisão de tarifas e contratos de concessão. Em 1954, foi publicado o Plano Nacional de Eletrificação, que previa a unificação das correntes e a padronização das tensões, que eram requisitos para a organização de um sistema integrado nacional, capaz de garantir maior eficiência e segurança da oferta energética, essencial ao atendimento da demanda industrial em expansão.

No setor petrolífero, as ações objetivavam a ampliação da capacidade de exploração, refino, estocagem e distribuição, de modo a atender a um mercado em expansão, resultado dos movimentos de urbanização, industrialização e organização de uma rede nacional de infraestrutura de transporte. Em dezembro de 1951, foi publicado o Programa do Petróleo Nacional que previa, inclusive, a criação da Petrobras. Também era objeto da ação governamental a ampliação da indústria naval para atender as demandas vinculadas à expansão da frota de petroleiros.

No setor de transportes, o planejamento da ação de governo foi baseado na expansão e modernização dos diversos modais, de modo a viabilizar a integração do mercado nacional de insumos e produtos, em escala compatível com as exigências de

uma economia industrial. Os projetos de investimento foram orientados para a rede de estradas de rodagem, eletrificação de ferrovias, ampliação da navegabilidade fluvial e reaparelhamento dos portos.

A estratégia governamental de formação das capacidades para a formulação e a execução integrada das políticas públicas teve como um de seus fundamentos a constituição das “comissões setoriais”. Concebidas como centros de excelência técnica, essa figura institucional era dotada de um conselho deliberativo, constituído por dirigentes de órgãos governamentais e do setor privado e respondia pela realização de estudos, apresentação de proposições ao presidente da República e coordenação das ações de governo. A articulação entre as políticas setoriais e a ação integrada do governo era viabilizada pela combinação de “comissões setoriais” e “conselhos deliberativos interministeriais”. Esse arranjo tinha por propósito viabilizar a conexão intersetorial necessária à integração e coordenação das ações de governo. Os trabalhos executivos eram realizados por uma burocracia arregimentada na administração federal, inclusive junto ao seu segmento militar, empresas públicas e bancos estatais.

O decreto que instituiu a Comissão de Desenvolvimento industrial (CDI) já previa a mobilização de especialistas, postos à disposição por entidades públicas e privadas.<sup>6</sup> Em 1952, o governo publicou o Plano Geral de Industrialização, elaborado pela CDI. Este documento afirmava a concepção da integração entre infraestrutura e industrialização ao estabelecer uma segmentação por indústrias de infraestrutura, de base e de transformação. A comissão, instituída em 1951 e presidida pelo ministro da Fazenda, era composta por burocratas do próprio Ministério da Fazenda e do Banco do Brasil e contava ainda com representantes de outros ministérios e da seção brasileira da CMBEU. As comissões constituíram subcomissões e estas deram origem aos “grupos executivos”.<sup>7</sup>

O núcleo fundamental do desenvolvimento das capacidades estatais orientadas ao desenvolvimento da infraestrutura, no segundo governo Vargas, se constituiu por meio dos trabalhos da Comissão Mista (CMBEU) e da instituição do Programa de Reaparelhamento Econômico. Estas foram iniciativas complementares, cujo êxito era condicionado à efetiva mobilização de capitais internos e externos.

6. Decreto nº 29.806, de 25 de julho de 1951.

7. No âmbito da CDI, foram constituídos dois grupos executivos orientados para as ações de infraestrutura: a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico (Ceima) e a Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico (Ceime).

A Comissão Mista foi instituída pelos governos brasileiro e norte-americano, em dezembro de 1950, antes da posse de Vargas. Seus objetivos estavam associados ao desenvolvimento de uma carteira de projetos de investimentos na expansão e modernização da infraestrutura de transporte e energia e em novas indústrias. Esses investimentos eram essencialmente públicos. Em abril de 1951, o governo instituiu o Programa de Reparcelamento Econômico, voltado para a mobilização de recursos de origem tributária a serem arrecadados no período 1952-1956.<sup>8</sup> As fontes eram compostas por recursos internos, mobilizados por instrumentos de natureza tributária e financeira e de origem externa, decorrentes de financiamentos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e do Banco de Exportações e Importações (Eximbank).

Em junho de 1952, o governo criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) sob a jurisdição do Ministério da Fazenda.<sup>9</sup> O banco passou a exercer a função de agente financeiro governamental nas operações mobilização de recursos e fornecimento de crédito, direcionadas ao reparcelamento da economia nacional. Também passou a exercer a função de agente do Tesouro na oferta de garantias nas operações de crédito externas. Nestes termos, passou a administrar os recursos do Fundo de Reparcelamento Econômico. O Fundo e o BNDE se constituíram em ação fundamental para o desenvolvimento da capacidade estatal de financiamento do investimento em infraestrutura e, conseqüentemente, da carteira de projetos originada da CMBEU.

Em junho de 1953, um ano e dois meses antes da deposição de Vargas, mudanças na política externa dos Estados Unidos, no governo republicano de Dwight Eisenhower, levaram ao encerramento da participação norte-americana na CMBEU e a consequente desmobilização das fontes de financiamento externo, no âmbito da Comissão Mista. A partir de então, o governo Vargas desenvolveu um novo arranjo institucional, por meio da criação do Grupo Misto BNDE-Cepal, orientado ao desenvolvimento das capacidades estatais para dar conta dos desafios do planejamento, coordenação e financiamento dos projetos estratégicos nas áreas industrial e de infraestrutura. O grupo foi constituído para realizar um diagnóstico da economia brasileira e propor uma estratégia de desenvolvimento, desempenhando essas atividades entre 1953 e 1955. A atuação do grupo assumiu uma natureza complementar à da CMBEU, mas os trabalhos realizados avançaram em relação àquela comissão (Ianni, 1971, p. 130-131).

---

8. Leis nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e nº 1.628, de 20 de junho de 1952.

9. Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952.

Os trabalhos da CMBEU e do grupo BNDE-Cepal e a criação de empresas estatais e bancos de desenvolvimento possibilitaram o aprofundamento da formação de uma burocracia estatal qualificada. Para além da preparação das peças orçamentárias, o Estado e suas empresas passaram a dispor de uma elite técnica especializada na elaboração dos planos de desenvolvimento e projetos complexos de grande porte e na construção dos arranjos financeiros para viabilizar os empreendimentos na infraestrutura e na indústria.

O segundo governo Vargas, cuja deposição ocorreu em agosto de 1954, produziu um expressivo leque de políticas públicas com resultados favoráveis para a ampliação das capacidades estatais associadas à infraestrutura e ao desenvolvimento econômico. No entanto, as realizações foram incompletas e fragmentadas. Fatores de ordem política interna e externa e restrições fiscais e financeiras causaram efeitos adversos sobre a capacidade de financiamento, inibiram os investimentos de longo prazo e limitaram os resultados das ações de governo nas áreas de infraestrutura e indústria de base.

No período do governo Juscelino Kubitschek houve um movimento expressivo de reorganização do arranjo institucional da administração federal, orientando-o para o desenvolvimento articulado das políticas de infraestrutura e industrialização. Foram criadas novas agências, grupos de assessoramento e instâncias decisórias e executivas. A coordenação das ações de governo combinou a centralização do processo decisório com a descentralização da execução. A valorização da meritocracia teve continuidade. Houve intensa mobilização da elite burocrática, mediante requisições de pessoal aos órgãos de origem para compor os quadros dos segmentos da administração pública que respondiam pelas ações estratégicas da agenda governamental.

O governo Kubitschek optou por uma estratégia de desenvolvimento baseada no Plano de Metas, na qual o fortalecimento das capacidades estatais para responder às demandas de expansão da infraestrutura e industrialização obedecia a dois eixos de atuação: a “diferenciação estrutural”, mediante ampliação do número e diversificação da natureza das agências governamentais e a estruturação de um sistema de mérito, por meio do recrutamento de pessoal com alta qualificação (Lafer, 2002).

O diagnóstico que fundamentou o plano tomou por referência o conceito de “ponto de estrangulamento”, ou seja, os fatores cuja limitação de oferta implicava em



restrições ao desenvolvimento da atividade econômica. Os setores da infraestrutura de energia e transporte, a indústria de base substitutiva de importações, em especial o seu setor de bens de capital, a produção de alimentos e a oferta de serviços na educação, foram identificados como essenciais à viabilização de uma trajetória de desenvolvimento acelerado em longo prazo. O objetivo era converter os “pontos de estrangulamento” em “pontos de germinação”, isto é, em fatores capazes de desencadear efeitos positivos sobre o desenvolvimento econômico. Uma parcela expressiva dos programas e projetos do Plano de Metas se originou dos estudos da CMBEU e do Grupo Misto BNDE-Cepal. Permanecia a ênfase na expansão e modernização da infraestrutura de energia (42% dos recursos planejados) e transporte (28%) e na estruturação da indústria de base (22,3%), impulsionadas pelos recursos mobilizados no âmbito governamental (Orenstein e Sochaczewski, 1990).

A grande empresa estatal e suas estruturas burocráticas passaram a exercer papel central na ação de governo na infraestrutura e indústria de base. Na infraestrutura, a Petrobras firmou sua atuação no setor petrolífero; a Chesf e Furnas no setor elétrico; a Rede Ferroviária Federal na área de ferrovias; e o Lloyd Brasileiro na navegação de cabotagem. Na indústria de base, a Vale do Rio Doce na mineração de ferro; e a CSN a Cosipa e a Usiminas na produção de aço. No setor financeiro, o BNDE na oferta de crédito para a industrialização e infraestrutura, alimentado por fundos voltados a segmentos específicos, que vinculavam receitas tributárias ao financiamento;<sup>10</sup> e o Banco do Brasil na oferta de crédito para produção e exportação de produtos primários (café, cacau, pinho, mate, borracha etc). Cada um desses setores foi dotado de uma autarquia que respondia pelas atividades de coordenação da produção e da comercialização (Orenstein e Sochaczewski, 1990).

Ao organizar o Plano de Metas, o governo afirmou a tradição do planejamento plurianual e multissetorial das suas ações, porém, inovou na abrangência, nas conexões intersetoriais e na complexidade institucional, obtendo impactos expressivos sobre a atividade econômica, com a ampliação da infraestrutura e da indústria de base. Os dados que evidenciam os resultados bem-sucedidos da ação governamental são apresentados por Lafer (1973).

---

10. Para uma análise dos fundos contáveis, suas bases de mobilização de recursos e seus direcionamentos, ver Lafer (2002, p. 90-94).

As atividades de planejamento e execução de projetos ficaram a cargo de uma elite burocrática composta por técnicos da administração direta, em especial do Ministério da Fazenda, militares, instituições financeiras públicas e grandes empresas estatais. Segundo Lafer (2002), esses técnicos possuíam uma longa experiência em formulação e gestão das políticas de desenvolvimento, acumulada desde a criação do Dasp, nos anos 1930, além da atuação em outras ações estratégicas, como os trabalhos da CMBEU e do Grupo Misto BNDE-Cepal. Apesar da presença dessa elite burocrática, a administração pública brasileira não revelava um arranjo promissor naquele período, ao longo do qual prevaleceu um “arcabouço administrativo feito aos pedaços, sob a pressão de acontecimentos supervenientes” (Lafer, 2002, p. 83).

Naquele contexto, o governo dispunha de duas alternativas de organização da administração pública e do seu quadro burocrático. A primeira era uma ampla reforma administrativa e da gestão de pessoas para acelerar e consolidar a meritocracia na seleção e ocupação dos cargos relevantes da estrutura governamental. Para isso, havia sido instituída a Comissão de Estudos e Planejamento Administrativo (Cepa). A segunda opção era a utilização das estruturas paralelas e seu empoderamento para atuarem na concepção e execução das ações estratégicas de governo. A opção recaiu sobre essa segunda alternativa. Segundo Lafer (1973), os projetos de reforma administrativa, repetidamente mencionados nas mensagens presidenciais de Vargas (1951 e 1954), Café Filho (1955) e Kubitschek (1956 e 1957), padeceram de lenta tramitação no Congresso e não chegaram a ser votados e convertidos em normas legais que dessem sustentação ao projeto de desenvolvimento definido em torno do Plano de Metas.

A “administração paralela” foi então implantada a partir de órgãos já existentes, organizados segundo o sistema de mérito, como era o caso do Banco do Brasil, em especial a Cacex e a Sumoc, e do BNDE. Outra iniciativa foi a constituição dos Grupos Executivos e Conselhos Especiais, compostos por uma elite burocrática recrutada na administração federal ou dos estados, por meio do instrumento da requisição. Esse instrumento operou como mecanismo para lidar com a dispersão dos quadros qualificados, viabilizando sua alocação nas áreas prioritárias de governo.

O desenvolvimento da “administração paralela” seguia dois modos de atuação. As ações de desenvolvimento da indústria de base eram executadas em parceria com o setor privado, conduzidas por grupos executivos, nos quais se compatibilizava a centralização do processo decisório (instrumentos tributários, financeiros e creditícios) com a

descentralização da execução das iniciativas setoriais. As ações na área da infraestrutura, por sua vez, eram realizadas primordialmente por unidades governamentais, mediante coordenação do BNDE, o qual dispunha dos instrumentos de financiamento da infraestrutura de energia e transporte, herdados do Programa de Reparcelamento (Lafer, 1973).

Os órgãos colegiados, constituídos sob os moldes dos conselhos setoriais e vinculados à Presidência da República, eram presididos por ministros que possuíam poder deliberativo sobre a execução das medidas administrativas, econômicas e financeiras relativas às políticas setoriais estratégicas. Estes conselhos possuíam grupos de trabalho cuja função era assessorar o governo na definição e avaliação das metas setoriais. De acordo com Lafer (2002), estes grupos possuíam um conhecimento aprofundado das interdependências setoriais da economia e, nestas condições, operavam como centros de coordenação da racionalidade global da estratégia de planejamento.

Os grupos executivos foram organizados como unidades de gestão da política de desenvolvimento com seu foco de atuação voltado a setores específicos. Eram compostos por representantes das agências governamentais com atuação direta na regulação e concessão de incentivos ao respectivo setor e por lideranças empresariais. Esta configuração tinha o objetivo de garantir uma execução ágil e descentralizada das políticas de governo e, particularmente, das decisões sobre procedimentos executivos para alcançar as metas setoriais planejadas.

O Conselho de Desenvolvimento (CD) foi instituído em 1956 para exercer a coordenação geral da ação de governo, em especial da sua “administração paralela”. Subordinado ao presidente da República, o CD era constituído pelos ministros, chefes dos gabinetes militar e civil e presidentes do Banco do Brasil e do BNDE.<sup>11</sup> Suas ações executivas eram desempenhadas por servidores requisitados, inclusive das empresas públicas. O conselho era assistido por consultores especiais escolhidos pelo presidente da República entre pessoas de notório saber e competência técnica, recrutados também fora da administração pública.

Dessa forma, a organização de uma “administração paralela”, composta por conselhos, grupos de trabalho e grupos executivos subordinados a um conselho vinculado à

---

11. Decreto nº 38.744, de 1º de fevereiro de 1956.

Presidência da República era o arranjo adotado pelo governo. Para isto, foi determinante a situação da administração pública, debilitada pela heterogeneidade de suas capacidades técnicas e políticas para formulação, gestão e financiamento e pela persistência de uma burocracia ainda predominantemente sustentada pelo clientelismo, a despeito dos avanços lentos e graduais da meritocracia.

Segundo Lafer (2002), no período 1956-1961 foram selecionados 4.595 novos servidores por concurso público, fato que evidenciava o apreço pelo sistema de mérito. O percentual do quadro de pessoal selecionado dessa forma passou de 9%, em 1952, para 12% em 1960. No entanto, a análise da burocracia federal como um todo, naquele período, “revela claramente que Kubitschek foi compelido a aceitar as contingências do clientelismo ainda vigente e mesmo florescente” (Lafer, 2002).

O desenvolvimento das capacidades estatais na área da infraestrutura entre 1946 e 1964 foi marcado por avanços expressivos, porém lentos, descontínuos e fragmentados. Essas capacidades se referem à formulação e execução das políticas públicas e pressupõem a construção de uma estrutura institucional com sua burocracia especializada, no âmbito da administração federal.

A instabilidade econômica e as tensões políticas do período se constituíram ora como incentivo à modernização institucional, ora como restrição às iniciativas de modernização institucional do Estado e da administração pública. Ao longo do período se verificam movimentos de centralização e descentralização da organização do governo e iniciativas que favoreceram e inibiram o desenvolvimento das capacidades de coordenação das ações de governo. O que se observa é um movimento lento que resultou na constituição de ilhas de capacidade técnica, em algumas das agências governamentais.

#### **4 AS EMPRESAS ESTATAIS E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA (1964-1988)**

Durante esse período, a marcante expansão das funções estatais aprofundou o processo deslançado desde os anos 1950 e ganhou corpo a construção do Estado produtor de bens e serviços, em especial nos setores da infraestrutura econômica e de bens de capital. O chamado Estado desenvolvimentista, com funções ampliadas para além

do Estado liberal, ou Estado mínimo, materializou-se de forma mais completa nesse período (Weiss e Hobson, 1995). As capacidades estatais se fortaleceram, sobretudo na *expertise* técnica da burocracia e na construção de relacionamentos com os setores empresariais, mas se distribuíram de forma assimétrica, concentradas nas empresas estatais dos setores estratégicos para o desenvolvimento econômico.

Este desenho já se delineava nas mudanças em sua estrutura organizacional e nos planos de desenvolvimento propostos, conforme analisado na seção 3, mas sua concretização se deu pela constituição de um amplo setor produtivo estatal, do sistema de planejamento e de diversos mecanismos de financiamento do investimento estatal. É bem verdade que este desenho era voltado às tarefas do desenvolvimento econômico e relativamente menos orientado às funções do bem-estar social.

O investimento estatal desempenhou um papel de alavancagem da implantação pioneira dos novos setores da indústria. A administração pública foi organizada segundo um modelo orientado para as empresas estatais, baseado em ampla descentralização institucional e aproximação com a gestão do setor privado, ao mesmo tempo em que se promovia o fortalecimento da União, em relação aos estados. Longe de se constituir em um modelo previamente concebido e sistematizado, ele resultou, de certa forma, da implementação incompleta da reforma de 1967.

A administração pública descentralizada, então denominada administração indireta, expandiu-se acentuadamente e assumiu papel proeminente na atuação do Estado, organizada segundo os modelos jurídico-legais da empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação.<sup>12</sup> Essa organização, definida e sistematizada pelo Decreto-lei nº 200, conferia o respaldo legal e normativo a um desenho da administração federal baseado na desverticalização das atividades dos ministérios.<sup>13</sup> O decreto foi o marco conceitual, normativo e instituidor dos instrumentos técnicos da reforma administrativa de 1967, formulada no governo Castelo Branco (1964-1967). Embora prejudicado por um tipo de implementação que desfigurou o modelo originalmente proposto, as diretrizes do decreto tem exercido duradora influência sobre a administração pública e foram continuamente revisitados em momentos de mudança subsequentes (seção 5).

---

12. A administração indireta é constituída pelas entidades dotadas de personalidade jurídica própria, o que inclui as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. A administração direta, por sua vez, é formada pelos órgãos do governo central, abrangendo a Presidência da República e os ministérios.

13. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O Decreto-lei nº 200 resultou de prolongada elaboração, mobilizando diversas áreas da administração federal na elaboração de sucessivas minutas, em meio a disputas que confrontavam visões e espaços de jurisdição entre órgãos da administração pública (Campos, 2004). O processo de elaboração, com ingredientes de negociação e busca por consenso dentro do Executivo, era evidência da existência de um espaço de atuação política da burocracia, no âmbito do qual se gestou o modelo descentralizado, que surgiu como reação às concepções “daspeanas”, até então influentes e com presença conspícua nas propostas de reforma discutidas no Legislativo.<sup>14</sup>

As diretrizes da reforma de 1967 estavam sintetizadas em um conjunto de princípios (planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle) aos quais se agregavam os instrumentos, então criados, de planejamento e gestão orçamentária e financeira e, particularmente, as inovações do orçamento-programa e da programação de desembolso financeiro.

As disposições do decreto conformavam um ousado redesenho da administração pública para a atuação concentrada no planejamento e na coordenação da ação governamental, com a consequente descentralização das atividades descritas como de “realização material de tarefas executivas”. O novo desenho previa que, em cada órgão, os serviços da “estrutura central de direção” fossem “liberados das rotinas de execução” e das “tarefas de mera formalização de atos administrativos” para se concentrarem nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle (Brasil, 1967).

As implicações das características assumidas pelo arranjo institucional prevalecente no período para a área de infraestrutura foram a expansão da contratação das obras e serviços, seguindo os moldes da ampla descentralização que então se impôs, a cargo das empresas públicas e sociedades de economia mista. A construção das capacidades estatais nessa área se concentrou nessas entidades, dotadas de autonomia para captar e dispor de recursos financeiros e adotar estratégias próprias de expansão, a despeito de alguma atuação coordenadora exercida pelos órgãos centrais de planejamento. Assim, uma característica fundamental associada a esse arranjo foi a constituição de uma burocracia

---

14. Os projetos de lei elaborados pela Comissão Amaral Peixoto no Congresso serviram de ponto de partida da elaboração do Decreto-lei nº 200, em especial a proposta de uma lei orgânica da administração pública (Mera, 1965), mas foram substituídos pelo projeto do executivo, de escopo menor e com ênfase na descentralização e na aproximação com os modelos de gestão da empresa privada.

fragmentada, dispersa e desigual, quando observada a administração pública em seu conjunto, mas com núcleos de coordenação operando com desembaraço.

A descentralização acarretou também a impossibilidade de constituição de uma burocracia dotada de maior unidade e visão abrangente do setor público, além de identidade política que fortalecesse a sua atuação a partir de uma referência de Estado e não da sua vinculação corporativa com as diversas empresas do setor público em que estes quadros atuavam. Essa situação afetava particularmente a acumulação de capacidades nos órgãos da administração direta, em que se fazia necessário o domínio dos conhecimentos e instrumentos técnicos da área. Assim, a relativa acefalia da administração direta era característica central do arranjo institucional do período.

A displicência em relação à constituição de estruturas de supervisão, controle e coordenação, com o devido aparelhamento técnico, resultou na ampla autonomia dos órgãos para as contratações sem um arcabouço legal e normativo. Dentro de um cenário de exagerada discricionariedade, abria-se espaço para relacionamentos particularistas e captura de áreas, projetos e órgãos, envolvendo burocratas e empresários. Ao longo do período se manteve a ampla autonomia e liberdade para a adoção de normas e procedimentos próprios pelas empresas estatais e entidades autárquicas.<sup>15</sup>

As tendências à fragmentação e descentralização exacerbada para as entidades da administração indireta prevaleceram ao longo do período. A expansão da administração pública alimentou uma dualidade que se traduzia em desequilíbrio e assimetria entre a administração direta enfraquecida e a proliferação de empresas públicas e fundações, como resultado de uma dinâmica centrípeta (Martins, 1985). Segundo esta dinâmica, os ministérios tendiam a uma situação de fragilização do exercício da coordenação e supervisão de um universo em expansão, constituído pelas entidades da administração indireta e até mesmo seus quadros técnicos e de direção tendiam a ser recrutados nestas entidades, acarretando uma inversão da relação entre controlador e controlado. O arranjo delineado no período era vulnerável devido à “fraca institucionalização por parte do Decreto-lei nº 200 de normas para regulamentar e supervisionar a expansão da administração indireta” (Martins, 1995,

---

15. O Decreto-lei nº 200 se limitou a estabelecer normas gerais de licitação que não se aplicavam à administração indireta (Brasil, 1967, arts. 125-144).

p. 21), acarretando consequências disfuncionais: o relacionamento conflitante entre a administração direta e indireta alimentava a permanente tensão que envolvia o espírito de corpo das empresas e seu desconforto com a imposição de controles.

Mas essas distorções e desequilíbrios podem ser atribuídos, em grande medida, à implementação incompleta do modelo delineado pela reforma administrativa de 1967 e sistematizado pelo Decreto-lei nº 200. A criação de uma estrutura de quadros de pessoal qualificados e estrategicamente inseridos para atuarem como lideranças da reforma administrativa foi um componente não implementado do desenho da reforma de 1967. O “corpo de assessoramento superior”, constituído de cargos de direção e assessoramento, e as “funções de assessoramento superior”, a serem providas por especialistas recrutados no mercado, estavam destinados a se constituírem em espinha dorsal da reforma, suprimindo a necessidade de gerentes e de especialistas que atuariam principalmente no recém-criado Ministério do Planejamento e Coordenação e no Dasp revigorado (Dias, 1969). Os quadros de direção e assessoramento proliferaram, sem que fossem efetivamente implantados os mecanismos previstos no decreto para a seleção e treinamento desses quadros em um centro de aperfeiçoamento para formação de dirigentes públicos.<sup>16</sup>

Não obstante, o planejamento se fortaleceu durante o período, alçado a uma institucionalidade que se explicitava na contínua e ordenada série dos planos nacionais de desenvolvimento, cujas diretrizes eram referência destacada da imagem projetada pelo regime autoritário em torno do ideário de desenvolvimento nacional. A integração territorial, através das redes de transportes e comunicações, ganhou prioridade na agenda governamental, expressa em metas e megaprojetos de impacto dos governos militares. Os planos eram instrumentos de mobilização de esforços e obtenção do apoio político junto ao empresariado para a superação de barreiras tecnológicas e restrições financeiras ao desenvolvimento, apoiado no aprofundamento da industrialização. A construção da infraestrutura era componente essencial para a implantação dos setores industriais com requisitos de escala, custos e maturação dos investimentos (Aureliano, 1981; Cardoso de Mello, 2009).

Os planos nacionais consolidaram o modelo da “administração paralela”, sem, entretanto, construir canais e mecanismos formais que avançassem na institucionalização da

---

16. O Centro de Aperfeiçoamento foi criado pelo Decreto-lei nº 200 (art. 121) como órgão vinculado ao Dasp e extinto em 1975, mas nunca desempenhou o papel esperado de escola de governo para seleção e aperfeiçoamento de dirigentes.



concertação entre governo e empresários. O planejamento que se praticava era verticalizado, burocrático em sua forma, mas orientava as decisões de investimento dos empresários e a celebração de compromissos dentro dos espaços informais de articulação que se superpunham às instituições políticas tradicionais, permeando os órgãos do Estado responsáveis pelas políticas de desenvolvimento econômico.

A interlocução mantida em espaços informais, na conhecida denominação dos “anéis burocráticos” (Cardoso, 1975), realizava-se fora de qualquer escrutínio público ou de contrapesos institucionais, embora permitisse alguma abertura e capacidade de articulação com os setores empresariais para a negociação de objetivos e metas. Ademais, o contexto do regime autoritário impunha consideráveis limitações ao planejamento praticado nesse período.

Essas instâncias informais desempenharam papel-chave na operacionalização do que foi denominado como “tripé” de sustentação política do ciclo de desenvolvimento econômico, até sua crise nos anos 1980. A figura do tripé descrevia a repartição das áreas de investimento entre indústria nacional, empresas multinacionais e empresas estatais, segundo um modelo apoiado na capacidade de negociação e coordenação dos investimentos, segundo um horizonte de longo prazo, com estabilidade econômica e política (Evans, 1982).

O período foi marcado pelo aprofundamento da substituição de importações, levando à construção de uma estrutura industrial completa, consumada com a implantação dos setores de bens duráveis e bens de capital. Às empresas estatais incumbia suprir o investimento em caráter pioneiro, assumindo riscos e tornando possível iniciar os empreendimentos com a escala compatível com a indústria de base, particularmente a siderurgia e prover a infraestrutura econômica exigida para superar pontos de estrangulamento e assegurar a oferta de insumos a custos competitivos. Os setores de energia e transporte foram responsáveis por parcela substancial dos investimentos coordenados pelos planos nacionais (Kon, 1999).

O Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) (1964-1966), do governo Castelo Branco, tinha como objetivos a estabilização da economia e a retomada do crescimento econômico. O período de sua implementação foi também de reformas institucionais, econômicas e de modernização do sistema financeiro, como preparação para o ciclo expansivo

que deslanchou a partir de 1968. O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) (1968-1970), do governo Costa e Silva, incorporava uma perspectiva de aceleração do crescimento e consolidação da infraestrutura econômica.

O sucesso das medidas de controle da inflação e ajuste das contas públicas criaram condições favoráveis para o resgate do desenvolvimentismo, com industrialização e significativo investimento na construção da infraestrutura (Kon, 1999). Conforme mencionado, os arranjos institucionais da implementação do Plano de Metas foram retomados com o apoio de uma base mais robusta de sustentação do investimento público, por meio do BNDE, agora lastreado por fundos de poupança compulsória.<sup>17</sup>

O crescimento acelerado, marcante entre 1968 e 1980, era impulsionado pela forte expansão da demanda interna, apoiada no crescimento e diversificação do mercado de produtos industrializados. O cenário externo era substancialmente mais favorável do que aquele encontrado por ocasião das primeiras iniciativas de planejamento, analisadas na seção 3. A expansão das exportações moldou um novo perfil para a economia brasileira, como produtora de manufaturados. Além disso, a abundância de capitais externos favoreceu o investimento e a balança de pagamentos.

O investimento estatal na infraestrutura foi direcionado aos setores de transportes, comunicações, energia, urbanização e saneamento básico, acarretando impactos de grande envergadura na alavancagem do crescimento econômico. As empresas estatais investiam diretamente na indústria de base, nos setores de mineração, petróleo, fertilizantes, química, petroquímica, siderurgia, armamentos e aeronáutica.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (1972-1974), do governo Garrastazu Médici, incorporava uma estratégia de integração nacional e um conjunto de programas setoriais para as áreas de tecnologia, petroquímica, construção naval e mineração, além da construção da infraestrutura em energia, transportes e comunicações (Gremaud e Pires, 1999a). O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (1975-1979), do governo Geisel, previa o aprofundamento da industrialização e a

---

17. A proliferação de fundos de poupança compulsória criados no período incluiu o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, criado em 1966, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), em 1970.

sustentação do crescimento econômico como estratégia contraposta às condições adversas do ambiente internacional, desde o “choque do petróleo”, em 1974 (Gremaud e Pires, 1999b). Nos anos subsequentes, as condições externas se agravaram ainda mais, com a alta das taxas de juros e reversão dos fluxos de capitais desencadeada pela política de ajuste adotada pelos Estados Unidos, a partir de 1979.

O II PND foi uma tentativa de afirmação do desenvolvimentismo como projeto de construção de uma estrutura industrial completa que ampliasse o espaço de autonomia das políticas econômicas nacionais, apoiado no peso do investimento público e da capacidade coordenadora do Estado (Castro e Souza, 1985). Apesar das condições adversas, o período foi de grandes obras públicas que impulsionaram a atividade econômica, destacando-se a usina hidrelétrica de Itaipu, Ferrovia do Aço, metrô de São Paulo, usina nuclear de Angra dos Reis, entre outras.

O III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (III PND) (1980-1985), formulado no último governo do regime autoritário, de João Figueiredo, trazia substancial alteração da estratégia dos PNDs que o antecederam, voltada agora para a estabilização da economia e o equilíbrio cambial e do balanço de pagamentos (Kon, 1999). A retração do crescimento econômico se afirmou como tendência, a partir de 1981, e apesar de sucessivos intervalos de retomada, nunca recuperou a dinâmica de altas taxas de expansão média do produto interno do longo ciclo desenvolvimentista da segunda metade dos anos 1950, até a virada da década de 1980.

Embora precipitado por fatores externos, o esgotamento do ciclo de crescimento econômico estava associado à crise do Estado desenvolvimentista e do arranjo institucional predominante no período, baseado no papel-chave desempenhado pelas empresas estatais e na atuação de uma burocracia técnico-política, dotada de capacidade empreendedora, mas fragmentada em múltiplos setores e perfis e incapaz de coordenar o ajustamento ao novo ambiente que se desenhava, de retração econômica e mudança tecnológica, ao longo das décadas de 1980 e 1990.

As dificuldades se acentuavam devido ao contexto específico do Brasil, no qual convergiam o esgotamento do ciclo econômico com o desgaste do regime autoritário e o imperativo de uma transição que impunha uma elevada capacidade negociadora entre as elites políticas. Essa transição se tornou particularmente problemática, com a

retirada dos militares para a caserna e a entrada súbita de uma elite política que passou a ter o acesso direto aos cargos de direção, sem que estivesse plenamente constituída uma institucionalidade do serviço civil que servisse de anteparo ao patrimonialismo e ao *spoil system* na substituição dos postos de comando. Essas circunstâncias afetaram também as áreas da infraestrutura, com a peculiaridade de uma crise, talvez mais acentuada, atingir esse segmento.

## **5 A TENTATIVA DO ESTADO REGULADOR E O RESSURGIMENTO DO ATIVISMO ESTATAL (1988-2016)**

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelo declínio do planejamento e prevalência dos planos de estabilização, com escopo focalizado e conjuntural.<sup>18</sup> Nessas duas décadas, a crise do planejamento acompanhou a crise do Estado desenvolvimentista. A recuperação do investimento estatal se deu somente depois de sucessivos planos de choque para a estabilização da economia, em um contexto de elevada e persistente inflação. Mas a retomada do planejamento ocorreu antes da estabilização da economia, por força dos dispositivos da Constituição de 1988, que criaram vários instrumentos obrigatórios de programação do orçamento e dos investimentos (Cardoso Junior, 2014).

O novo ambiente democrático exigia não somente capacidade de articulação do Estado com o setor privado, mas, também, com a sociedade organizada, implicando em maior diversidade e complexidade dos temas e das questões e na presença expressiva de ingredientes técnico-políticos no processo de formulação e implementação. A consolidação de um novo arranjo institucional de feições mais democráticas é processo ainda em curso e não isento de dúvidas e incertezas.

Os períodos 1946-1963 e 1964-1987 corresponderam ao ciclo do Estado desenvolvimentista no Brasil, que se delineou no primeiro e ganhou uma conformação institucional mais desenvolvida no segundo, conforme descrito nas seções 3 e 4. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) abriu uma nova etapa, embora de forma contraditória e incompleta. Gradativamente, caminhou-se para uma agenda de construção do Estado regulador e provedor

---

18. Ao longo desse período, as iniciativas de estabilização da economia se deram pelo Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994).

do bem-estar, ao mesmo tempo em que se enfraqueciam os arranjos institucionais que desempenharam papel-chave no Estado desenvolvimentista. Esse desenho institucional e programático foi novamente revisto, ainda que parcialmente, já no século XXI.

Na verdade, as características e os instrumentos de organização e gestão desses foram bastante restringidos, por força dos dispositivos constitucionais que apontavam para o restabelecimento de uma administração pública centralizada, apoiada em uma burocracia weberiana, estruturada em carreiras e pretensamente separada das decisões políticas. Como nos momentos de mudança dos períodos anteriores, esse desenho foi implementado de forma parcial e resultou na conformação heterogênea e fragmentada assumida pela administração pública, que assumiu formato complexo e polimorfo (Levi-Faur, 2013).

A Constituição de 1988 incorporou dispositivos sobre a administração pública que determinaram a adoção de um único regime legal de contratação dos servidores públicos, impedindo a coexistência entre quadros contratados com base na legislação geral, aplicável também ao mercado privado e o estatuto do servidor. Os dispositivos constitucionais estabeleceram ainda a estrita obrigatoriedade do concurso público para o acesso aos cargos das estruturas de carreiras da administração pública.<sup>19</sup> A exceção, também expressamente prevista, foi a ocupação dos cargos de direção e assessoramento, mantidos como de livre escolha e nomeação pelos dirigentes políticos.

Essas propostas se somavam às da reforma administrativa do governo José Sarney (1985-1989), implementada de forma limitada, e convergindo para um desenho não necessariamente consensual naquele momento, que apontava para a reversão das características do modelo do Estado empresário, gestado pela reforma de 1967 e corporificado no Decreto-lei nº 200. O enquadramento generalizado das fundações na administração federal e a consequente incorporação dos seus quadros ao regime jurídico único e a submissão das empresas estatais ao novo estatuto das

---

19. Os arts. 37-39 da Constituição de 1988 concentram os dispositivos-chave sobre administração pública, tratando dos princípios administrativos, limites de remuneração, unificação dos regimes de contratação, organização dos quadros de pessoal em carreiras e estabilidade do servidor público (Brasil, 1988).

licitações<sup>20</sup> foram medidas-chave de recentralização e enrijecimento dos controles sobre a administração indireta e de contenção do seu crescimento.<sup>21</sup>

A área da infraestrutura foi diretamente impactada pela inflexibilidade dos formatos burocráticos centralizadores de recrutamento e contratação dos seus quadros de pessoal. No contexto de privatização e reestruturação da área, o Estado se retirou em grande medida da atuação direta como produtor e provedor de serviços para a atuação de articulação, fomento e regulação dos mercados – embora haja variações substantivas entre setores. Nesse novo ambiente que se desenhou a partir do início dos anos 1990, os órgãos da administração direta deveriam ser capazes de exercer a supervisão e coordenação de projetos e atividades, segundo novos arranjos institucionais em construção (Fernandes, 2015).

Pode-se identificar a área da infraestrutura novamente como objeto de uma agenda coesa do poder público federal a partir dos anos 1990. Esta nova situação sucedeu a vários anos de desinvestimento e estrangulamento das empresas estatais, que sofreram a reversão do seu protagonismo do período anterior, à medida que o cenário macroeconômico se deteriorava, nos anos 1980. A agenda dos anos 1990 se distinguia das anteriores também por seu viés pró-mercado muito mais acentuado (Prado, 2014). O papel do Estado passou a ser mais dependente da tarefa de regulação dos mercados e indústrias específicas, abandonando gradativamente o desenvolvimentismo intervencionista. Para Bresser-Pereira (1996), o Estado brasileiro no século XXI seria do tipo regulador, o que para ele significaria um Estado menos centralizador e intervencionista.

Ainda que a função regulatória do Estado não fosse algo inteiramente novo, haja vista sua operação desde longa data, em diferentes contextos e propósitos (Cunha e Rodrigo, 2013; Ragazzo, 2011), a relevância atribuída à regulação a partir de meados da década de 1990 distingue uma nova fase da construção do Estado brasileiro. A ascensão do Estado regulador como modelo-referência alinhou o país ao que Levi-Faur (2005) e Braithwaite (2008)

20. Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.

21. As propostas centrais da reforma administrativa do governo Sarney eram a lei orgânica da administração, destinada a substituir o Decreto-lei nº 200, o sistema de carreiras, a criação da Escola Nacional de Administração Pública, da carreira dos gestores governamentais e o estatuto das licitações. A lei orgânica e o sistema de carreiras não chegaram a ser encaminhados ao Congresso, ver Marcelino (1989) e Guedes (2012).

denominam como “capitalismo regulatório”, estágio em que é continuamente acentuada a relevância da regulação como instrumento de governo.

A importância da regulação na implementação das políticas públicas trouxe, de forma subjacente, uma mudança programática do Estado, que, em muitas áreas, deixa de atuar diretamente no ambiente econômico. No setor de infraestrutura, essa mudança é mais visível em indústrias que passaram por processos contundentes de privatização. Nestes casos, o aparato estatal é reestruturado prioritariamente para atuar na atração do investimento privado e na garantia de condições isonômicas de competição (Baldwin, Cave e Lodge, 2012).

A expansão das funções regulatórias, no caso brasileiro e em outras partes do mundo, desenvolveu-se em meio à introdução de uma agenda de privatização das empresas públicas, associada à liberalização da prestação de certos serviços e à abertura de mercados. Diversas empresas estatais foram privatizadas, ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, com particular destaque para as prestadoras de serviços de utilidade pública. A desestatização se completaria com a construção de um aparato regulatório para ordenar o funcionamento dos mercados e mediar interesses entre os governos, os cidadãos ou usuários dos serviços públicos e a iniciativa privada, especialmente os novos provedores dos serviços.

A regulação é uma ferramenta da atuação indireta do Estado que ocupa o espaço deixado pelas ferramentas de intervenção direta, como a provisão de bens públicos. Segundo Moran (2002), a ascensão do Estado regulador, mundo afora, priorizou o engajamento estatal na função regulatória não simplesmente em complementação, mas em detrimento das funções distributivas, redistributivas e de estabilização do ciclo econômico, de inspiração keynesiana.

No modelo prototípico de reformas, a ênfase na privatização, descentralização e regulação conferiria à atuação do Estado o caráter de subsidiariedade e não mais de primazia, notadamente na área da infraestrutura. A iniciativa privada se tornaria, segundo essa perspectiva, a mola-mestra da criação da riqueza e da expansão dos setores da infraestrutura, cabendo ao aparato estatal o papel de nivelador das condições de operação e competição privadas. Ao Estado, incumbiria a tarefa de correção das falhas de mercado. Para tal propósito, a principal inovação institucional foram, de fato, as agências

reguladoras, cuja implantação no Brasil refletiu a tendência internacional de reformas liberais. Subscreveu-se, portanto, ao movimento de descentralização e agenciamento das funções estatais, por meio da criação de organizações públicas de propósito específico, particularmente no âmbito da implementação de políticas públicas (Christensen e Læg Reid, 2006; Nunes, Ribeiro e Peixoto, 2015).

Entre meados de 1990 e início dos anos 2000, foram criadas uma dezena de agências reguladoras no âmbito federal: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Águas (Ana); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional do Cinema (Ancine) e Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

Estas agências funcionam sob o regime de autarquia especial, inseridas numa lógica operacional e de vinculação com a administração direta de menor subordinação política e maior autonomia administrativa. As agências abarcaram uma fatia substantiva da agenda do governo na área da infraestrutura: além das atribuições estritamente regulatórias, vinculadas ao estabelecimento dos parâmetros de operação, monitoramento, orientação e sanção dos prestadores de serviços regulados, também atuam como *experts* setoriais. Isto porque as agências reguladoras se ocuparam frequentemente da elaboração de estudos, prospecções, construção de *benchmarks* internacionais e edição de editais e documentos afins, numa postura muitas vezes mais própria da formulação do que da implementação de políticas. Diante da carência de competência na administração direta, a capacidade técnica dessas entidades fez com que se tornassem *loci* de reserva técnica de conhecimentos especializados na máquina administrativa do governo federal.

Vale dizer que, longe de ser uma invenção ou deturpação local, é recorrente que a gradativa sedimentação do aparato regulatório no ambiente institucional de cada país leve a uma ampliação da atuação das agências, que passam a abarcar esferas adicionais à mera implementação técnica das decisões políticas (Maggetti, 2009; Ossege, 2016). Em relação ao caso brasileiro, Prado (2014, p. 33) argumenta que “por reunir corpo técnico competente e bem pago, estas agências [reguladoras] vão progressivamente tornando-se um dos principais polos do núcleo de formulação de políticas públicas do Estado”, adicionando um papel consultivo ao regulatório.



A disseminação das agências reguladoras desencadeou também um esforço na criação de carreiras específicas de alto nível, os “regulocratas” (Cunha, 2017). A burocracia da regulação assimilou funções típicas e altamente valorizadas, na perspectiva do papel regulador do Estado. A intenção inicial, expressa ainda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), de fazer com que esses quadros fossem regidos pelo regime celetista, acabou por ser alterada mais à frente. Conferiu-se aos servidores das agências uma estrutura funcional e normativa semelhante à das outras autarquias ou mesmo da administração direta, em larga medida com características weberianas tradicionais (Prado, 2014).

Pode-se afirmar também que a estruturação da regulação adotou um elevado padrão isomórfico, aderente ao debate e às tendências internacionais dominantes. Isto, por um lado, contribuiu para que o país internalizasse o debate de fronteira, engajando-se, inclusive, em um programa de aperfeiçoamento regulatório alinhado com as boas práticas internacionais, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG).<sup>22</sup> Por outro lado, o impulso do mimetismo contribuiu para manter o regime regulatório setorializado e em silos, com interação fragmentada e pouco institucionalizada em relação ao restante do governo (Cunha, 2016; 2017; Cunha e Rodrigo, 2013).

A partir do início da operação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Programa de Investimento em Logística (PIL) e, mais recentemente, do Programa de Parceria de Investimentos (PPI), maior ênfase tem sido requerida da atuação das agências reguladoras em associação com os órgãos de planejamento. Essa tendência talvez desafie o entendimento regulatório tradicional, que é contraditório em relação à operação das agências reguladoras em ambientes de planejamento estatal centralizado. Por outro lado, viu-se que o ativismo estatal espelhado no PAC e no PIL – e de alguma forma recepcionado pelo PPI – não secundarizou as instituições regulatórias, pelo contrário. No fronte burocrático, a criação de novas carreiras de planejamento foi acompanhada pelo incremento no número de cargos efetivos das agências reguladoras. Do mesmo modo, algumas delas gozaram de protagonismo na formulação de políticas em paralelo a outros braços do poder públicos, como ministérios, outras autarquias e mesmo empresas estatais.

---

22. O PRO-REG se baseou em boas práticas difundidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A partir do advento do PAC, alterou-se, em grau nada desprezível, o padrão de intervenção estatal no campo de infraestrutura. O programa não se limitou a ser um novo mecanismo de dispêndio orçamentário em grandes obras públicas, haja vista também ter abarcado uma série de inovações institucionais e de gestão (Cardoso Junior e Navarro, 2016). Conforme analisa Abrucio (2011), mediante o PAC, buscou-se associar um projeto de gestão e de aprimoramento institucional a uma nova mecânica de desenvolvimento, na qual o Estado recuperava grande parte do seu protagonismo.

O novo modelo de desenvolvimento, que foi crescentemente relevante ao menos até 2014, quando encerrou um ciclo de nove anos de franco expansionismo fiscal (Orair, 2016), ainda é disputado quanto à sua essência conceitual. Barbosa e Souza (2010) interpretam tal modelo como um novo ensaio desenvolvimentista no país, o qual não abriu mão do papel regulador do Estado. Bresser-Pereira (2006) também enxerga o mesmo período como uma tentativa novo-desenvolvimentista de natureza econômica, enquanto Boschi e Gaitán (2008) adicionam uma dimensão social a esse mesmo novo-desenvolvimentismo. Tal diagnóstico, contudo, não é unânime, havendo quem divirja categoricamente do viés desenvolvimentista sustentado por esses autores. Gonçalves (2012), por exemplo, define o período como um “desenvolvimentismo às avessas”, justamente, segundo ele, pela não contraposição estrutural às bases liberais em áreas cruciais de política.

Afastando a escolha por uma nomenclatura definitiva, entendemos não haver dúvida de que, notadamente após o início do PAC, transcorreu no país um efetivo reforço no ativismo estatal (Trubek *et al.*, 2014; Musacchio e Lazzarini, 2014). No campo burocrático, ampliaram-se os quadros das agências reguladoras, atribuindo-lhes um *status* mais próximo do das carreiras típicas de Estado. Isto se deu especialmente após a efetiva constituição dessas carreiras sobre bases estatutárias, em 2004. Em paralelo, o governo também se engajou com o reforço da burocracia em outras frentes, com destaque para o planejamento. Carreiras de analista de infraestrutura e de especialista em infraestrutura sênior foram instituídas, especialmente para dar suporte aos objetivos do PAC. Também foram criadas novas organizações públicas para apoiar a atividade de planejamento estatal, como a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e a Empresa de Planejamento e Logística (EPL).

Cabe salientar ainda que, em consonância com a esfera do planejamento e da regulação, também o braço financeiro foi associado aos esforços de ativismo estatal, como analisa Silva (2014). A burocracia vinculada aos bancos públicos estatais exerceu papel relevante e, conseqüentemente, favoreceu o desenvolvimento de capacidades estatais no campo do financiamento da infraestrutura. Dentre estas iniciativas, pelo menos três mudanças relevantes devem ser destacadas. São elas, a expansão da atuação dos bancos públicos, o desenvolvimento de projetos e a instituição de mecanismos garantidores. O BNDES, em especial, passou a atuar em uma escala mais expressiva na execução da estratégia financeira estatal, fato que amplia a importância de sua burocracia.

Na área de desenvolvimento de novos projetos de infraestrutura, a opção do governo foi pela instituição de uma pessoa jurídica de direito privado, a Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP). Esta empresa, cuja participação acionária envolvia bancos públicos e bancos privados, passou a atuar como uma integradora. Promove a mobilização de pessoal qualificado no mercado, segundo as necessidades de cada item da carteira de projetos incluídos no PAC. Para responder pela gestão de riscos e disponibilização de garantias, o governo instituiu em 2012 a empresa Agência Brasileira Gestora de Fundos de Investimentos (ABGF). Tal empresa ainda não possui corpo funcional próprio e os profissionais em atuação foram recrutados por requisição, no âmbito da administração direta, em especial da área econômica, e em bancos públicos. Nota-se, portanto, que, no campo da estruturação de projetos e gestão de risco, o componente burocrático, no sentido da constituição de carreiras de Estado, foi menos relevante, o que adiciona outra particularidade ao período pós- PAC.

Sendo assim, a realidade do Estado brasileiro passou a ser claramente mais plural e complexa, apontando para a necessidade de maior coordenação entre o planejamento estatal e a regulação, além do braço financeiro e da gestão de riscos. Para as agências reguladoras, em particular, tanto as atribuições próprias da regulação quanto a atuação como *experts* setoriais serão possivelmente mais demandadas, nas áreas da infraestrutura. Renovações de contratos de concessão de prazos bastante alongados, como no setor de ferrovias, requerem, de um lado, planejamento de longo prazo, e, de outro, uma sofisticada engenharia regulatória. Em qualquer setor de infraestrutura, independentemente do país, a necessidade de ajustes *ex-post* nos regimes regulatórios não deve ser desprezada ou trivializada. Circunstâncias imprevistas muito provavelmente advirão, durante a implementação de contratos de longo prazo em setores complexos. Por mais

que se tente, contratos nunca serão plenamente completos com respeito ao futuro, o que gera riscos informacionais e a necessidade de coordenação intragovernamental e do Estado com a iniciativa privada e a sociedade (Fiani, 2016).

Portanto, ainda que a criação e o funcionamento das agências reguladoras no país pareça ter sido bem-sucedida, nota-se que há um desafio adicional que é o de fazer bom uso da descentralização, o que significa remediar situações de fragmentação. Quando se depara com uma etapa mais complexa no que tange à articulação entre setores públicos e privados para investimentos em infraestrutura, muitas vezes envolvendo não só a operação de plantas e redes já existentes, mas também investimentos *greenfield*, tem-se um desafio adicional – e multissetorial. Passa-se a requerer a capacidade do Estado para unir, em associação de interesses, de forma eficaz e transparente, o planejamento e a regulação.

Nesse sentido, torna-se importante o reconhecimento do caráter multifacetado ou polimorfo de economias modernas, de modo que se transcenda dicotomias estanques. Segundo Levi-Faur (2013), há pouco sentido prático, tampouco efetividade para fins de aprendizado e aprimoramento de políticas públicas, na distinção binária entre o Estado dito planejador e o Estado regulador. Ambos perfis tendem a existir em proporções significativas em economias contemporâneas dinâmicas, como a brasileira. O desafio, portanto, é o de utilizar esse caráter polimorfo de maneira positiva, buscando a cooperação das tarefas de supervisão e fiscalização com as de planejamento e intervenção estatal direta (Levi-Faur, 2013). O amadurecimento do componente regulador do Estado brasileiro parece estar sujeito a isto, e menos à criação de fronteiras estanques e prescritivas entre agências reguladoras, ministérios e empresas públicas.

## 6 CONCLUSÕES

A análise dos quatro períodos permite algumas considerações transversais. A trajetória de desenvolvimento dos arranjos institucionais e de constituição da burocracia de infraestrutura foi marcada por avanços descontínuos, quase sempre motivados por mudanças políticas que demarcaram os quatro períodos analisados. Os avanços nas capacidades estatais, via de regra, deram-se de forma fragmentada, apoiada em núcleos de excelência viabilizados por mecanismos seletivos de alcance parcial, como a requisição

de quadros dentro do aparato estatal, em especial empresas públicas, ou pela criação de cargos e carreiras como soluções para propósitos específicos.

A diversificação e a complexidade crescente das agendas governamentais resultaram na demanda por novos arranjos institucionais, que se caracterizaram, sobretudo, na criação de nichos que se tornaram espaços de interação para a solução de questões específicas, envolvendo segmentos da burocracia dotados de *expertise* técnica, mas carente de uma adequada visão sistêmica. Um movimento de “autarquização” da administração pública, em especial na área da infraestrutura, não foi acompanhando pelo desenvolvimento de capacidade de coordenação centralizada.

Ao longo dos períodos analisados, foi marcante a tensão reiterada entre os papéis de formulação das políticas e coordenação estratégica dos órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta, que respondiam por parcelas expressivas da execução das agendas de infraestrutura. Neste movimento merecem atenção especial as empresas estatais e os bancos públicos. No período pós-1988, as agências reguladoras, ainda que de maneira pouco estruturada, também expandiram sua atuação no campo da formulação, tornando mais tênue a divisão de papéis entre os órgãos da administração direta e indireta.

Outro fato marcante percebido ao longo da trajetória analisada é que o desenvolvimento dos arranjos institucionais foi frequentemente afetado pelos períodos prolongados de tempo exigidos para a tomada de decisões no âmbito do poder executivo e tramitação legislativa de projetos de lei. Estas debilidades estavam associadas a limitações técnicas, organizacionais e políticas e à curva de aprendizagem dos próprios burocratas na execução dos planos e projetos.

A defasagem temporal entre a constituição dos arranjos institucionais e a efetiva construção de capacidades estatais resultou, em alguns momentos, no descasamento entre inovações e resultados. Muitas das condições que viabilizaram o êxito executivo dos anos JK foram construídas e maturadas anteriormente no governo Vargas. Outro exemplo importante é o caso das agências reguladoras, que, criadas dentro de um paradigma de maior inclinação liberal, alcançaram sua maturação organizacional dentro de um contexto posterior de maior intervencionismo.

O imediatismo e o engajamento frequente com soluções corretivas indicam a necessidade de um reforço também na “cabeça” do sistema, notadamente os ministérios, que padecem de instrumentos, meios e recursos estáveis e de alto nível para que possam aglutinar eficientemente as instâncias descentralizadas. Permanece em aberto, no âmbito da ação de governo, o desafio de promover uma melhor articulação entre as ações de planejamento e coordenação, os arranjos institucionais e a resultante sobre as capacidades estatais.

Este texto analisou de modo exploratório as relações entre os arranjos institucionais e a burocracia, com o propósito de compreender suas repercussões sobre a formação das capacidades estatais na área de infraestrutura. Fica claro que a argumentação se baseou em inferências preliminares. Uma promissora agenda de estudos futuros deverá dar conta de mobilizar evidências para confirmar ou refutar estas inferências. Salienta-se, entre outros, a necessidade de um esforço de levantamento de informações a respeito da origem social e formação técnica da burocracia, bem como dos mecanismos de recrutamento, seleção e alocação dos quadros e das suas relações com o setor privado. Outra agenda de pesquisa pertinente diz respeito ao modo de organização e atuação dos órgãos de controle sobre a efetividade das políticas na área de infraestrutura. Estes aspectos contribuirão para o aprofundamento de muitas das questões que emergem da análise desenvolvida neste trabalho.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & Diversidade**, v. 9, p. 135-163, jul./dez., 2011.
- AURELIANO, L. **No limiar da industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BAER, W. **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1979.
- BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Understanding regulation: theory, strategy and practice**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Boitempo, 2010.

BOSCHI, R. R.; GAITÁN, F. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. *In: VI ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP)*, 6., 2008, Campinas. **Anais...** Campinas, 2008.

BRAITHWAITE, J. **Regulatory capitalism: how it works, ideas for making it work better**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Brasília: Casa Civil, 10 nov. 1937. Disponível em: <<https://goo.gl/wWk9yS>>.

\_\_\_\_\_. 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. Brasília: Casa Civil, 25 fev. 1967. Disponível em: <<https://goo.gl/y4loNm>>.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Casa Civil, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/HwJ1Q>>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

\_\_\_\_\_. Novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, 2006.

CALICCHIO, V. Missão Abbink. *In: ABREU, A. et al (Orgs.). Dicionário histórico-biográfico brasileiro – pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/AS1AWW>>

CAMPOS, R. **A Lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI. *In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; COUTINHO, R. (Orgs.). Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina*. Brasília: ENAP, 2014. 135p.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2174)

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Unesp, 2009.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz Terra, 1985.

CEPA – COMISSÃO DE ESTUDOS E PROJETOS ADMINISTRATIVOS. **A reforma administrativa brasileira**. Departamento de Imprensa Nacional, 1963. (Relatório Final, v. 4).



CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Agentification and regulatory reforms. *In*: CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Orgs.). **Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern State**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006. p. 8-49.

CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. Edição Especial, p. 473-485, 2016.

\_\_\_\_\_. Os regulocratas: especificidades e desafios na construção da burocracia de agências reguladoras de infraestrutura no Brasil. *In*: MARLO, J. *et al.* (Orgs.). **Capacidades estatais para o crescimento econômico: perfil e competências da burocracia pública de infraestrutura no Brasil**. Brasília, 2017.

CUNHA, B. Q.; RODRIGO, D. Assessing regulatory governance and patterns of regulatory reform in Brazil. **I Paper dell'Osservatorio**, n. 4, p. 1-31, 2013.

DIAS, J. N. T. **A reforma administrativa de 1967**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1969.

DINIZ, E. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil – 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EVANS, P. **A tríplice aliança**. As multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

FERNANDES, C. C. C. **Carreiras, profissionalização e construção do serviço civil na administração pública do Brasil: um desenho coerente?** *In*: XX CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 20., Lima – Peru, 10-13 de novembro de 2015.

FIANI, R. O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2261).

FLORES, J. O. M. **Jorge Oscar de Mello Flores II (depoimento, 1996/1997)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1998. 66p.

\_\_\_\_\_. **Na periferia da história**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 5-30, fev. 2012.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. Metas e bases e I Plano nacional de desenvolvimento – I PND (1970-1974). *In*: KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999a. p. 41-66.

\_\_\_\_\_. II Plano nacional de desenvolvimento – II PND (1975-1979). *In*: KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999b. p. 67-101.



GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GUEDES, A. T. **Elites estatais e reforma do estado na nova república: o projeto ENAP e a formação da carreira de gestor governamental no Brasil**. 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Livro 6. Brasília: Brasília, 2010. v. 2.

KJAER, M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. **Democracy, the state, and administrative reforms - conceptualizing state capacity**. DEMSTAR Research Report, n. 6, Apr. 2002.

KON, A. A experiência brasileira de planejamento público federal. *In: \_\_\_\_\_*. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 15-39.

LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas – 1956-1961. *In: LAFER, B. M. (Org.)*. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

\_\_\_\_\_. **JK e o Programa de Metas – 1956-1961: processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 12-32, 2005.

\_\_\_\_\_. The odyssey of the regulatory state: from a thin monomorphic concept to a thick and polymorphic concept. **Law and Policy**, v. 35, n. 1-2, p. 29-50, 2013.

LOPES, L. S. **Luís Simões Lopes II (depoimento, 1990)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2003.

LOPES, L. S.; SILVA, S. B. (Org.). **Fragmentos de memória**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MAGGETTI, M. The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis. **Journal of European Public Policy**, v. 16, n. 3, p. 450-470, abr. 2009.

MANN, M. The Autonomous power of the State: Its origins, mechanisms and results. *In: MANN, M. (Ed.)*. **States, war and history**. Oxford: Blackwell, 1988.

MARCELINO, G. F. **Administração pública brasileira: modelos, reformas e perspectivas**. *In: COLÓQUIO TÉCNICO SOBRE ROL, FUNCIONES Y TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO EM IBEROAMERICA Y EL CARIBE*. Guatemala: CLAD, nov. 1989.

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

\_\_\_\_\_. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil:** uma visão geral. Brasília: ENAP, 1995.

MERA – MINISTRO EXTRAORDINÁRIO PARA A REFORMA ADMINISTRATIVA. **A reforma administrativa federal de 1963.** Anteprojeto de lei orgânica do sistema administrativo federal. A exposição de motivos. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1965.

MORAN, M. Understanding the regulatory state. **British Journal of Political Science**, v. 32, n. 2, p. 391-413, Apr. 2002.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. **Reinventing state capitalism leviathan in business.** Brazil and Beyond. Harvard University Press, 2014.

NUNES, E.; RIBEIRO, L. M.; PEIXOTO, V. Agências reguladoras no Brasil. *In:* AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro:** uma introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2015. p. 125-142.

ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil:** trajetória e relações com o regime fiscal. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2215).

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. Democracia com desenvolvimento (1956-1961). *In:* ABREU, M. P. (Org.) **A ordem do progresso.** Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 171-195.

OSSEGE, C. **European regulatory agencies in EU decision-making:** between expertise and influence. Palgrave MacMillan, 2016.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In:* PAINTER, M.; PIERRE, J. (Orgs.). **Challenges to state policy capacity:** global trends and comparative perspectives. New York: Palgrave MacMillan, 2005. p. 1-18.

PRADO, L. C. D. **Relações entre estado e mercado:** reformas e agências reguladoras no Brasil – 1991-2013. Rio de Janeiro: UFRJ, 2014. (Textos para Discussão, n. 002).

RAGAZZO, C. E. J. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico.** Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

SANTOS, W. G. **O ex-Leviatã brasileiro:** do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SIEGEL, G. **The vicissitudes of governmental reform in Brazil:** a study of the Dasp. University of Pittsburgh, 1964.

SILVA, M. S. Mercado, instituições e política de crédito. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS. 38. **Anais...** Caxambu (MG): 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/QzdydI>>.

TRUBEK, D. M. *et al.* **Law and the new developmental State:** The Brazilian experience in Latin American context. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2014.

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

\_\_\_\_\_. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WEISS, L.; HOBSON, J. **States and economic development**: a comparative historical analysis. Cambridge: Polity Press, 1995.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.



## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

### Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

### Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

### Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765

