

# O Estado Brasileiro de Cabral a Sarney

I — Como o Estado cresceu e se transformou

Gileno Fernandes Marcelino

**P**ara melhor compreensão do processo de Reforma Administrativa do Governo Federal é importante, em primeiro lugar, analisar a evolução do Estado brasileiro. Após, em uma segunda parte, cabe explicitar os princípios, diretrizes e estratégias que fundamentaram o desenvolvimento do atual processo de mudança porque passa a Administração Federal.

O controle da vida econômica pelo Estado data da época de nossa descoberta e colonização. Portugal, mercantilista, manteve nossa economia sob severa vigilância, a princípio, apenas por uma filosofia política dominante e, posteriormente, premida por tratados comerciais assinados com a Inglaterra. Assim, pode-se dizer que nossa indústria não teve permissão para se instalar até a data da Independência. No Império e na Velha República, ainda sob compromissos mantidos com a Inglaterra, adotou-se uma política de livre comércio, sem a necessária proteção à indústria nascente, prevalecendo uma economia essencialmente agrícola, que se manteve até 1930, quando o Presidente Getúlio Vargas e a Revolução vitoriosa iniciaram mudanças no setor produtivo nacional.

A vida nacional sempre girou em torno do Estado. Este não apenas cerceava o espírito empresarial como mantinha sob estreitos parâmetros todas as atividades econômicas, quaisquer que fossem. O resultado não poderia ser outro senão o paternalismo governamental. Já em 1500, o escrivão da frota de Cabral marcava nossa história com o primeiro exemplo de dependência às autoridades constituídas: Pero Vaz de Caminha deu início ao clientelismo em nosso país ao solicitar ao Rei de Portugal, na carta em que comunicava ao monarca a descoberta do Brasil, um emprego público para seu genro.

Em 1862, há cerca de 125 anos, o Visconde do Uruguai, Paulino José Soares de Souza<sup>1</sup>, em seu "Ensaio sobre o Direi-



to Administrativo Brasileiro", demonstra a excessiva centralização que ocorria no Império, com o Governo Central sufocando os governos locais, e clamava por descentralização porque "o centro não pode ver e providenciar tudo".

cial e econômica do País. A partir de 1930, vitoriosa a Revolução, surgiu o Estado intervencionista. O Presidente Getúlio Vargas procurou recompor o Estado brasileiro, intervindo na vida econômica e social do País.

Essa intervenção se fez, fundamentalmente, em três níveis, para usarmos o estudo do Prof. Carlos Osmar Bertero<sup>3</sup>. As principais características do primeiro nível são a criação de órgãos formuladores de políticas públicas, órgãos muito mais de "staff" do que de linha. De acordo com a estratégia getulista, o Governo tentou cooptar os diversos segmentos da sociedade, através da integração de seus membros aos conselhos desses órgãos.

Foi, portanto, a associação do Governo com a classe dirigente que iniciou um novo ciclo na administração pública, recompondo, de certa forma, as estruturas abaladas não só pela decadência da I República como pelas conseqüências da Revolução vitoriosa. Foi aí que se iniciou,

## QUADRO 1

### O ESTADO NA VIDA BRASILEIRA

1	DESDE A COLONIZAÇÃO, HAVIA GRANDE INFLUÊNCIA DO ESTADO NA SOCIEDADE.
2	A PARTIR DE 1930, MUDANDO DO "ESTADO POLICIAL" PARA "ESTADO INTERVENCIONISTA". A EXPANSÃO SE FAZ EM TRÊS NÍVEIS, ATÉ 1964.

### O Estado na vida brasileira

As referências à carta de Caminha e aos comentários do Visconde do Uruguai ilustram fases da história da Administração Pública brasileira que somente após 1930 começa a delinear a moldura de um moderno "Estado Administrativo", conforme o conceito celebrizado por Dwight Waldo<sup>2</sup>.

Nessa época, mudou efetivamente o papel do Estado, até então um Estado policial, que apenas regulamentava a vida so-

na realidade, a luta entre a tecnocracia estatal e a burguesia nacional.

Órgãos como o Conselho Nacional do Petróleo, ainda existente depois de muitas reformulações na sua estrutura, ou o Conselho Nacional do Comércio, ou a Comissão Nacional do Vale do Rio Doce foram embriões dessa tentativa de pacto entre o Estado e a sociedade. Na realidade, avaliando esta experiência veremos que muitos desses órgãos inicialmente propostos pelo novo regime tiveram duração efêmera e certamente não atingiram os seus objetivos.

GILENO FERNANDES MARCELINO  
(Secretário-Geral da SEDAP e professor da Faculdade de Economia e Administração da USP)

Em um segundo nível, essa intervenção se fez também pela expansão de órgãos permanentes da administração direta. Foi o caso do Ministério da Educação, Cultura e Saúde; do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; ou, ainda, de órgãos como o Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto Nacional do Sal, Instituto Nacional do Mate e uma série de autarquias que deram início ao processo de descentralização da Administração Pública Federal. Órgãos executivos que regulamentavam, dirigiam, fiscalizavam e controlavam ações de outros órgãos e agências do Governo Federal.

Em um terceiro nível, registrava-se a consolidação da tendência à expansão empresarial do Estado, ou seja a criação de empresas de direito privado, especialmente sociedades anônimas, que intervinham na vida produtiva, executando atividades ou prestando serviços específicos à população. Geralmente criadas através da captação de recursos do orçamento fiscal, essas empresas exploravam diversas atividades econômicas produtivas e deram origem ao que hoje entendemos como administração indireta. No início, tiveram um crescimento tímido, porém voltado para importantes setores estratégicos, como nas áreas do petróleo, açúcar e café, produtos essenciais para o equilíbrio do balanço de pagamentos do País. Era a consolidação do avanço do Estado no setor produtivo e econômico nacional.

O quadro 2 representa uma idéia sinótica da evolução do Estado administrativo brasileiro, com suas características mais marcantes:

A tal ponto chegou a intervenção do Estado que essas entidades da administração indireta, que não passavam de uma dezena no início do século, chegaram a 80 na década de 50 e a 530, no auge de sua expansão, em 1981. Começou, a partir de então, até por pressão social e pela crise econômica, um processo de contenção dessas entidades, iniciando-se uma tentativa de retomada do controle do Estado sobre as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

As entidades da administração indireta eram, em 01.07.86, 179 empresas do setor produtivo estatal, além de 140 entidades típicas de governo (aquelas que dependem de dotações orçamentárias e subvenções do orçamento fiscal). Compreendiam, também, 6 entidades da Previdência Social e 20 empresas do setor financeiro, além de 26 concessionárias estaduais de energia e 44 empresas do setor mineral criadas para direito de lavra (não opera-

## QUADRO 2

A PARTIR DE 1930:

1º NÍVEL

ESTADO

- EXPANDE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- INTERVÉM NA POLÍTICA ECONÔMICA SOCIAL

CARACTERÍSTICAS:

• CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS

- FORMULADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS
- DE "STAFF", RARAMENTE DE LINHA

• SEGMENTOS DA SOCIEDADE INTEGRANDO CONSELHOS

• ASSOCIAÇÕES DO ESTADO COM A CLASSE DIRIGENTE NACIONAL

• INÍCIO DA DISPUTA "EMBRIÃO DA TECNOCRACIA ESTATAL X BURGUESIA"

• ÓRGÃOS

- DE DURAÇÃO EFÊMERA
- NÃO CUMPREM SEUS OBJETIVOS

2º NÍVEL

EXPANSÃO DE ÓRGÃOS PERMANENTES

JUNTO À ADMINISTRAÇÃO DIRETA

CARACTERÍSTICAS:

• CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS MAIS ATIVOS, EXECUTIVOS QUE REGULAMENTAM, DIRIGEM, FISCALIZAM, CONTROLAM (MINISTÉRIOS, AUTARQUIAS, AGÊNCIAS)

3º NÍVEL

EXPANSÃO EMPRESARIAL DO ESTADO

CARACTERÍSTICAS:

• CRIAÇÃO DE EMPRESAS DE DIREITO PRIVADO (SOCIEDADES ANÔNIMAS)

• CAPTAÇÃO DE RECURSOS VIA SISTEMA FISCAL

• CONSTITUIÇÃO DE EMPRESAS PARA EXPLORAREM DIVERSAS ATIVIDADES

• CRESCIMENTO INICIAL TÍMIDO, PORÉM EM IMPORTANTES SETORES

• DENOMINAÇÃO DE TAIS ENTIDADES: ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

*A vida nacional sempre girou em torno do Estado. E o resultado foi o paternalismo estatal. Desde a descoberta do Brasil, já se vivia à sombra do Poder e até mesmo Pero Vaz de Caminha, o escrívão, não escapou das tentações do clientelismo junto ao Rei de Portugal.*

cionais), totalizando 415 entidades, as quais, de acordo com o Governo Figueiredo, escapavam ao controle da Administração Federal, e do próprio Presidente da República. Hoje, estão sendo cobradas pela sociedade em termos de eficiência.

Em sua maior parte, essas entidades eram pessoas jurídicas de direito privado (cerca de 55%), fundações ou sociedades mercantis ou concessionárias do setor público. Esse fato demonstra que, basicamente, o Estado procurou a flexibilidade que a legislação comercial e civil proporciona e que a legislação do Direito Administrativo não tem para promover sua própria descentralização.

Assim o modelo "clássico" de administração, implantado pelo Departamento Administrativo de Serviço Público/DASP, seu grande idealizador e modernizador, praticamente desapareceu a partir de 1964. Nessa época, consolidava-se o modelo chamado "administração para o desenvolvimento", voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas (hoje apenas 6%

dos funcionários públicos federais são estatutários; 94% são, portanto, celetistas) e a criação de entidades da administração indireta para a realização da intervenção econômica do Estado.

O quadro 3 sintetiza essa transformação.

A tentativa de modernização do aparelho do Estado, especialmente a partir da década de 60, teve como consequência essa multiplicação de entidades da administração indireta, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista ou sociedades civis. A expansão e a multiplicação de novos centros da administração indireta buscavam maior agilidade e flexibilidade de atuação desses órgãos, melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, facilidade de aporte de recursos e, naturalmente, facilidade de recrutamento, seleção e remuneração do pessoal.

Registrou-se, também, até certo ponto, uma expansão da administração dire-

*Foi a associação do governo com a classe dirigente que iniciou um novo ciclo na Administração Pública. Órgãos como o Conselho Nacional do Petróleo ou a Comissão Nacional do Vale do Rio Doce foram embriões dessa tentativa de pacto entre o Estado e a sociedade.*

ta, fundamentalmente através do desmembramento de ministérios. Mas, sem dúvida, predominou nesse modelo o crescimento da administração indireta, a tal ponto que existe hoje uma dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno, representado pelas entidades da administração indireta, e o Estado burocrático, formal e defasado que é o Estado da administração direta.

O gráfico a seguir, mostra o crescimento dessas entidades até 1981 e a tendência de sua redução, de 1981 a 1986.

Os quadros a seguir demonstram a expansão exagerada da administração indireta. O quadro 4 mostra, em termos quantitativos, as altrações das estatais no pe-

## QUADRO 3

APÓS 1964:

NOVO MODELO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

CARACTERÍSTICAS:

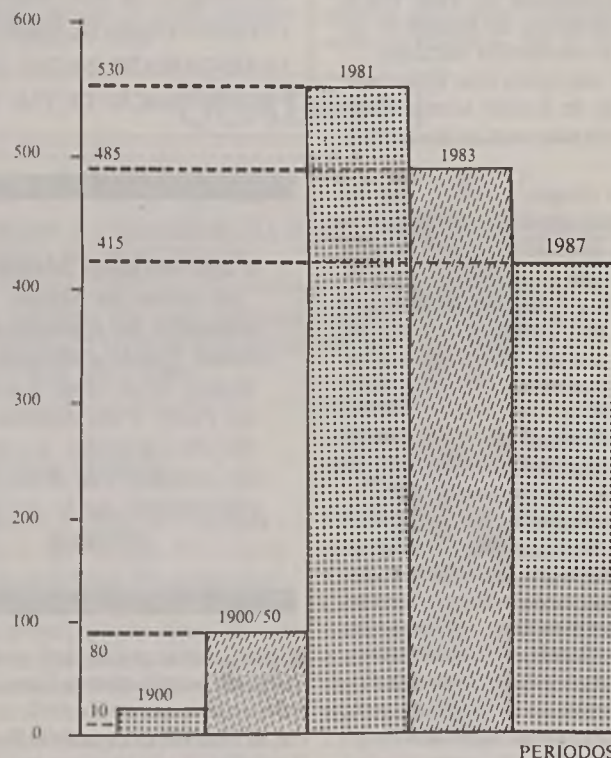
- SUBSTITUIÇÃO DE FUNCIONÁRIOS ESTATUTÁRIOS POR CELETISTAS
- MODERNIZAÇÃO DO APARELHO DO ESTADO
- EXPANSÃO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (V. JUSTIFICATIVAS)
- EXPANSÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA: NOVOS MINISTÉRIOS
- REDUÇÃO DO ESPAÇO OCUPADO PELO DASP

JUSTIFICATIVAS:

- MAIOR AGILIDADE, FLEXIBILIDADE E PRESTEZA PARA ATENDER AS DEMANDAS E PRESSÕES DE UM ESTADO DESENVOLVIMENTISTA
- FACILIDADE DE APORTE DE RECURSOS PELO ESTADO

OBS.: UMA DAS PRINCIPAIS FORMAS JURÍDICAS DA EXPANSÃO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA — A FUNDAÇÃO — FOI USADA PELAS UNIVERSIDADES.

EVOLUÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS 1900-1986



OBS.: CRESCIMENTO ACELERADO DE 1950 A 1981

# CAPA

riodo mais recente — 1981/1986. O quadro 5 mostra a natureza jurídica e as vinculações dessas empresas aos ministérios. Finalmente, o quadro 6 faz um levantamento histórico da criação das empresas estatais, desde o Brasil Colônia até 1984.

## A reforma administrativa e a evolução do Estado

A Proclamação da República em 1889 não modificou profundamente a centralização vigente na Colônia e no Império. A I República só alterou a estrutura organizacional da Administração Pública brasileira quase dois anos após a Procla-

## QUADRO 4

ESTATAIS NO BRASIL				
Alterações no período set.-1981/jul.-1986				
CLASSIFICAÇÃO POR TIPO	POSIÇÃO EM			
	SET./81	JUN./83	SET./85	JUL./86
EMP.DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL .....	297	246	236	223
ENTIDADES TÍPICAS DE GOVERNO .....	184	190	142	140
PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	7	7	6	6
EMPRESAS DO SETOR FINANCEIRO .....	14	14	15	20
<b>SUBTOTAL .....</b>	<b>502</b>	<b>457</b>	<b>399</b>	<b>389</b>
CONCESSIONÁRIAS .....	28	28	26	26
<b>TOTAL .....</b>	<b>530</b>	<b>485</b>	<b>425</b>	<b>415</b>

Fonte: Perfil das Empresas Estatais — 1986-SEST/SEPLAN<sup>4</sup>.

## QUADRO 5

ESTATAIS NO BRASIL								
(Julho/1986)								
NATUREZA		JURÍDICA						
FUNDAÇÕES		SOC. CIVIL E LTDA.						
AUTARQUIAS		CONCESSION.						
SOC. ECON. MISTA		OUTROS						
EMPR. PÚBLICA		TOTAL						
PR	EMFA		1	1				
	IRRIGAÇÃO	1	1	2				
	SEDAP		1	1				
	SEPLAN	3	7	2	10			
	AERONÁUTICA	1	8	1	10			
	AGRICULTURA	5	20	2	27			
	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1	1	1	3			
	COMUNICAÇÕES	2	30		32			
	CULTURA		1	4	5			
	DESENV. E REFORMA AGRÁRIA			1	1			
	DESENV. URBANO E MEIO							
	AMBIENTE	2	1		3			
	EDUCAÇÃO	1	53	21	75			
	EXÉRCITO	2		1	3			
	FAZENDA	3	17	4	1	1		
INDÚSTRIA E COMÉRCIO	1	15	6	1	1			
INTERIOR		15	5	2	22			
JUSTIÇA	1		1		2			
MARINHA	1		1		2			
MINAS E ENERGIA		50	1	42	261			
PREV. E ASSISTÊNCIA SOCIAL	1	3	3	3	10			
SAÚDE			1	3	4			
TRABALHO				1	1			
TRANSPORTES	2	16	1		19			
<b>TOTAIS</b>		<b>27</b>	<b>183</b>	<b>81</b>	<b>43</b>	<b>54</b>	<b>261</b>	<b>415</b>

Fonte: Perfil das Empresas Estatais — 1986-SEST/SEPLAN<sup>4</sup>.

## QUADRO 6

CRIAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL		
PERÍODO	GOVERNO	TOTAL DE EMPRESAS
1808-	D. João VI	1
1822-1834	D. Pedro I	—
1834-1840	Regências	—
1840-1889	D. Pedro II	2
1889-1891	Mal. Deodoro da Fonseca	1
1891-1894	Floriano Peixoto	1
1894-1898	Prudente de Moraes	—
1898-1902	Campos Salles	—
1902-1906	Rodrigues Alves	1
1906-1909	Afonso Pena	1
1909-1910	Nilo Peçanha	1
1910-1914	Hermes da Fonseca	—
1914-1918	Wenceslau Brás	1
1918-1919	Delfim Moreira C. Ribeiro	—
1919-1922	Epitácio Pessoa	4
1922-1926	Arthur Bernardes	—
1926-1930	Washington Luis	4
1930-1945	Getúlio Vargas	12
1945-	Ministro José Linhares	—
1945-1951	Eurico Gaspar Dutra	3
1951-1954	Getúlio Vargas	13
1954-1955	Café Filho	2
1955-	Carlos Luz	—
1955-1956	Nereu Ramos	—
1956-1961	Juscelino Kubitschek	23
1961-	Jânio Quadros	7
1961-	Ranieri Mazzili	—
1961-1964	João Goulart	33
1964-1966	Castelo Branco	58
1966-1969	Costa e Silva	55
1969-1973	Médici	99
1974-1978	Geisel	50
1978-1984	Figueiredo	12
<b>SUBTOTAL</b>		<b>384</b>
IGNORADAS		198
<b>TOTAL</b>		<b>582</b>

Fonte: O "Estado da Arte" da Avaliação de Empresas Estatais USP/1987<sup>6</sup>.

# CAPA

mação, através da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891. E as alterações foram praticamente de nomenclatura, sem descentralização nem mudança no funcionamento dos ministérios então existentes.

Assim, além da criação de alguns novos órgãos como o Tribunal de Contas e a IFOCS — Inspeção Federal de Obras Contra as Secas e de novos instrumentos legais como o Código Civil e o Código de Contabilidade, a República Velha, que durou 41 anos, não trouxe muitas iniciativas relevantes no campo administrativo.

Com a Revolução de 1930 e o fim da República Velha, começou a II República que se prolongou até 1945. Do ponto de vista administrativo, foi nesse período que se montou toda uma nova moldura para o Estado brasileiro. A intenção era preencher os claros na estrutura governamental que a I República não soube ou não pôde preencher e permitir o crescimento das funções do Estado. Foi nesse período que o Estado assumiu seu papel de agente e promotor do crescimento econômico e reforçou suas tendências históricas de centralização.

É interessante notar que nesse período surgiu a estrutura atual do Governo Federal, com a criação de novos Ministérios (Educação, Saúde, Trabalho, Indústria e Comércio, etc.), de órgãos centrais fortes (como o DASP, por exemplo), de instrumentos legais (Código de Minas, Código Penal, CLT, Códigos de Processos, etc.), além de várias autarquias, sociedades de economia mista, fundações e conselhos nacionais (Caixas Econômicas, DNER, CVRD, CHESF, BNB, BNDE, etc.). Portanto, foi nessa fase do Estado Novo político que surgiu o “Estado Administrativo brasileiro” para usar ainda o conceito de Dwight Waldo.

Esse modelo “clássico da Administração brasileira” começou com o Conselho Federal do Serviço Público Civil, instituído pela Lei nº 284, de 1936. Era um órgão colegiado, destinado a disciplinar a administração do pessoal, além de todas as atividades-meio do Estado, como orçamento, material, comunicação, organização e coordenação interna.

Em 1938, após o advento da Constituição outorgada ao País pelo Estado Novo, o Conselho transformou-se no DASP sob inspiração de modelos norte-americanos como os do “Civil Service” e do “Bureau of the Budget”. Até 1945, nos 8 anos do “Estado Novo”, o DASP assumiu funções de um superministério, caracterizando-se como um órgão inovador e modernizador da Administração Pública brasileira.

*O modelo clássico de administração, implantado pelo DASP, praticamente desapareceu a partir de 1964.*

*Surgiu o modelo de “administração para o desenvolvimento”, voltado para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social do país.*

É importante revermos, com base em alguns dos nossos autores mais bem informados como a Professora Beatriz Warhlich<sup>7</sup>, os processos de Reforma Administrativa no Brasil. Ela pode ser dividida em quatro fases. A primeira se inicia na década de 30 (mais precisamente em 1936), quando houve todo um esforço de inovação e renovação do aparato governamental durante o período getulista.

ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) do que na reforma dos próprios fins (atividades substantivas).

Essa Reforma obedecia a uma orientação autocrática e impositiva, por ocorrer num período ditatorial, o que contribuiu para que a administração assumisse características de um sistema fechado. Com ênfase fundamental na administração de pessoal, o DASP tentou, de todas as formas possíveis e imagináveis, universalizar o sistema do mérito no Brasil. Não teve tanto êxito porque no início do processo de democratização, em 1945, estando na Presidência provisória o Ministro José Linhares, do Supremo Tribunal Federal, então sucedendo ao ditador Getúlio Vargas, foram nomeados os primeiros extranumerários do serviço público. Era o início das 104 tabelas especiais que persistiram até 1985 e significaram o final de um processo e a liquidação do modelo de administração de pessoal estabelecido pelo DASP.

Esse modelo se estendeu também à área de material, através da tentativa de simplificação e de padronização da compra de material de consumo e material

## QUADRO 7

### AS REFORMAS DO BRASIL

#### 1ª FASE — DÉCADA DE 30 ATÉ MEADOS DE 40

##### CARACTERÍSTICAS:

- ÊNFASE NA REFORMA DOS MEIOS
- ORIENTAÇÃO AUTOCRÁTICA E IMPOSITIVA

##### ÁREAS DE AÇÃO

- ADMINISTRAÇÃO DO PESSOAL — SISTEMA DO MÉRITO COMO PEDRA ANGULAR
- ADMINISTRAÇÃO DO MATERIAL — SIMPLIFICAÇÃO E PADRONIZAÇÃO
- ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA — ORÇAMENTO COMO PLANO DE ADMINISTRAÇÃO
- REVISÃO DE ESTRUTURAS
- RACIONALIZAÇÃO DE MÉTODOS

As premissas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades-meio, para, de certa forma, dar maior eficiência à Administração Pública Federal, de acordo com os modelos weberianos.

A característica mais marcante desse período inicial, que se estendeu até meados da década de 40, foi portanto, maior

permanente, e ao orçamento usado como plano administrativo. Nesta área, o DASP não teve sucesso, pois só por algum tempo conseguiu coordenar essa função, para perdê-la na década de 60, para o Ministério do Planejamento.

Claramente, essa etapa visava a uma revisão da estrutura da Administração Pública Federal e a uma atualização de sistemas e métodos governamentais, com a

# CAPA

implantação do modelo “clássico” na Administração Pública brasileira.

O quadro 7 demonstra as principais características dessa 1ª fase dos processos de Reforma no Brasil.

Esse impulso reformista entrou em colapso após 1945. E com a queda do Estado Novo, somente sete anos mais tarde — em 1952 — esboçou-se um novo ciclo, que se estendeu por dez anos, durante os quais se realizaram estudos e se elaboraram projetos que não chegaram, entretanto, a se concretizar.

Foi também a partir da segunda metade da década de 50 que começou a se configurar um projeto nacional de desenvolvimento. Ainda que tenham ocorrido anteriormente outras tentativas de melhoria da ação pública, foi a partir desta época que se constatou a profunda ineficiência do instrumental administrativo que pretendia respaldar a ação centralizadora do Estado brasileiro. A medida objetivava a reorganização geral dos serviços públicos, para o cumprimento de metas ambiciosas em termos de prazo e resultado.

É importante ressaltar que essa consciência de desenvolvimento surge com a “década do desenvolvimento” (1950) proposta pela ONU e tão bem simbolizada no Brasil pelo Governo Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas.

Portanto, após a II República, iniciaram-se as tentativas de reformas globais da nova moldura administrativa, que são consideradas como a 2ª fase dos processos de Reforma. Vale a pena repassá-las brevemente. Em 1952, o Poder Executivo elaborou um anteprojeto de Reforma Geral da Administração Federal. Embora fosse mais uma redistribuição de órgãos do que propriamente uma reforma, tornou-se importante, por mencionar, pela primeira vez, o tema da Descentralização Administrativa.

Em 1956, a COSB<sup>8</sup> — Comissão de Simplificação Burocrática — iniciou a era das reformas globais propondo-se, entre outros objetivos, a estudar os meios de descentralização dos serviços mediante delegação de competência, fixação de responsabilidade e prestação de contas da autoridade.

Cada Ministério criaria sua própria subcomissão que, entre outras atividades, faria a descentralização da execução.

Embora sem atingir seus objetivos, a COSB representou, no dizer de Paiva Netto<sup>9</sup>, a saída da pré-história no que se refere a conceitos, diretrizes e objetivos da reformulação da Administração Pública brasileira.

Ainda em 1956, foi criada a CEPA<sup>10</sup> — Comissão de Estudos e Projetos Administrativos — para assessorar a Presidência da República nas questões relacionadas aos projetos de reforma administrativa. Os objetivos pretendidos pela CEPA implicavam mudanças nos processos administrativos e não apenas mudanças de estrutura. Ao concluir os seus trabalhos, a CEPA publicou 4 volumes com profundas reflexões sobre a Reforma Administrativa, mas apenas duas das suas medidas foram implementadas: a criação dos Ministérios das Minas e Energia e da Indústria e do Comércio.

Cerca de 6 anos depois, em 1963, foi criada a Comissão Amaral Peixoto<sup>11</sup> que

*A edição do Decreto-lei 200, em 1967, representou um momento importante dentro das tentativas de Reforma Administrativa até então promovidas pela Administração Pública brasileira. O decreto acelerou a adaptação da máquina administrativa para torná-la mais eficaz.*

## QUADRO 8

2ª FASE — DE 25 ATÉ MEADOS DE 62

CARACTERÍSTICAS:

- ESTUDOS E PROJETOS NA MAIOR PARTE NÃO CONCRETIZADOS
- CONSTATAÇÃO DA INEFICIÊNCIA DO INSTRUMENTAL ADMINISTRATIVO
- EXIGÊNCIA DE ATUAÇÃO MAIS AMPLA E INTENSA DOS PODERES PÚBLICOS

na sua “Proposta de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal”, previa “ampla descentralização administrativa até o nível do guichê”, além de “ampla delegação de competência”. Assim, um dos 12 princípios básicos do projeto, o de descentralização, persistiu e foi incorporado posteriormente ao Decreto-lei n.º 200 de 1967.

Fundamentalmente, nessa 2ª fase, realizaram-se estudos e projetos que não foram implantados, mas que iriam servir de embasamento, de fundamentação para as reformas posteriores, especialmente a do Decreto-lei n.º 200. O País e modernizava em todos os setores — econômico, social e até político — mas a Administração Pública Federal mais uma vez não acompanhava esse processo de modernização e se encontrava defasada.

O quadro 8 mostra, esquematicamente, as características dos processos de Reforma Administrativa de 1952 a 1962.

Somente em 1967, e com base nos estudos anteriores, foi editado o Decreto-lei n.º 200<sup>12</sup>, introduzindo profundas alterações na organização e funcionamento do Estado Administrativo legado pela II República.

A filosofia básica para atingir os objetivos pretendidos era, inicialmente, a adoção de vigorosa “política de descentralização em três planos”: dentro dos

quadros da Administração Federal; da Administração Governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais.

Em outras atividades “desburocratizantes”, o Decreto-lei n.º 200 propunha também suprimir todos os controles que se evidenciassem como meramente formais ou cujo custo fosse superior ao risco, assim como quaisquer “centralizações” de caráter normativo que correspondessem a mera formalidade burocrática ou a estereis preocupações de padronização ou uniformidade.

Com exceção da Reforma do Ministério da Fazenda e do Sistema Tributário Nacional, planejada e implantada de 1962 a 1966, somente se retomou efetivamente o caminho da Reforma, desta vez com caráter de permanência, com a institucionalização de um órgão próprio para a condução do processo — o ERA — Escritório de Reforma Administrativa — substituído posteriormente pela SEMOR — Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — passando a Reforma Administrativa a integrar o próprio Plano Nacional de Desenvolvimento.

Nesse contexto, a edição do Decreto-lei n.º 200 representou, sem dúvida, um terceiro momento importante dentro das tentativas de Reforma Administrativa promovidas pela Administração Pública bra-

# CAPA

sileira ao estabelecer uma nova abertura conceitual, permitindo acelerar um processo de adaptação da máquina administrativa para torná-la mais eficaz, especialmente através da expansão da administração indireta.

Note-se bem que o entendimento não é de que o Decreto-lei n.º 200 propiciou o desenvolvimento de um programa oficial de Reforma Administrativa bem-sucedido e sim de que aquela norma legal facilitou o processo de mudança em andamento, na medida em que estabeleceu alguns preceitos adequados à evolução da Administração Federal. A partir de sua implementação, consolidou-se o novo modelo de “administração para o desenvolvimento” que marcou até hoje a evolução da Administração Pública brasileira.

Ao contrário das tentativas anteriores de Reforma Administrativa marcadas por um sentido de condução do processo e pelas tentativas de soluções globais, o Decreto-lei n.º 200 constituiu-se mais em um plano indicativo ou carta de intenções, estabelecendo conceitos e princípios, do que em uma norma determinística.

Entre os conceitos e princípios que teriam facilitado esse processo de mudança devem ser citados:

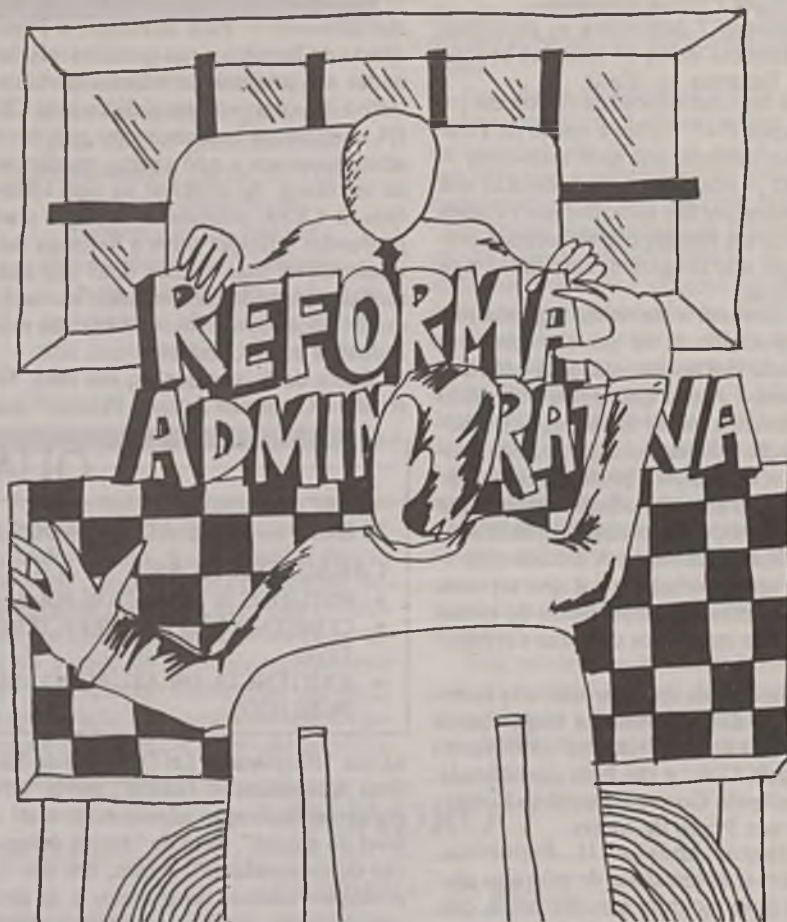
- adoção do princípio de descentralização institucional, inclusive incorporando novas modalidades de instrumentos, como é o caso da empresa pública e fundações;

- recomendação, no contexto da descentralização, da transferência de atividades também para o setor empresarial privado; e

- estabelecimento do conceito de sistemas administrativos para as funções comuns a todos os órgãos, o que, em princípio, facilitou a descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças).

Apesar disso, o Decreto-lei n.º 200 e legislação complementar não constituíram instrumento suficiente para imprimir um ritmo mais intenso ou de maior eficácia aos programas de Reforma Administrativa oficiais.

Em outras palavras, os instrumentos definidos por aquela norma não resultaram, após 20 anos de sua implementação, em nenhuma experiência mais consistente em termos de um processo dirigido de reorganização administrativa. O processo continuou sempre tendo características de espontaneidade e conseguiu-se muito pouco em termos de melhoria de eficiência da administração, um aspecto que con-



## QUADRO 9

3.ª FASE — 1966/67

CARACTERÍSTICAS:

- CRIAÇÃO DO ERA, SUBSTITUÍDO PELA SEMOR, PASSANDO O PROCESSO DE REFORMA A INTEGRAR O PND
- EDIÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 200, ESTABELECCENDO:
  - PRINCÍPIOS DE DESCENTRALIZAÇÃO INSTITUCIONAL
  - TRANSFERÊNCIAS DE ATIVIDADES PARA O SETOR PRIVADO
  - MAIOR FLEXIBILIDADE NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA REFORMA — MEDIDAS APROVADAS A NÍVEL MINISTERIAL
  - CONCEITO DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA FUNÇÕES COMUNS A TODOS OS ÓRGÃOS

tinua sendo importante objetivo a atingir.

O quadro 9 mostra, esquematicamente, as principais características do processo de Reforma desencadeado pelo Decreto-lei n.º 200.

No final de 1969, estava encerrada es-

sa fase da Reforma Administrativa iniciada em 1967. Somente dez anos depois, as ações de reforma tiveram seqüência com a designação do Ministro Extraordinário para a burocratização pelo Decreto n.º 93.740, de 18 de julho de 1979.