

Fundação Getúlio Vargas

*Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica*

## Relatório Final (Edição Revista)

Os Marcos Institucionais da Administração Pública no Brasil

Orientadora: Tania M. Mezzomo ~~Keinert~~

Aluno: Felipe Augusto Pina Trench

Curso: Graduação em Administração Pública

	2
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>4</b>
<b>Dois Momentos Paradigmáticos</b>	<b>4</b>
<b>Os marcos da Administração Pública brasileira</b>	<b>6</b>
<b>A DIVISÃO DA PESQUISA EM PERÍODOS</b>	<b>7</b>
<b>O PRIMEIRO PARADIGMA</b>	<b>8</b>
<b>Apresentação: O período 1930 a 1945, A Era de Vargas</b>	<b>8</b>
<b>Dados Coletados, Período 1930 a 1945</b>	<b>9</b>
<b>O Governo Provisório (1930 a 1934)</b>	<b>9</b>
A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930)	9
A Criação do Ministério da Educação e Saúde (1930)	10
<b>O Governo Constitucional (1934 a 1937)</b>	<b>11</b>
A Lei do Reajustamento: Um Projeto para os Recursos Humanos da Administração Pública Brasileira (1936)	11
As Comissões de Eficiência	11
Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (1938)	12
Comissão Permanente de Padronização (CPP, 1935)	12
Novas Modificações no Ministério da Educação e Saúde Pública	12
Novas Modificações no Ministério do Trabalho Indústria e Comércio	13
Ministério das Viações e Obras Públicas	14
<b>Estado Novo (1937 a 1945)</b>	<b>15</b>
O DASP	15
A Criação da Revista do Serviço Público (RSP)	16
Carreira Técnica do Administrador (1939)	16
Cursos de Administração (1940)	16
O Sistema de Administração Geral	17
A Gestão de Recursos Humanos pelo Estado Vargasista	18
<b>Apresentação: O período 1945 a 1964, Governos Democráticos</b>	<b>21</b>
<b>Considerações Gerais sobre o período 1945 a 1964</b>	<b>22</b>
<b>Governo Dutra (1946 a 1951)</b>	<b>24</b>
<b>Governo Vargas (1951 a 1954)</b>	<b>25</b>
<b>Governo Juscelino Kubitschek (1956 a 1961)</b>	<b>26</b>
O COSB (Comissão de Simplificação Burocrática)	26
O CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos)	27
<b>Investimentos Estatais no governo JK</b>	<b>28</b>
O Plano de Metas	28
<b>Período 1961 a 1964</b>	<b>29</b>
O Ministério Extraordinário para Reforma Administrativa e a Comissão Amaral Peixoto (1963)	29
<b>Apresentação: O período 1964 a 1979, O Regime Militar</b>	<b>31</b>
<b>Dados Coletados, Período 1964 a 1979</b>	<b>32</b>

	3
<b>Elementos da Reforma Administrativa de 1967</b>	<b>32</b>
O Decreto lei 200 de 1967	32
Princípios norteadores da reforma de 67, a antiga Comissão Amaral Peixoto	33
Estado e Administração, 1964 a 1979	34
Caráter Histórico do Desenvolvimento Estatal	36
O Crescimento do Número de Empresas Estatais, resultado gráfico	37
<b>CONCLUSÃO:</b>	<b>38</b>
<b>Estado e Administração Pública no Brasil</b>	<b>38</b>
<b>Crise e Emergência de um Novo Paradigma</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIAS</b>	<b>43</b>

## Introdução

### *Dois Momentos Paradigmáticos*

A compreensão plena deste projeto de pesquisa, intitulado “A Evolução do Campo de Conhecimento em Administração Pública no Brasil”, requer a definição do que é PARADIGMA.

A melhor das definições, para a compreensão do termo paradigma, é um conjunto que envolve:

- regras,
- normas,
- práticas,
- hábitos

adotados pelo homem e que, por um certo período de tempo, formam uma estrutura que serve como referência à sua conduta. Esta conduta pode ser representada pela forma como o homem pensa e age durante aquele período.

É natural, portanto, que o paradigma influencie a comunidade de pesquisadores e a produção científica na sua vigência.

Nesta pesquisa pressupõe-se que, na administração pública brasileira, existam dois períodos paradigmáticos, um deles está contido nos anos de 1930 a 1979 e o seguinte 1980 a 1992.

No primeiro paradigma o teor das publicações, teses e livros relativos à administração pública preocupa-se com problemas internos àquela. São novas normas, regras e estruturas que preparam o setor público para a constante presença e intervenção do Estado.

É o que foi definido como o “Paradigma do Público enquanto Estatal”. Chega-se a confundir e a não se definir o que é público e o que é estatal, tal a forma como o Estado brasileiro envolvia-se com as coisas da administração pública.

O segundo momento paradigmático é definido como o “Paradigma do Público enquanto Público” onde, a partir de informações obtidas em fases anteriores da pesquisa, observa-se que a administração pública brasileira passa a ultrapassar os domínios do Estado, algo que não ocorria no período primeiro, ou seja, no paradigma inicial.

A definição do que é público, no segundo paradigma, extrapola o limite do que é estatal, pois é observada a entrada de novos elementos na sociedade brasileira (ONGs, ONLs e outras instituições), novas práticas gerenciais (Reengenharia, Downsizing) além de uma participação muito mais ativa da sociedade e opinião pública brasileira nas questões de interesse do país.

Por restrição do tempo disponível para pesquisa, e em razão de o primeiro período observado ocupar um grande intervalo da história brasileira, só abordaremos as realizações relativas ao primeiro dos momentos paradigmáticos.

### *Os marcos da Administração Pública brasileira*

Nesta fase do projeto, recomendou-se pesquisar em livros, revistas, teses e textos convenientes, dos períodos estudados (até aqui de 1930 a 1996) os marcos produzidos pela atuação do Estado brasileiro. Enfim, o que se poderá observar neste relatório são alguns dos elementos componentes do mapeamento institucional da área pública brasileira, conforme proposta observada no Plano de Trabalho apresentado anteriormente ao início da pesquisa.

Os resultados deste mapeamento serão apresentados sob forma de:

- políticas governamentais,
- gestão dos recursos humanos no setor público,
- propostas de reforma administrativa,
- órgãos criados ou extintos,
- momentos políticos,

que tenham marcado a história da administração pública brasileira podendo, assim, ajudar a confirmar a existência dos paradigmas da forma como se pressupõe no projeto.

Podemos observar nos tópicos seguintes alguns dos elementos acima relacionados, que ajudaram à observação do primeiro paradigma, tema desta fase da pesquisa.

## **A Divisão da Pesquisa em Períodos**

Os paradigmas da administração obedecem, nesta pesquisa, a uma divisão em períodos relacionados abaixo, para fins de compreensão e facilidade de estudo:

- 1930 a 1945,
- 1945 a 1964,
- 1964 a 1979, os três períodos acima pertencentes ao primeiro momento paradigmático
- 1979 até atualmente, época de vigência do novo paradigma

As partes deste relatório que se seguem abrangerão uma série de realizações efetuadas pelo Estado e administração pública no desenrolar destes períodos. Estas realizações serão identificadas sob forma de levantamentos.

Não é intenção deste trabalho de pesquisa, portanto, discorrer longa e detalhadamente sobre cada uma das tentativas de reforma administrativa, institucional ou enfoques gerenciais e de administração dos recursos humanos da área pública.

Tal trabalho pretende obter dados para que se possa comprovar a existência do primeiro paradigma vigente na história da administração pública brasileira. Os dados serão apresentados, em seguida, sob forma de iterações ou pequenos textos, cujo objetivo é retratar o caráter da atuação do Estado e da administração pública sob os destinos do país e comprovar a existência das hipóteses formuladas no projeto.

## O Primeiro Paradigma

### *Apresentação: O período 1930 a 1945, A Era de Vargas*

O estado brasileiro passa, de 30 a 45, um processo emergente de reformas e crescimento.

É este estado que, a partir de então, deveria cuidar de ocupar os cenários

- **político**, esvaziado com o fim do domínio da oligarquia latifundiária no governo do Brasil,
- **econômico**, desenvolvendo novas atividades econômicas e protegendo as antigas,
- **administrativo**, reformando internamente seus órgãos, procedimentos e costumes para facilitar e tornar eficiente a atuação estatal nos mais diversos setores da sociedade.

Neste momento da história nacional podemos notar o crescimento da influência e poder estatal na vida do país. Ele passaria a ocupar, já nos primeiros anos após a revolução de 30, um espaço cada vez maior da administração pública brasileira. Isto levaria à impossibilidade de definir limites do Estado e da administração pública, permitindo mesmo considerar um como parte do outro.

Neste momento é conveniente fazermos relato dos dados (os marcos institucionais) obtidos pela pesquisa, acerca do período 30 a 45.

## *Dados Coletados, Período 1930 a 1945*

### *O Governo Provisório (1930 a 1934)*

#### **Estratégia inicial da reforma administrativa:**

- Fortalecimento da organização administrativa federal partindo por reformas nos setores sociais do Estado
- Racionalização administrativa, visando maior eficiência e produtividade, por parte dos funcionários, do setor público brasileiro

### **A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930)**

#### **Objetivos:**

- Busca melhorar a situação social da camada populacional trabalhadora, através de novas leis e nova estruturação do setor público
- Conceder benefícios sociais e previdenciários aos funcionários públicos e trabalhadores em modo geral
- Criação de novos órgãos e transferências de órgãos para a esfera de influência deste ministério, alguns dos quais relacionados abaixo :

#### **Órgãos vinculados ao Ministério do Trabalho, Ind. e Comércio:**

- Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Civis
- Conselho Nacional do Trabalho
- Comissão de Defesa da Produção de açúcar

- Comissões de Conciliação e Julgamento (para solução de conflitos trabalhistas)
- Departamento Nacional do Trabalho, ao qual se subordinava, entre outros, o Serviço Nacional de Identificação

### **A Criação do Ministério da Educação e Saúde (1930)**

#### **Objetivos:**

- Valorização do homem com a intenção de torná-lo mais eficiente e desenvolvê-lo socialmente
- Reforma educacional
- Estabelecimento de regulamentos para profissões

#### **Órgãos vinculados ao Ministério da Educação e Saúde:**

- Departamento Nacional de Ensino
- Universidade do RJ
- Instituto Benjamin Constant
- Escola Nacional de Belas Artes
- Departamento Nacional de Saúde Pública
  - Desenvolvimento de Serviços Sanitários
- Departamento Nacional de Medicina Experimental
  - Instituto Oswaldo Cruz
- Departamento Nacional de Assistência Pública

## *O Governo Constitucional (1934 a 1937)*

### **A Lei do Reajustamento: Um Projeto para os Recursos Humanos da Administração Pública Brasileira (1936)**

#### **Objetivos da Lei do Reajustamento:**

- Formação de carreiras para funcionários civis federais
- Divisão das carreiras e classes profissionais
- Instituição do sistema de méritos para eventuais promoções
- Criação da categoria de pessoal extranumerário
- Estabelecimento de normas para estruturação dos recursos humanos da área pública
- Aperfeiçoamento do serviço público
- Normas para o profissional da Administração Pública

#### **Órgãos Implementadores da Lei:**

- Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC, 1936)
- Comissões de Eficiência

#### **As Comissões de Eficiência**

#### **Objetivos da Comissões:**

- Estudo das organizações públicas com intenção de sugerir modificações, propor promoções, transferências, opinar na admissão e recondução e dispensas, articulada com DASP.

- Estudo das organizações públicas para realização de processo de racionalização e busca da eficiência no Serviço Público

### **Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (1938)**

#### **Objetivos:**

- Estabelecimento de um sistema de Previdência social
- Assistência ao funcionalismo público

### **Comissão Permanente de Padronização (CPP, 1935)**

#### **Regulamentação de:**

- Setor de materiais: padrões de tamanhos, formas, cores dos materiais utilizados
- Observação da procedência e espécie de materiais

### **Novas Modificações no Ministério da Educação e Saúde Pública**

#### **Objetivos das reformas:**

- o desenvolvimento e a valorização do homem brasileiro
- reformas profundas na estrutura e objetivos do Ministério

#### **Criação de Órgãos**

- Instituto Nacional de Saúde Pública
- Universidades (como a Universidade do Brasil)
- Colégios (como o Colégio Pedro II)

- Conselho Nacional de Saúde (CNS)
- Conselho Nacional da Educação (CNE)

### **Políticas Públicas:**

- Ordenação dos aparelhos de pesquisa para auxiliar a administração
- Promoção de serviços de saneamento básico
- Combate às principais doenças
- Remodelação de órgãos já existentes e criação de novos órgãos para desenvolvimento da educação e saúde
- Promover o desenvolvimento de uma cultura de caráter nacional

### **Novas Modificações no Ministério do Trabalho Indústria e Comércio**

- Criação de Institutos de Aposentadoria e Pensões

### **Propostas dos Institutos:**

- Obter contribuições para estabelecer uma política previdenciária e gerar benefícios para os trabalhadores
- Reformar, portanto, o sistema previdenciário brasileiro

### **Órgãos vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio:**

- Institutos de Aposentadoria e Pensão:
- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários (IAPC)
- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI)
- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB)
- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI)

**Demais Realizações do MTIC (1934 a 1937):**

- Definição de salário mínimo e instituição das comissões de Salário Mínimo
- Regulamento para horários das atividades profissionais do Serviço Público
- Aprovação de regulamento para Serviço de Identificação Profissional

**Ministério das Viações e Obras Públicas****Realizações e Órgãos Vinculados:**

- Federalização do Lloyd Brasileiro / 1937
- Regular linhas de tráfego marítimo e fluvial
- Novas linhas de tráfego
- Renovação da frota naval
- DNER (1937), para desenvolvimento da rede rodoviária nacional e planificação das estradas brasileiras
- Viação Férrea Federal Leste Brasil (1936)
- Contadoria Geral de Transporte (1937), para liquidação de contas de tráfego mútuo ou direto das empresas de transporte e filiados a ela

## *Estado Novo (1937 a 1945)*

### **O DASP**

Decreto Lei nº 579 de 30/07/1938

#### **Atribuições do DASP:**

- Estudo detalhado das repartições, órgãos públicos, para determinar modificações necessárias em sua organização
- Seleção de candidatos a cargos públicos federais
- Estudar e fixar padrões e especificações de materiais (tarefa que cabia ao extinto CPP)
- Inspeção do Serviço Público
- Organização do Orçamento
- Fiscalizar os planos orçamentários
- DASP é o instrumento para reforma geral da AP. É órgão centralizador de atividades de Administração Geral

#### ***Atuação do DASP***

- Orientar,
- Coordenar e
- Fiscalizar

as atividades administrativas dos órgãos e instituições nele centralizadas.

#### ***Fontes para Consulta do Desempenho do DASP***

- Relatório Anual
- Jurisprudência Administrativa

- Revista do Serviço Público
- Diário Oficial

### **A Criação da Revista do Serviço Público (RSP)**

#### **Objetivo:**

- Veículo que teria função de propagar as realizações do DASP
- Fonte doutrinária da administração pública

### **Carreira Técnica do Administrador (1939)**

#### **Objetivos da iniciativa adotada pela administração pública:**

- Profissionalização dos quadros de pessoal do setor
- Agrupamento de funções para maior eficiência do serviço público
- Racionalizar, controlar, e comandar a estrutura e o funcionamento do aparelho público

### **Cursos de Administração (1940)**

#### **Objetivos:**

- Institucionalização do ensino de Administração
- Criação, no DASP, de cursos de Administração
- Execução de programas de treinamento dos funcionários públicos
- Qualificação maior dos funcionários públicos

## **O Sistema de Administração Geral**

- Criação de Departamentos Gerais, em número de seis, como órgãos vinculados aos ministérios
- Organizado em vários Sistemas, interligados e interdependentes, coordenados e capitaneados pelo DASP, que é, ele próprio, um Sistema

### **Exemplo de Sistemas:**

#### ***O Sistema de O&M (Organização e Métodos)***

##### **Objetivos:**

- Divisão de Organização e Coordenação do DASP
- Fazia estudos que tinham por fim a simplificação e racionalização dos serviços da AP
- Criou sistema de formulários que substituiriam sistema de solicitação e concessão de licenças
- Folhetos explicativos das tarefas seriam impressos

#### ***O Sistema Orçamentário***

##### **Objetivos:**

- Demonstração do Planejamento do Governo
- Impor sacrifícios aos cidadãos com intenção de promover o bem à toda população

## **A Gestão de Recursos Humanos pelo Estado Vargasista**

Sabemos que a Era Vargas, período que vai de 1930 a 1945, foi uma época em que, se o Brasil desejasse se modernizar administrativamente, teria de cuidar de dotar o Estado de novos instrumentos para este fim.

Nesta época, um novo paradigma surgia, o meio de sustentação econômica do país deveria ser modificado, e o foi, passando da hegemonia agrária para um perfil onde a industrialização seria a principal fonte das receitas brasileiras. Novos grupos sociais foram convidados a promover o desenvolvimento e a arcar com a empreitada industrial.

O Estado, mais do que modernizado, deveria ser recriado. O novo governo brasileiro introduzira grande número modificações, verificadas pela criação de novos órgãos, repartições e sistemas para compor o novo Estado.

Um Estado que comportasse todos os aparelhos capazes de fornecer apoio e estrutura ao novo diagrama econômico político e social que despontava àquela época.

E, para que este panorama se fizesse visível, era necessária adoção de sistemas mais modernos de administração de pessoal, que permitissem aos funcionários da administração pública melhores possibilidades de execução de suas tarefas.

Uma nova forma de gerir os recursos humanos na administração pública era essencial aos planos acima expostos. O paradigma emergente exigiria um novo formato do aparato humano nas organizações públicas.

E surgiria, assim, um Sistema de Pessoal mais adequado aos novos tempos, adotando idéias de teóricos como Willoughby, Taylor, Grulick e Fayol.

O “Sistema de Administração de Pessoal” coordenado pelo DASP será discutido com maior cuidado no item “Descentralização...” presente neste texto.

### ***Realizações da Era Vargas no Setor de Pessoal***

Como os serviços da área de pessoal não haviam atingido pleno êxito, considerando o alcance de suas finalidades e funções, dever-se-iam fazer modificações além da adoção de novas estratégias para esta área.

Um processo útil para a eficiência dos serviços de pessoal foi o estabelecimento dos serviços regionais.

A utilização de serviços regionais melhorou a eficiência do sistema de pessoal e foi extremamente importante por retirar ou, ao menos, atenuar o peso que estas atividades possuíam para órgãos centrais.

Obter-se-ia, deste modo, a desconcentração de poderes e responsabilidades, descentralizando funções e atribuições para órgãos menores e melhorando a eficiência do trabalho prestado pelo setor público.

### ***O Papel do DASP na reforma do setor de Recursos Humanos***

Para a reforma do setor de pessoal foram relevantes os estudos do DASP em Ministérios e órgãos públicos de modo geral.

As atribuições das unidades de pessoal são “coordenação sistemática dos assuntos dos servidores públicos, execução e fiscalização das medidas de caráter administrativo, econômico e financeiro que a seu respeito forem adotadas”.

A partir dos estudos do DASP foi proposto o seguinte esquema de estruturação dos órgãos de pessoal:

Setor Administrativo, sob a qual estavam os cuidados relativos a legislação sobre pessoal.

Setor de Cadastro, que era responsável por funções como propor a criação ou a extinção de órgãos e cuidados com o cadastro dos funcionários.

Seção Econômica e Financeira, realizando pagamentos do funcionalismo e problemas contábeis da área.

Setor de Assistência Social, cuidando da saúde e bem estar do funcionário, para que este realizasse um trabalho melhor e mais eficiente.

### *A Descentralização dos Serviços de Pessoal*

Prosseguindo com a nova concepção de Estado na Era Vargas, procurando descentralizar os serviços de pessoal, visando sua melhoria, existiriam as seções de pessoal, cuidando de assuntos relativos aos recursos humanos das organizações públicas, em um plano inferior aos de órgãos maiores, sem haver, no entanto, interferências entre eles.

Funcionando como órgão responsável pela coordenação do trabalho e pela harmonia do funcionamento dos órgãos subalternos estava o DASP, que se incumbia, ainda, da avaliação e controle do funcionamento e dos resultados fornecidos por este “Sistema de Administração de Pessoal”. A criação do Conselho de Administração de Pessoal, em 1943, auxiliaria na coordenação dos trabalhos dos diversos órgãos da administração de pessoal, como uma espécie de prolongamento do DASP.

***Apresentação: O período 1945 a 1964, Governos Democráticos***

O período 45 a 64 observou grandes disputas pela hegemonia política do Brasil.

Podemos acompanhar, nos quadros que seguem, o tormentoso desenvolvimento político nestes dezenove anos da história do país.

Serão acompanhados, separadamente, os seguintes períodos:

- 1946 a 1951
- 1951 a 1954
- 1956 a 1961
- 1961 a 1964

O período em que Juscelino Kubitchek presidiu o país é reconhecidamente o mais profícuo em projetos de Reforma Administrativa, e desenvolvimento do Estado. Nesta época, são criados o COSB e o CEPA, órgãos voltados para assuntos administrativos e é realizado o Plano de Metas.

Outros pontos a serem destacados são a criação de um Ministério para a Reforma Administrativa e a Comissão Amaral Peixoto, ambos em 1963.

### *Considerações Gerais sobre o período 1945 a 1964*

Sabe-se que no período compreendido pelos anos de 30 a 45 houve, como podemos observar neste relatório, um grande enriquecimento econômico, político, institucional e dos recursos humanos do Estado brasileiro.

O crescimento econômico pode ser observado através da criação de inúmeros órgãos e instituições estatais, e pelo desenvolvimento de novos afazeres econômicos no país.

Politicamente, o Estado da Era Vargas se fazia muito mais influente que em outras épocas. O seu envolvimento com os negócios políticos era bem maior que anteriormente. O redivivo Estado participava mais ativamente das decisões políticas brasileiras.

Os novos funcionários que foram recrutados para trabalhar nos organismos públicos configuram o que foi chamado de “enriquecimento dos recursos humanos” do Estado. O grande número de órgãos criados e setores desenvolvidos gerava necessidade de novas pessoas para ocupar seus cargos e para a realização do desenvolvimento estatal.

O que queremos concluir é que o Estado imiscuía-se de tal forma nas decisões dos destinos do país e de sua população, que a sociedade (o povo, os empresários, funcionários públicos, todos, enfim) parecia ter seus destinos conduzidos pelos interesses estatais, sob a pretensa intenção de promover o desenvolvimento da nação.

Daí tira-se a conclusão que nessa época a coisa pública confundia-se com a estatal. O público era nada menos que o estatal.

Tanto a elite industrial burguesa, quanto a população possuíam seus interesses e demandas vinculados à ação do Estado.

Após a saída dos fazendeiros latifundiários do cenário político brasileiro (advindos do Brasil colônia, da monarquia e da República Velha), tem-se a impressão que restava um vácuo de poder no Brasil o qual seria preenchido por uma instituição forte e centralizadora que fosse capaz de realizar a mudança nos rumos do país. O ente institucional que parecia reunir condições, força e autonomia para ocupar tal espaço era o Estado.

A partir de 45 a orientação desse Estado passou a seguir uma estratégia desenvolvimentista, representada pelos planos SALTE, de Dutra, pela campanha “O petróleo é nosso”, de Getúlio Vargas, ou no Plano de Metas de Kubitschek.

De 1945 a 1964 vive-se no Brasil um período que podemos chamar de efervescente do ponto de vista político, dada a intensa disputa pela primazia de comandar o Estado brasileiro.

Tal agitação leva a momentos difíceis para a frágil e democracia no país. As tentativas golpistas são comuns, as disputas esquerda direita são muito acirradas e as soluções para crises políticas controvertidas. Como exemplo temos a etapa parlamentarista de governo no Brasil, como forma de solucionar o impasse político quanto ao nome de João Goulart para suceder Jânio Quadros na Presidência da República.

Era tão confuso e disputado o ambiente político no Brasil que proporcionaria condições a um levante militar (os militares eram cada vez mais atuantes no cenário político nacional) nos meses de março e abril de 64, encerrando o breve ciclo democrático no país e revertendo um processo de modificação no sistema econômico, político e social que se observara no período 45-64.

### *Governo Dutra (1946 a 1951)*

O governo Dutra foi marcado por representar interesses de grupos estrangeiros e de uma elite burguesa ávida por padrões de vida semelhantes aos do “primeiro mundo”.

Portanto foi um período em que podemos chamar de liberal sob o ponto de vista da não intervenção estatal, da abertura às importações e do apoio à empresas estrangeiras para oferecerem seus produtos aos brasileiros.

Foi um governo liberal sobretudo com suas divisas públicas, gastas para sustentar o “novo” modelo político, econômico e social do Brasil.

As propostas de reforma administrativa neste período não obtiveram sucesso, se analisadas sob aspecto global.

Observamos o desgaste daquele que era o órgão mentor dos projetos de reforma administrativa, o DASP. Criado para ser um órgão centralizador, o DASP não se enquadrou ao novo perfil de governo, de economia e de política do país, notadamente liberais e descentralizadores.

É no período Gaspar Dutra que são criados a FGV e a EBAP, um grande apoio em termos de pesquisas e estudos para empresas e à administração pública brasileira.

### *Governo Vargas (1951 a 1954)*

Com Vargas volta à cena o princípio centralizador e intervencionista do estado e de seus órgãos.

O panorama vislumbrado para a nova era Vargas é tão distinto do governo Dutra, que, para citar um exemplo, a PETROBRÁS é motivo de calorosa disputa nacionalista, no que o presidente soube aproveitar seu último grande momento como político.

Ao defender a propriedade do petróleo para uma empresa brasileira e estatal, Vargas conseguiu apoio da opinião pública e da imensa maioria da população.

Como o perfil do Poder Executivo, o perfil da reforma administrativa era centralizado no Poder Executivo.

### ***Governo Juscelino Kubitschek (1956 a 1961)***

O tempo em que JK esteve no poder, como demonstram os seus lemas e suas realizações, foi o do desenvolvimentismo.

O desenvolvimentismo é caracterizado por ser um processo avassalador de crescimento econômico, de grandes obras, da atração de grandes indústrias estrangeiras ao país, mas teve sua evolução entravada por limites físicos, geográficos, financeiros ou políticos com que se deparavam os brasileiros.

O governo JK é conhecido por ser aquele em que se conseguiu mais realizações em 5 anos do que em 50 anteriores, mas o resultado real foi bem diferente: endividamento externo, evaporação de finanças públicas, inflação e crises decorrentes.

Nesta época são criados dois órgãos muito importantes por determinar a atuação dos planos de reforma administrativa do governo. São eles o COSB (Comissão de Simplificação Burocrática) e o CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), responsáveis, portanto, pela sustentação das estratégias de reforma da administração pública no governo JK.

#### **O COSB (Comissão de Simplificação Burocrática)**

O COSB era vinculado ao DASP e foi uma das primeiras iniciativas para que se distribuísse incumbências e responsabilidades aos Ministérios, que possuiriam maior autonomia para tomarem suas decisões e realizarem suas próprias avaliações em suas áreas de atuação.

**Objetivos do COSB:**

- Estudar maneiras de descentralização dos serviços, delegando competências e fixando regras de responsabilidade e controle
- Exame rotineiro das organizações públicas
- Estabelecer, nos diversos Ministérios, subcomissões que verificariam as atividades quanto à sua simplicidade, competências, responsabilidades
- Poder de suprimir organismos inoperantes

**O CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos)**

O CEPA assessorava diretamente a presidência da República nos assuntos que tocavam à reforma administrativa. Os resultados colhidos pelo CEPA compunham um detalhado estudo sobre reforma administrativa, que propunham além de mudanças estruturais, modificações nos processos adotados pelo serviço público para administração.

**Atribuições e Objetivos do CEPA:**

- Análises dos problemas mais graves na estrutura dos órgãos da União
- Eliminação de ações custosas e anacrônicas da administração
- Reexame de projetos anteriores
- Adoção de regras de simplificação

## *Investimentos Estatais no governo JK*

### **O Plano de Metas**

O caráter desenvolvimentista do governo Kubitschek tem seu mais forte fator de representação com o Plano de Metas, um programa de investimentos em atividades produtoras que visavam melhorar variáveis macroeconômicas, como o nível de emprego, e aumentar a produtividade em outras atividades econômicas.

O Plano de Metas consistia na realização de 31 metas distribuídas em 5 conjuntos:

- Energia
- Transportes
- Alimentação
- Industrialização e
- Educação

além do fecho glorioso, a construção de uma nova capital, Brasília.

### *Período 1961 a 1964*

Nesta época sabemos que a disputa pelo poder em Brasília (a partir de 1960, a nova capital brasileira) ficou extremamente acirrada, situação que levaria ao final lamentável de um levante militar.

Podemos ressaltar o grande crescimento do número de empresas estatais neste período (nada menos que quarenta foram criadas) e também a formação do Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa em 1963.

Observamos aqui que a reforma administrativa demandou a criação de um Ministério de Estado, revelando a preocupação constante de governantes em lidar com o que agora era um problema para eles. A reforma administrativa era necessária para evitar o já bastante provável, àquela época, que era o colapso dos serviços públicos e da administração.

Os resultados da atuação do Ministério e a Comissão Amaral Peixoto influenciariam o planejamento administrativo futuro, pois muitas de suas idéias seriam incorporadas pelo Decreto Lei número 200 de 1967.

### **O Ministério Extraordinário para Reforma Administrativa e a Comissão Amaral Peixoto (1963)**

#### **Principais atribuições (Decreto número 51705):**

- Propor regras para estabelecimento e utilização do planejamento para os serviços do Governo
- Modernizar e dotar de normas técnicas os órgãos públicos componentes da União

- Fazer com que o aparato Executivo tivesse condições de fomentar o desenvolvimento econômico do país
- Exame de estudos anteriores

### ***Apresentação: O período 1964 a 1979, O Regime Militar***

Neste período histórico o Estado brasileiro revela seu mais alto grau de intervencionismo nos negócios:

- econômicos,
- políticos e
- administrativos

Nesta época o Estado participa da gestão de muitas organizações, cria-se diversas empresas públicas ou de capital misto. Desta forma, criando os órgãos que ele próprio irá gerir, o Estado brasileiro aumenta seu poder, amplia os meios de atuação sobre os destinos do país, centralizou poderes e mecanismos de controle.

#### **No interior deste período destacaremos, principalmente:**

- O Decreto Lei número 200 de 1967, que norteará o desenvolvimento da administração pública durante o período militar
- Crescimento do número de empresas estatais
- As crises decorrentes do esgotamento deste esquema intervencionista

### ***Dados Coletados, Período 1964 a 1979***

Os dados que seguem são retirados de artigos e publicações indicados por orientadores do projeto de pesquisa e que são relevantes como preciosas fontes de informações de que dispúnhamos para fundamentar a existência dos paradigmas da administração pública brasileira.

### ***Elementos da Reforma Administrativa de 1967***

#### **O Decreto lei 200 de 1967**

##### **Princípios fundamentais do Decreto:**

- Prática do planejamento em administração pública
- Mecanismos de coordenação dos serviços e repartições públicos
- Descentralização administrativa
- Delegação de competência
- Estabelecer mecanismos de controle

sobre a administração pública, por parte do Estado

##### **Opiniões sobre o Decreto lei número 200 de 67**

- Tentativa de romper a rigidez burocrática
- Instituir modelo de administração gerencial no Brasil
- Descentralização administrativa baseada na autonomia da administração indireta, buscando mais eficiência na execução de suas tarefas (serviços públicos)

- Transferência de responsabilidades e atividades da administração direta para a indireta (autarquias, fundações, empresas públicas ou mistas)

### **Resultados**

- Fortalecimento da tecno burocracia estatal
- Expansão excessiva de empresas estatais
- Ao permitir contratações sem exigir concursos, abriu espaço para admissões de pessoal com motivos políticos e fisiológicos
- Não desenvolveu núcleo de altos administradores
- Ampliou a crise do Estado
- Centralização das normas, atribuições e poderes na União (grande centralizador)
- Facilitador da expansão das empresas estatais
- Busca da flexibilização da administração pública
- Expansão da burocracia para limites exteriores ao governo
- Empresas estatais fugiam das diretrizes governamentais (debilidade dos mecanismos de controle)

### **Princípios norteadores da reforma de 67, a antiga Comissão Amaral Peixoto**

#### **Idéias básicas da Comissão:**

- Fixação de responsabilidades
- Descongestionamento das chefias executivas superiores
- Sistematização da administração pública

- Racionalidade
- Controle
- Planejamento e Orçamento
- Integração
- Intelectualização do processo decisório
- Coordenação
- Homogeneidade
- Alcance de controle
- Descentralização

### **Estado e Administração, 1964 a 1979**

Antes do fim do período democrático, pessoas ligadas ao DASP pressionavam o governo para a realização de reformas na administração pública, na época já sem o vigor que lhe era característico na Era Vargas.

#### ***O Ministério Extraordinário***

Este grupo oriundo do DASP conseguiu algumas vitórias, ainda no ano de 1963, ano da criação de um Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa. Os objetivos do ministério eram, basicamente, relacionados à implantação e institucionalização do planejamento das ações administrativas.

*A Lei Orgânica SAF (Sistema de Administração Federal)*

Outro êxito obtido pelo grupo foi o Anteprojeto de Lei Orgânica “Sistema de Administração Federal”, que, como revela o próprio nome, deveria dotar a administração federal de visão sistêmica promovendo classificação dos serviços prestados e de seus órgãos, estabelecendo, ainda, mecanismos de controle da administração indireta.

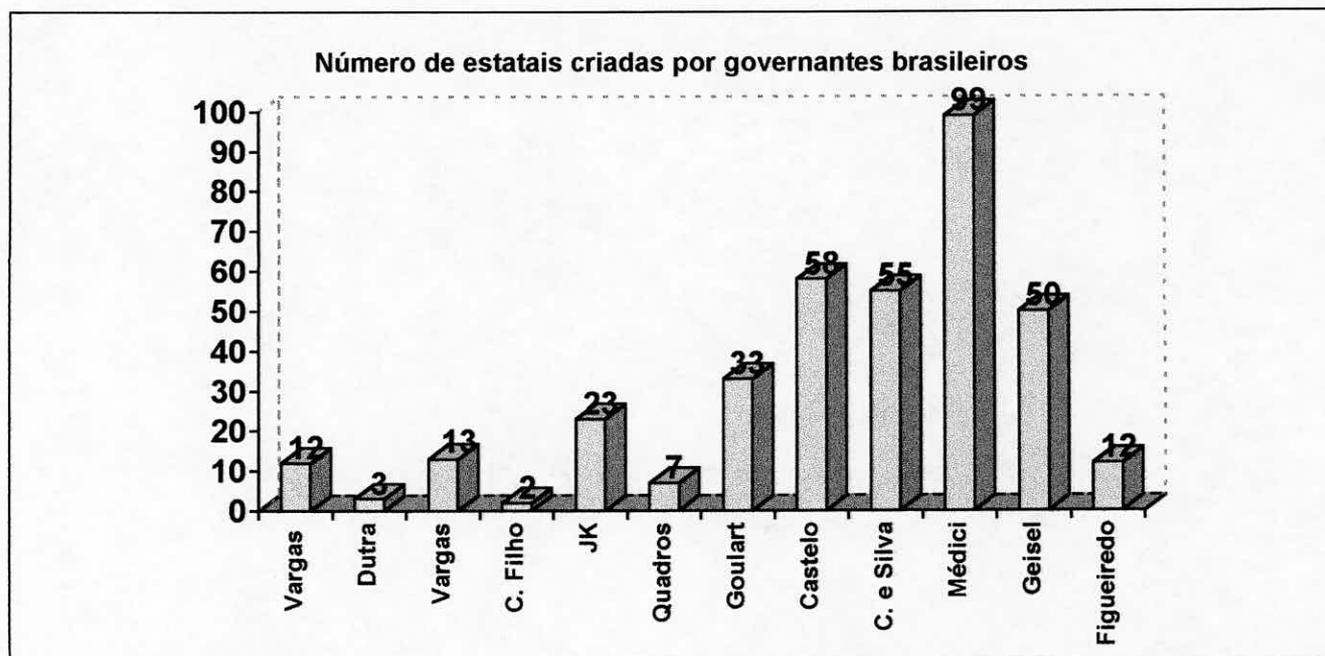
Este projeto de reforma foi estancado pelo rumo que o quadro político do país apresentou após a ascensão dos militares ao poder. Não significou, no entanto, a sua inutilização total. Várias de suas idéias e projetos influenciariam o famosíssimo decreto lei número 200 de 1967, que retomaria vários de seus temas.

## Caráter Histórico do Desenvolvimento Estatal

Breve histórico das diferentes tendências vigentes que tiveram como resultado a criação das seguintes empresas estatais:

Época	Caráter	Exemplos
Anos 30	Organizações setoriais	Instituto do Açúcar e do Alcool Instituto Brasileiro do Café
Getúlio Vargas	Nacionalização das riquezas minerais	Cia. Siderúrgica Nacional Cia. Vale do Rio Doce
Anos 50	Interesses nacionalistas	Petrobrás
Anos 50	Fornecer recursos ao desenvolvimento de empresas públicas	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE)
Anos 60	Crescimento do número de empresas estatais	Siderbrás Telebrás
Anos 60 a 70	Intenção de desburocratização, DL 200 de 1967	Portobrás Embrapa Infraero

## O Crescimento do Número de Empresas Estatais, resultado gráfico



É notável o crescimento do número de empresas estatais no regime militar. O intervencionismo estatal no negócios de interesse público ainda se fazia marcante. O total de empresas estatais criadas no período é de 274. No governo de João Figueiredo, o ímpeto estatizante já se mostrava bastante arrefecido. Esta aparente fraqueza, possivelmente, indicava, além do esgotamento do modelo-regime militar como a emergência de um novo paradigma, vigente no setor público brasileiro.

## Conclusão:

### *Estado e Administração Pública no Brasil*

Em 1808, época em que a sede do governo português se transferiu ao Brasil, observou-se a composição de um quadro administrativo que, durante mais de um século, apresentou pequeno desenvolvimento e chegou mesmo a ser insuficiente para atender às crescentes demandas populacionais então existentes.

As modificações, quando ocorriam, eram relacionadas à criação de novos órgãos, que estavam longe de atender aos anseios dos “súditos” que habitavam o Brasil. Mesmo com o estabelecimento do regime Republicano, a situação do Estado e administração pouco se modificara.

As respostas às crescentes demandas populares só seriam efetuadas, e com grande profundidade, nos anos de 30 a 45, a que chamamos de Era Vargas. As grandes realizações e projetos foram, portanto, iniciados na gestão Getúlio Vargas, dentre as quais podemos citar:

- *A criação da Comissão Permanente de Padronização*
- *A Lei do Reajustamento, e os avanços no setor de pessoal dela derivados*
- *O Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão central da administração de pessoal antes da criação do DASP*
- *O Departamento Administrativo do Serviço Público*
- *Regulamentação efetuada para funcionários públicos federais*
- *A criação dos Sistemas de Administração*
- *O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*

- *O Ministério da Educação e Saúde*
- *Institutos Previdenciários*
- *Diversas fundações e autarquias*
- *Universidades públicas e Colégios*

Configuraram-se, desta maneira, os esforços para reorganizar e estruturar a Administração Pública Federal na Era Vargas.

Deve-se ressaltar, dentro do grupo acima, as funções especiais do DASP, órgão central do Sistema Administrativo, coordenador e controlador da estrutura criada. Foi o DASP quem estabeleceu critérios para atuação dos funcionários e órgãos públicos, baseados na racionalidade e eficiência, e implantou o Sistema de Méritos.

O desenvolvimento administrativo no Brasil não restringiu-se a estes imensos esforços empreendidos entre 1930 e 1945 e constituiriam, a partir de então, um processo contínuo. Em 1952, por exemplo, surgiria um estatuto para os funcionários públicos federais, continuando a promover modificações no setor de pessoal. Neste mesmo período, um anteprojeto para a reforma administrativa buscava, ainda que sem critérios muito elaborados, a redistribuição de órgãos públicos, como forma de manter a adequação do Sistema. Os resultados práticos desta iniciativa não foram excepcionais mas as discussões acerca da descentralização e reforma administrativa adquiria cada vez mais força.

Este processo contínuo de desenvolvimento de técnicas administrativas, no entanto, ficava sempre vinculado à ação de organismos estatais.

Em 1956 era criada a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), para estudos relativos à descentralização e simplificação dos procedimentos e

órgãos administrativos (desburocratização) e responsável, ainda, pela contínua revisão funcional e dos processos do setor.

A interpenetração dos campo estatal e público se manifestaria novamente e ainda em 1956. A CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), órgão estatal, foi criado para auxiliar, diretamente, a Presidência da República, nas questões relativas à reforma administrativa.

Em seguida, no ano de 1963, de modo a corroborar a existência deste modelo onde público e estatal se confundem, e as coisas públicas são tratadas como de interesse do Estado, foi criado um Ministério especificamente para tratar dos processos de modificação na estrutura pública. Os objetivos deste órgão eram instituir a noção de planejamento para utilização em procedimentos de reforma administrativa.

Os trabalhos deste Ministério, os estudos do COSB, CEPA e da Comissão Amaral Peixoto (1963) foram muito importantes por ratificar a necessidade de se realizarem modificações contínuas no diagrama administrativo. As idéias levantadas nesta época seriam posteriormente incorporadas quando da promulgação, em 1967, do Decreto Lei número 200, projeto de modernização administrativa.

No período militar a expressão marcante da intervenção sob o setor público foi o crescimento da administração indireta, mais precisamente das empresas públicas ou de economia mista, em especial na fase denominada como “milagre brasileiro”.

Enquanto continuava sua trajetória intervencionista na economia, política e administrativa, o Estado agora aumentava o escopo e a diversificação deste perfil. As empresas estatais criadas cuidariam das mais diversas atividades econômicas.

E este Estado, por vias distintas das da Era Vargas e do período 45 a 64, fortalecia-se e passava a ser dotado de poder e influência jamais vistos.

O Estado empreendedor da Era Vargas deu lugar à concepção desenvolvimentista do governo Kubitschek e no período militar assumiria seu novo papel, sempre intervencionista, sob forma de um exacerbado perfil estatizante, já existente anteriormente, mas não utilizado com tanta veemência.

A atuação do Estado durante o período analisado (1930 a 79) foi, como tentou-se retratar, de clara intervenção nos negócios públicos. Esta intervenção se manifestava de formas diferentes, de acordo com o momento histórico brasileiro, mas passível de ser observada clara e marcadamente.

### *Crise e Emergência de um Novo Paradigma*

Porém, ao fim do período militar, o esgotamento do modelo intervencionista era visível. Como resposta à crise política, econômica, social e administrativa enfrentada pelo país desde que o modelo intervencionista-concentrador dos governos militares entrou em colapso, a sociedade civil não poderia esperar que a ação de instituições do Estado, como em épocas passadas, viesse solucionar os seus problemas.

A sociedade civil busca sua auto organização, associando-se, formando grupos, entidades paralelas ao Estado, para atender às demandas públicas. Observamos inúmeros exemplos de ONGs, ONLs, entre outras, que, a despeito da ausência das autoridades em determinados setores, vem substituindo o papel que antes cabia ao Estado.

A mobilização da sociedade, o fortalecimento da cidadania, noção de novos direitos e a democracia política parecem compor uma nova série de valores,

ações e normas de conduta da vida humana no Brasil. Um novo paradigma, portanto, se estabelece.

Os pontos principais que estabelecem a sustentação do paradigma são:

- Fortalecimento da cultura democrática
- Maior controle da sociedade sobre o Estado
- O Estado como fornecedor subsídios para ações do governo e sociais
- Administradores públicos adequados ao paradigma

O segundo momento paradigmático, no entanto, não pôde ser convenientemente abordado neste projeto de pesquisa por motivos de restrição no tempo de pesquisa.

Os trabalhos realizados tiveram, como preocupação básica, a confirmação da existência do primeiro momento paradigmático, o do “Público enquanto Estatal”.

Todos os levantamentos feitos, em parte expostos neste relatório, confirmam a sua existência e revelam a grande “cumplicidade” entre público e estatal, desde o período de 1930 até o surgimento de novas técnicas gerenciais, e organismos diferenciados, não necessariamente vinculados ao Estado, e que passaram a tornar visível uma distinção entre os alcances do que é públicos e do que é estatal.

## Referências Bibliográficas

WAHRLICH, Beatriz. Reforma Administrativa na Era de Vargas, Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1983.

DIVERSOS. A Empresa Pública no Brasil, Coletânea de Monografias. Brasília, IPEA, 1980.

GARCIA, Fernando Coutinho. Modernização e Reforma Administrativa no Brasil: Uma Interpretação dos Impasses e um Projeto Alternativo. Brasília, 1978.

DIVERSOS. Estrutura e Organização do Poder Executivo. Volume 1. Brasília, ENAP, 1993.

DIVERSOS. Estrutura e Organização do Poder Executivo. Volume 2. Brasília, ENAP, 1993.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. A Nova República 1985 a 1990, Coletânea de Artigos

CARONE, Edgar. O Estado Novo. Rio de Janeiro, 1976.

CARONE, Edgar. A Segunda República. São Paulo, Difel, 1973.

CARONE, Edgar. A Terceira República. São Paulo, Difel, 1976.

CARONE, Edgar. A Quarta República. São Paulo, Difel, 1980.

BENEVIDES, Maria. O Governo Kubitchek. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: De Getúlio Vargas a Castelo Branco. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: De Getúlio Vargas a Castelo Branco. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930 a 1967. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.