

Tendências da Reforma Administrativa no Brasil

FRANCIS LAMBERT

1. Introdução 2. O Governo Brasileiro antes do Estado Nôvo 3. Reforma Admnsitrativa no Govêrno Vargas 4. Projeto de Reclasseificação no Serviço Público Federal Brasileiro 5. Reforma Administrativa após 1945 6. Proporções do Serviço Público Federal 1938-1960 7. Funcionários das Principais Categorias 8. Tentativas mais Recentes de Reforma 9. Conclusão.

1. Introdução

Em quase todos os países que se encontram em processo de desenvolvimento, o planejamento vem-se tornando o "abre-te sésamo" de um futuro industrial. A empresa privada afirma-se, ou é incapaz ou não tem o desejo de fazer os investimentos necessários para desenvolver o mundo,¹ e assim essa tarefa precisa ser levada a efeito pelo estado, que o fará por intermédio de ministérios, empresas nacionalizadas e sociedades mistas que têm o próprio estado como principal acionista. Todavia, traçar um plano não é a mesma coisa que pô-lo em prática, fato que a maioria das nações do terceiro mundo teve oportunidade de descobrir à própria custa. Haverá necessidade de uma estrutura administrativa nova e altamente requintada

* Original publicado no *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, em novembro de 1969. Tradução de Hugo Wahrlich.

1 Cumpre salientar, porém, que na Argentina e no Uruguai, ainda, sob muitos aspectos, dois dos países mais desenvolvidos da América Latina, o desenvolvimento se produziu quase exclusivamente pela ação da empresa privada.

para executar o plano nacional e os sistemas de governo atualmente existentes, que se erigem, na grande maioria, sobre fundações que foram estabelecidas quando as responsabilidades do governo central eram muito menos amplas, e que mostram-se, em grande parte, com uma estrutura administrativa inadequada. Esse dilema pode ser observado com toda a evidência no Brasil, onde tem sido feito um esforço ingente e, em parte bem sucedido, no sentido de reformar a administração ajustando-a às suas novas missões. Que ensinamentos podem ser colhidos dos êxitos e fracassos da reforma administrativa no Brasil?

2. O Governo Brasileiro antes do Estado Novo

A história do Brasil tem sido, em boa parte, marcada por uma luta entre o centralismo, exemplificado pelo forte governo monárquico ou quase monárquico dos imperadores e presidentes e, de outro lado, as forças desagregadoras do regionalismo, a natureza semifeudal da sociedade brasileira e a simples inércia da administração de um vasto país em que as comunicações são precárias. Teoricamente, o Brasil encontrava-se unificado sob a coroa portuguesa, principalmente, após a chegada de Tomé de Souza, em 1549. Na realidade, porém, os agentes do poder central precisavam enviar esforços para manter suas posições contra poderosos senhores locais. As colônias portuguesas nunca foram tão centralizadas quanto as espanholas, e o verdadeiro poder, então como hoje, enfeixava-se nas mãos dos *grandes do lugar*.²

Nesse período a burocracia, inevitavelmente, haveria de ser reduzida e, relativamente, pouco importante. Sobreveio, porém, uma grande mudança em 1808, com a fuga da Europa da família real portuguesa, e a transformação do Rio em capital de todo o império português. Isto, fatalmente, teria que levar a uma grande expansão da burocracia³ e assim foram, pela primeira vez, criados no Rio, três ministérios: o do Reino, o de Negócios Exteriores e Guerra, e o da Marinha e Territórios de Ultramar.⁴ Maior impulso, porém, recebeu o incipiente serviço público quando da secessão do Brasil do império português, com a proclamação da independência, em 1822. O governo, então, passou a ter de administrar uma nação, e não apenas arrecadar impostos para um país estrangeiro criando-se, em consequência, em 1823, um gabinete regular, constituído de sete ministérios.⁵

² Com referência à história da administração colonial portuguesa e uma comparação da mesma com o sistema espanhol, veja-se LOBO, Eulália Maria Lahmeyer, *Processo Administrativo Ibero-Americano: Aspectos Sócio-Econômicos*, Período Colonial. Rio de Janeiro, 1962, especialmente p. 550-560 [Biblioteca do Exército].

³ Em Portugal havia sido criada uma grande burocracia (embora nunca atingisse as proporções da espanhola) para administração do império, sobretudo no Oriente. RAYMUNDO FAORO sustenta mesmo, em seu estudo sobre todo o sistema patrono-cliente vigente no Brasil, que Portugal era "um país de funcionários públicos". (*Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Rio de Janeiro, Ed. Globo, 1958, p. 105).

⁴ GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Administração e Estratégia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, FGV, 1966, p. 446.

⁵ Os ministérios eram os do Império, das Relações Exteriores, da Justiça, da Fazenda, da Guerra, e da Marinha, o que indica que a principal preocupação da ad-

Apesar dessa mudança, porém, continuava a dicotomia entre o governo central e as oligarquias locais. O governo brasileiro tinha, ainda, como ponto central, a corte e se preocupava, apenas, com as funções mais básicas de uma administração — finanças, guerra e a administração das principais cidades. Para se ter uma idéia do grau de poder, ainda remanescente, em mãos das oligarquias locais, basta observar a rapidez com que o sistema centralizado de governo, instituído pela Constituição de 1824, foi substituído pela extrema descentralização da Constituição de 1834, a qual, decididamente, transferiu o poder do centro para as regiões.⁶ O governo central ficou reduzido aos esforços para manter a unidade central ante as ameaças de separatismo.

O Ato Adicional, muito freqüentemente, tem sido louvado como um golpe assestado no despotismo e um passo dado em favor de uma salutar vida regional. Entretanto, seus efeitos sobre o serviço público foram lamentáveis. A melhor fonte de consulta para esse assunto é a obra do Visconde do Uruguai, que pode ser considerado o pai do pensamento brasileiro sobre reforma administrativa.⁷ Entre o estabelecimento do governo central, em 1824, e o Ato Adicional, todos os funcionários provinciais e municipais eram selecionados pelo governo central. O Ato Adicional, porém, transferiu a maior parte dessas nomeações políticas, que cabiam ao governo central, às assembleias provinciais as quais abandonavam o serviço público aos excessos do nepotismo local.⁸ O Visconde do Uruguai criticou essa transferência do poder de nomeação para as assembleias locais porque resultou numa “excessiva descentralização”; quando as nomeações eram feitas pelo Imperador ficavam menos condicionadas à luta pelo poder entre as principais

ministração era com as finanças, a defesa e Corte. Em 1861, foram acrescentados dois novos ministérios, Agricultura e Comércio, e Obras Públicas, o que revela uma crescente tendência para intervenção nos aspectos econômicos do governo.

⁶ O Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, reformou o governo provincial, dando-lhe cunho mais descentralizado; veja-se o texto pertinente em MENDES DE ALMEIDA, Fernando Henrique. *Constituições do Brasil*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1961. Com respeito às relações entre o Imperador, os presidentes (governadores) das Províncias e as assembleias provinciais, veja-se OLIVEIRA TÔRRES, João Camilo de. *O Presidencialismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. O Cruzeiro, 1962, p. 87-109. MÁRIO WAGNER VIEIRA DA CUNHA assim resume a situação do serviço público: “Salvo as providências para manutenção da ordem, em face de revoluções internas e ataques externos, como no caso da Guerra do Paraguai, não havia realmente necessidade para qualquer atividade administrativa: tratava-se mais de uma administração de tipo regulatório, dispondo de limitados recursos financeiros e de reduzido número de funcionários. Sua tendência aristocrática evidenciava-se pelos gastos com a Corte, que atingiam a metade, ou mais, da despesa total...” As atividades do serviço público se desenvolviam ou “a serviço da Corte” ou “a serviço das classes dirigentes”, com o intuito de atraí-las para o regime (CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS. — *O Sistema Administrativo Brasileiro*, p. 32-3).

⁷ SOARES DE SOUZA, Paulino José. Visconde de Uruguai. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 1862, Typographia Nacional.

⁸ A Administração não era inteiramente descentralizada. A Coroa retinha em suas mãos o poder de nomeação de funcionários para o Tesouro Nacional, os Ministérios da Guerra e da Marinha e o Departamento dos Correios; cabia, também, ao Imperador designar os presidentes das Províncias, os bispos, os oficiais superiores da Guarda Nacional, os juizes dos tribunais superiores e os professores das Faculdades de Medicina e Direito. (SOARES DE SOUZA, Paulino José, op. cit. 215.)

famílias locais. O Visconde viu na tendência para a descentralização uma tentativa parcial de adoção do modelo de governo anglo-americano. Entretanto, esse modelo era inadequado ao contexto brasileiro, onde aumentaria a corrupção e o regionalismo e acabaria levando a uma série de repúblicas separatistas. Uma vez que não existiam no Brasil as condições de governo anglo-saxônicas, esse país deveria ter adotado o sistema centralizado originário da França, “com as modificações que nossa maneira de viver possa sugerir”.⁹ O plano do Visconde era certamente utópico ante a falta de comunicações e a carência de um serviço público experimentado naquele Brasil do Século XIX. Sua crítica, todavia, no sentido de que o localismo leva à corrupção, ao nepotismo e à ineficiência tem sido uma constante na reforma administrativa brasileira.

Dessa forma, o Brasil conseguiu conservar alguns órgãos centrais de administração, mesmo no auge da paixão pela descentralização. O serviço público centralizado parece ter atingido um alto padrão de competência, sobretudo no reinado de D. Pedro II, verificando-se, inclusive, tentativas de seleção de funcionários mediante concurso. Já em 1808 fôra feita uma experiência de seleção de cirurgiões para o Exército e a Marinha, mediante exames escritos e orais,¹⁰ e esse sistema foi estendido aos funcionários do Tesouro quando este foi instalado como Ministério distinto, em 1817.¹¹ Em 1825, as funções públicas foram tornadas exclusivas de nacionais do Brasil,¹² e em 1831 foi anunciado que os funcionários dos tesouros provinciais ficavam obrigados a submeter-se a uma prova 3 meses após o ingresso no serviço.¹³ Em 1834, o sistema de concursos foi aplicado, também, ao Ministério da Marinha¹⁴ e, em 1850, o ingresso em funções do Tesouro foi mais uma vez limitado pela exigência de concurso público.¹⁵ O Decreto de 1863 chegou a mandar estender o regime de concursos às cadeiras de chantage e arcediogo.¹⁶

Até que ponto cumpriam-se esses decretos? É certo que D. João VI procurou aprimorar a qualidade do serviço público, e a Constituição centralista de 1824 abriu as funções civis e militares a todos os cidadãos brasileiros “de acôrdo com as qualificações de cada um”. Na prática, tanto D. Pedro I quanto D. Pedro II, procuraram compor o alto serviço público

⁹ *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, op. cit., p. 275/6.

¹⁰ A melhor análise das tentativas de reforma do serviço público durante o Império é o trabalho de MONTEIRO LOPES, Tomás de Villanova. *A Seleção de Pessoal para o Serviço Público Brasileiro*. In: *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, DASP, vol. 4, n.º 1, out. 1952, p. 19.

¹¹ Decisão do Reino n.º 9, 1818.

¹² Decisão do Reino n.º 263, 15 de novembro de 1825.

¹³ COLEÇÃO DAS LEIS. Lei de 4 de outubro de 1831.

¹⁴ Marinha, Decisão 337, de 6 de outubro de 1834.

¹⁵ Decreto 744, de 12 de dezembro de 1850. Uma comissão deveria classificar os candidatos com as notas “bem”, “sofrível” ou “mau”, fazendo-se concursos para efeito de promoção no Ministério. Todavia, o próprio decreto previa que se levassem em conta “outras considerações”, de modo que se torna duvidoso até que ponto as disposições prescritivas do decreto terão sido postas em execução.

¹⁶ Decisão 545, de 19 de dezembro de 1863.

com bacharéis oriundos da classe superior.¹⁷ Se tal política terá sido na verdade benéfica, é outra questão. Essa insistência em qualificações educacionais, por mais necessária que fôsse, restringia o serviço público a um pequeno setor da classe superior, os advogados e os filhos de grandes latifundiários. Durante o Império (e até certo ponto ainda hoje), essa insistência na manutenção de um elevado padrão de qualidade tem significado que no Tesouro e no Ministério do Exterior, o padrão de eficiência tem sido mais alto do que em alguns dos outros ministérios. Mas, ao mesmo tempo, essa política tem tornado aquelas secretarias de estado um reduto privativo de um grupo de *mandarins* da classe superior, de quem se acredita (sobretudo no Ministério do Exterior), que cuidam mais dos interesses de seu próprio grupo do que dos interesses da nação em geral.¹⁸

Durante todo o Império, o serviço público central parece haver mantido padrões bastante elevados enquanto reinava o empreguismo nas administrações provinciais. Quando, porém, em 1889, ruuiu o Império, recebeu o serviço civil central um violento golpe. Do ponto de vista da burocracia, a Constituição de 1891, com sua ênfase nos direitos dos Estados foi “um passo atrás no desenvolvimento político”.¹⁹ Na prática, colocavam o Presidente da República (e o governo central) na dependência da boa vontade dos governadores dos Estados, sujeitando o governo central aos governos locais, com resultados desastrosos para a eficiência do sistema. Para citar João Camilo de Oliveira Tôrres, “o Brasil era um arquipélago cultural... o poder político, para todos os efeitos práticos, concentrava-se nas mãos dos presidentes dos Estados. O governo federal tinha consciência da tendência histórica para a unidade nacional, mas, de um modo geral, não possuía os meios necessários para alcançar tal unidade, visto que todo poder efetivo havia sido entregue aos Estados. Antes de 1930, o governo federal possuía somente duas armas para manter sua autoridade sobre todo o território nacional — o Exército e o Telégrafo Nacional.”²⁰

Algumas tentativas de reformas foram encetadas, notadamente, por iniciativa de Ruy Barbosa, que introduziu novas normas para o funcionalismo do Ministério da Fazenda, em 1889 e em 1890.²¹ Mas, de um modo geral, o crescimento das oligarquias estaduais ocasionou a transferência do poder para as burocracias dos Estados, onde o único limite imposto ao número de “empregados para a rapaziada” era o montante do orçamento de cada Es-

¹⁷ ARAGÃO, João Guilherme de. *O Cargo Público e seu Caráter Regalista e Patrimonial na Administração Colonial*. Rio, Imprensa Nacional, 1951.

¹⁸ Essa atitude perdura, mesmo entre reformadores profissionais do serviço público. É certo que encontra paralelo em quase todos os demais países; assim, é crença bastante geral, na Inglaterra, que o Foreign Office é uma organização fechada, cujos membros impedem o ingresso de estranhos e que se protegem mutuamente.

¹⁹ GRAHAM, Lawrence G. *The Clash between Formalism and Reality in the Brazilian Civil Service*, Departamento de Governo, Austin, Texas. Sou grato ao Professor Diogo Lordello de Mello pelo empréstimo dessa excelente obra, a que muito devo.

²⁰ OLIVEIRA TÔRRES. *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo. Comp. Ed. Nacional, 1961, p. 239.

²¹ SEABRA, Augusto José. *Ruy e a Administração Pública*. *Revista do Serviço Público*, Rio, DASP, vol. 4, n.º 2, nov. 1949, p. 11.

tado. A descentralização do governo fez com que ao serviço público central restassem, apenas, algumas poucas funções: a administração das finanças nacionais, geralmente em proveito dos Estados mais importantes, São Paulo e Minas Gerais, a política exterior e a manutenção dos serviços do Distrito Federal (o Rio de Janeiro). Não foi, senão na década de 1920 que o governo federal procurou fazer valer sua autoridade nos terrenos da educação, saúde, comunicações e polícia. Apesar disso, porém, permanecia um reduzido, contudo dedicado e competente, grupo de funcionários à frente dos ministérios mais importantes; isso pode ter sido devido à continuação das tradições vindas do Império.²²

3. Reforma Administrativa no Governo Vargas

O colapso da República Velha, sob o impacto da crise econômica e da Revolução de Getúlio Vargas de 1930, transformou as relações entre o governo federal e os Estados. O controle das oligarquias estaduais foi peado (embora não eliminado) pela nomeação de interventores federais. Vargas procurou substituí-las por uma nova centralização, que permitiria ao Presidente da República, munido do *poder moderador* do Imperador, levar a cabo um programa de reforma sem empecilhos criados pelas forças locais. Os desastres dos últimos anos da década de 1920, quando a política de suporte do preço do café quase levou a nação à falência, tornaram necessária uma intervenção muito maior do Estado na agricultura e na indústria. O Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, criado em 1906, foi o primeiro a ser objeto de reforma. Suas responsabilidades, em matéria de indústria e comércio, foram transferidas para um novo ministério, o do Trabalho, Indústria e Comércio, que se tornou um elo da maior importância entre Vargas e a nova classe operária;²³ vale notar que posteriormente o próprio Ministério do Trabalho foi também reformado.²⁴ O Ministério da Justiça e Negócios Interiores foi podado em 1931, para permitir a criação do Ministério da Educação e Saúde. Nessa fase, pouco se procurou fazer em matéria de reforma administrativa a não ser organizar novos ministérios. Mas a criação desses ministérios demonstrou que o governo cada vez mais invadia o campo da indústria, do bem-estar e da educação.

Tôdas essas reformas pertencem ao período de governo provisório. Com a volta à vida constitucional, em 1934, o ritmo de progresso ficou reduzido, embora nesse ano tivesse sido reorganizado o Ministério da Fazenda. Entretanto, o Congresso mostrou-se impressionado com a necessidade de uma reforma administrativa, dadas as crescentes atribuições do serviço público; foi, então, criada uma subcomissão, sob a presidência de Maurício Nabuco, destinada a estudar a reorganização de todo o sistema do serviço público.²⁵ O Relatório Nabuco recomendou a classificação de todos os servidores fe-

²² LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*, Nova Iorque, The Macmillan Company, 1940, p. 18. Lamentavelmente não se aprofundou mais no assunto.

²³ Decreto n.º 19.495, de 17 de dezembro de 1930.

²⁴ Decreto n.º 22.338, de 11 de janeiro de 1933.

²⁵ NASCIMENTO, Kleber do. *Classificação de Cargos no Brasil*, FGV, 1962, p. 32-3.

derais em dois quadros, com uma distinção entre serviços federais e regionais; todos os funcionários deveriam ser agrupados segundo uma classificação uniforme que seria administrada por um órgão central de pessoal.²⁶

O Relatório Nabuco foi, todavia, engavetado, criando-se uma nova sub-comissão para examinar o serviço público, comissão esta presidida por Luiz Simões Lopes, personagem que viria exercer uma grande influência na reforma administrativa, durante os trinta anos que se seguiram. A verdadeira razão do que ocorreu ainda é um tanto nebulosa, mas o *casus belli* girava em torno de se as nomeações para o serviço público deviam ser feitas por influência política ou se o recrutamento e a classificação dos servidores civis deveriam ser objeto de controle central. Segundo Siegel, Nabuco se dava conta de que “o direito de fazer nomeações era o sangue e a vida do político”. Ao mesmo tempo, porém, “reconhecia a necessidade de um processo mais racional de seleção” e, por isto, desejava conjugar a seleção com o pistolão político. “Permitindo ao político nomear funcionários, porém, dentre pessoas sabidamente competentes, seria mais fácil conseguir apoio político para a reforma do serviço público. Ao mesmo tempo, devia o serviço público ficar fechado a nomeações acima do primeiro nível”. Ainda de acordo com Siegel, Nabuco alegava que Vargas lamentava a eliminação do pistolão político, mas que foi disso convencido por Simões Lopes, que via a necessidade de “romper com o passado”. O resultado foi que a reforma do serviço público começou a atacar o sistema do pistolão, atitude essa que, por mais que se justificasse intrinsecamente, inevitavelmente, haveria de provocar o antagonismo das classes políticas e, em consequência, acabou prejudicando os objetivos que se visava a realizar.²⁷

Luiz Simões Lopes presidiu uma segunda comissão de reforma do serviço civil, cujas recomendações foram incorporadas à Lei do Reajustamento.²⁸ Essa lei constitui o marco de uma das principais revoluções no pensamento brasileiro sobre serviço público; é o equivalente brasileiro do Relatório Northcote-Trevelyan. Até a superveniência da Lei 284, quase tudo que se fazia em relação ao serviço civil obedecia à perspectiva jurídica. Os principais aspectos que se estudavam eram os direitos e deveres do funcionário e suas relações com o empregador, o Estado. A maioria das questões que surgiam entre as duas partes, decidiam-se sob o ponto de vista legal. Pouca consideração era dada a outras facetas da situação, tais como recrutamento, classificação ou a organização dos departamentos governamentais. Tudo isso agora haveria de ser mudado, com base em modelos estrangeiros, principalmente dos Estados Unidos. Deveria ser organizado um plano de classificação para todo o serviço público civil federal; seria criado um órgão central de pessoal, a que caberia supervisionar o ingresso no serviço público civil mediante concurso. A unidade básica da classificação seria o cargo; estes seriam organizados em classes, as quais constituiriam quadros (carrei-

²⁶ SIEGEL, Gilbert Byron. *The Vicissitudes of Administrative Reform in Brasil: The Rise and Fall of DASP*. University of Pittsburg, 1964, p. 70-2.

²⁷ SIEGEL, Gilbert. *Vicissitudes of Administrative Reform*, op. cit., p. 71-2, 79-80.

²⁸ Lei n.º 284, de 23 de outubro de 1936.

ras). Todos os cargos do serviço público de carreira seriam reclassificados de acordo com esse sistema, conforme se verá adiante.²⁹

4. Projeto de Reclassificação no Serviço Público Federal Brasileiro

	<i>contratados</i>	(a)
	<i>mensalistas</i>	(b)
	<i>diaristas</i>	(c)
	<i>tarefeiros</i>	(d)
<i>Servidores</i>	<i>cargos isolados</i>	(e)
	<i>quadros</i>	
	<i>efetivos</i>	(f)
	<i>em comissão</i>	(g)
	<i>extranumerários</i>	
	<i>funcionários</i>	

- contratados*: servidores contratados e pagos para tarefas específicas ou fins especiais.
- mensalistas*: servidores pagos por mês, o grupo que mais se aproxima dos funcionários.
- diaristas*: trabalhadores braçais ou especializados, pagos por dia.
- tarefeiros*: empregados contratados para tarefas subalternos, pagos por produção.
- cargos isolados*: certos cargos que não puderam ser incorporados ao sistema de classes.
- efetivos*: funcionários nomeados para certos cargos permanentes. Aplica-se também aos ocupantes de cargos de carreira.
- em comissão*: funcionários ocupantes de cargos de direção e funções de chefia e assessoramento, nomeados em razão de confiança pessoal e livremente demissíveis.

Caberia ao órgão central de pessoal, o Conselho Federal do Serviço Público Civil, a tarefa de classificação e reorganização. Os cinco membros do Conselho, nomeados pelo Presidente da República, deviam ter conhecimento especializado de administração pública, competindo-lhes a seleção de candidatos a ingresso no serviço público e o assessoramento do Presidente em assuntos de promoção e organização.

Vale salientar, porém, que essa reforma por mais ampla que tenha sido, não criou um sistema de mérito para todo o serviço público. Como resultado, quando da volta ao antigo *sistema do pistolão*, com a derrocada do Estado Novo, não havia um sistema do mérito a aniquilar. A intenção da reforma, sem dúvida, era tornar o ingresso no serviço público dependente de concurso. Mas, os cargos de direção, intermediária e superior, bem como as funções de chefia e de assessoramento, continuaram a ser preenchidos por livre escolha. A razão disso pode ter sido permitir a ministros imbuídos

²⁹ In PINTO PESSOA SOBRINHO, Eduardo. *Curso de Classificação de Cargos*. Rev. do Serviço Público, Rio, 1952, e SIEGEL, p. 250-251.

da mentalidade de reforma promover, rapidamente, o sangue novo e assim contornar o *establishment* decorrente de nomeações pelo método antigo. Mas isto, inevitavelmente, significava que o serviço público continuaria a ser dominado pelos vícios do passado e que os novos servidores prontamente adotariam, também eles, as práticas dos antigos.³⁰ A livre escolha para cargos de confiança, como não podia deixar de ser, teve efeito prejudicial.

O processo de reforma do serviço público recebeu grande alento com o golpe de estado de novembro de 1937 e conseqüente instituição do Estado Novo. O art. 67 da Constituição outorgada em 1937, previu um departamento administrativo geral, com poderes extraordinariamente amplos. Caber-lhe-ia estudar o sistema administrativo nacional, visando a maior economia e eficiência. Além disso, porém, lhe caberia elaborar o orçamento anual e controlar a sua execução. Teria aquele órgão, também, o controle de todos os assuntos relativos a pessoal e material do serviço público bem como responsabilidade pelo exame da legislação pertinente. Em suma, seria um órgão de administração geral, segundo as linhas recomendadas pelo administrador público norte-americano W. F. Willoughby.³¹ O Conselho Federal do Serviço Público Civil foi transformado nesse novo órgão, denominado Departamento Administrativo do Serviço Público, ou simplesmente DASP, a que foram, assim, atribuídos poderes mal definidos, embora extremamente amplos, sobre todos os aspectos da administração pública.

Até que ponto teve o DASP êxito em introduzir economia, eficiência e racionalidade no serviço público brasileiro? Em alguns setores o insucesso foi evidente desde o começo e toda aquela preocupação do DASP em concentrar-se nos problemas de pessoal (sobretudo a realização dos concursos de ingresso no serviço público), pode ter sido um erro. A criação da Divisão do Orçamento, a que caberia a elaboração do orçamento nacional, foi um fracasso total, o orçamento continuou sendo feito no Ministério da Fazenda até 1945 e, mesmo então, sua transferência para o DASP foi puramente nominal, pois este órgão nada mais faria do que aprovar a proposta do Ministério. Da mesma forma, a Divisão de Organização e Métodos, que presumivelmente haveria de aprimorar os métodos de trabalho vigentes nos ministérios, muito pouco conseguiu realizar. Kleber do Nascimento observou “a distância entre as metas e as realizações da reforma”, e isto se aplica a quase todos os setores do trabalho do DASP. Desde 1934, tem sido, teoricamente, necessário passar num concurso para ingressar no serviço civil permanente. Mas, na realidade, calcula-se que somente 10% dos funcionários atualmente em atividade, efetivamente terão entrado por concurso. A Divisão de Edifícios Públicos é “uma das muitas organizações fantasmas

³⁰ Isto foi assinalado por BARRETO, Eloah M. G., WAHRlich, Beatriz & SIQUEIRA, Belmiro. *Normas para Preservação e Revigoramento do Sistema do Mérito*. Rio, 1963, p. 34-5. Beatriz Wahrlich é presentemente Diretora da Escola Brasileira de Administração Pública, da FGV, e Belmiro Siqueira foi Diretor-Geral do DASP, órgão que tem a seu cargo o funcionalismo público.

³¹ WAHRlich, Beatriz. *An Analysis of DASP*, ensaio escrito para a Public Administration Clearing House, Chicago, em fevereiro de 1955, p. 3. Veja-se também, WILLOUGHBY, William Franklin. *Principles of Public Administration*. Baltimore, 1927, p. 360-1.

do serviço público". O sistema orçamentário é desenganadamente inadequado às necessidades do planejamento moderno; suas estatísticas são extremamente inexatas.³²

Isto, porém, não deve ser tomado como uma condenação do DASP. Essa organização não fracassou; muito fez para despertar a opinião pública em favor da reforma do serviço público. Kleber do Nascimento afirma que suas falhas não decorrem de incompetência ou apatia do pessoal, mas da falta de uma estratégia de reforma "ajustada às necessidades e possibilidades da burocracia federal".³³ A causa principal do insucesso do DASP durante o Estado Novo, quando gozava do apoio do governo central, é que procurou realizar uma tarefa para a qual estava completamente despreparado. O DASP destinava-se a ser um órgão técnico de administração. Competia-lhe, teoricamente, a última palavra em questões técnicas, mas todas as decisões em matéria não-técnica, seriam da alçada dos ministérios.³⁴ Na prática, porém, a situação era bem diferente. O DASP foi deliberadamente usado por Vargas como instrumento de domínio pessoal. Constantemente era chamado a decidir questões não-técnicas e acabou por se tornar um *superministério* não oficial, largamente antipatizado pela sua arrogância e a inflexibilidade de muitas de suas decisões. Esta foi a razão de sua desastrosa perda de prestígio e poder após a volta ao governo constitucional.³⁵

A principal deficiência do DASP, porém, não foi estar sujeito a controle político, mas, sim, haver procurado combinar objetivos políticos com objetivos técnicos. Na sua atuação no setor técnico, também, cometeu o erro de aplicar técnicas provenientes de fontes estrangeiras, mormente dos Estados Unidos, sem considerar se elas poderiam produzir bons resultados no contexto brasileiro. O aprimoramento das técnicas administrativas era certamente necessário, mas não seria capaz de modificar a natureza intrínseca do serviço público. Há indícios de que não conseguiu isso nem na fase áurea do Estado Novo. Karl Loewenstein, que foi um dos mais argutos observadores da administração pública brasileira na era de Vargas, mostra-se

³² NASCIMENTO, Kleber do. Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa: A Experiência Federal Brasileira, *Revista de Administração Pública*, FGV, I, p. 11-51.

³³ NASCIMENTO, Kleber do. Reflexões... *Revista de Administração Pública*, FGV, I, p. 14.

³⁴ Essa ênfase na natureza técnica do DASP, representa a divisão entre *meios e fins*, características da escola americana de administração pública, e também das idéias de Taylor sobre a "gerência funcional".

³⁵ VIEIRA DA CUNHA comenta: "Sem ser por natureza um órgão peculiar às Ditaduras desempenhou papel relevante no jogo político do Ditador. Era chamado a opinar sobre os mais variados assuntos. Dessa maneira, o ditador podia valer-se do prestígio de um órgão técnico para dar maior peso às decisões que mais lhe interessavam" (VIEIRA DA CUNHA, Mário Wagner. *O Sistema Administrativo Brasileiro*, op. cit., p. 92-3). Alguns autores chegaram a alegar que o DASP devia ser um instrumento do Estado Novo. AZEVEDO AMARAL sustentava que uma administração imparcial poderia ser desejável numa democracia liberal, mas que era supérflua no Estado Novo. Seria "um contra-senso que implicaria em tornar incapazes de desempenhar as funções decorrentes da finalidade da organização estadual exatamente os instrumentos por meio dos quais tais finalidades devem ser atingidas" (AZEVEDO AMARAL. *Política e Serviço Público*. *Revista do Serviço Público*, DASP, II, n.º 1, abr. 1938, p. 13.

extremamente cético quanto à possibilidade de mudança enquanto o serviço público fôsse dirigido por homens não favoráveis à reforma; o serviço público brasileiro, sem dúvida, continuou tendo excesso de pessoal, e a maior parte do funcionalismo, nêle vê ainda uma sinecura. O ingresso, teoricamente, era competitivo, mas "diplomas universitários eram considerados equivalentes oficiais, e o pistolão o equivalente inoficial".³⁶ Os cargos mais elevados do serviço público continuaram sendo ocupados por luso-brasileiros das classes superiores, e ministros e interventores continuavam a escolher seus auxiliares imediatos dentre amigos e conhecidos.

Outro problema de monta, era a inadequada supervisão da grande massa do funcionalismo. Nazaré Dias salientou haver muita tensão entre os antigos funcionários graduados e os novos que ingressavam.³⁷ O grupo da reforma era pequeno demais para converter a mudança em realidade em todo o serviço público. Esta dificuldade se agravava em virtude do sistema de promoções por antiguidade, o qual solapava o sistema do mérito e assegurava que o serviço público continuasse a ser dirigido pelos anti-reformistas. Não foi senão ao termo do Estado Nôvo que os reformadores se deram conta da necessidade de um sistema racional de promoções por merecimento.³⁸

O resultado de todos êsses problemas foi uma considerável oposição ao DASP, mesmo na época em que contava com todos os recursos da ditadura. Êsse fato foi reconhecido na ocasião. "Descontentamento e falta de compreensão... constituem as duas causas da resistência passiva; as manifestações dessa resistência, às vêzes, são de tal ordem, que até os observadores mais desavisados não hesitam em tachá-las de sabotagem".³⁹ Entretanto, a oposição mais acirrada não foi, absolutamente, política; resultou de uma resistência dos ministérios contra o que consideravam um intruso. Exemplo disso, foi a incapacidade do DASP de conseguir o contrôle do orçamento. Essa atribuição do DASP era, em grande parte, uma tentativa de seguir os princípios estabelecidos por W. F. Willoughby para um órgão de administração geral; pretendia-se que o DASP controlasse tanto a administração geral quanto o orçamento (seguindo de perto o modelo do Tesouro Britânico). Todavia, a resistência do Ministério foi tão forte, que o DASP jamais conseguiu mais do que um contrôle formal do orçamento. Para harmonizar a situação, foi criada uma Comissão do Orçamento, no Ministério da Fazenda, presidida pelo Presidente do DASP. Êsse arranjo provisório continuou até 1945, quando finalmente foi criada a Divisão de Orçamento do DASP.⁴⁰ A essa altura, porém, todo o govêrno de Vargas estava abalado, e o DASP, na verdade, jamais conseguiu ter o contrôle do orçamento.

³⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*, op. cit. p. 104.

³⁷ TEIXEIRA DIAS, José Nazaré. Formação de Supervisores. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, DASP, III, n.º 2, agô. 1942, p. 27.

³⁸ CARNEIRO, Alaim de Almeida. A Promoção nos Serviços Públicos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, DASP, vol. 4, n.º 2, fev. 1944, p. 40-1.

³⁹ BERQUÓ, Urbano C. Eficiência Administrativa e Sabotagem Burocrática. *Revista do Serviço Público*, II, abr. 1938, p. 5-6.

⁴⁰ A divisão de Orçamento só foi criada pelo Decreto-lei n.º 7.416, de 26 de março de 1945; WAHRlich, Beatriz. *An Analysis of DASP*, p. 4-5. KLEBER DO NASCIMENTO, porém, sustenta que os contrôles orçamentários, então instituídos, eram

Nessas condições, o DASP, ao mesmo tempo em que não conseguia firmar seu controle sobre os ministérios, criou para si mesmo a imagem de um órgão de supervisão a serviço de uma ditadura. Contudo, seu fracasso mais clamoroso talvez tenha sido sua incapacidade de adquirir o controle da administração de pessoal, o que constituía a sua principal meta. Esse insucesso, até certo ponto, foi culpa própria porquanto a divisão de todos os servidores públicos civis em funcionários e extranumerários, cindiu o serviço público em duas classes, das quais a inferior praticamente não era afetada pelas reformas do DASP.⁴¹ Os extranumerários eram menos favorecidos em matéria de vencimentos, aposentadoria e férias; continuavam, em sua maioria, a ingressar à base de relações políticas ou pessoais, e não por concurso. Dessa forma, eram colocados numa situação de inferioridade em relação aos funcionários, embora muitas vezes possuíssem tanto conhecimento prático do funcionamento da administração quanto aqueles.⁴² Essa tensão entre setores *privilegiados* e *desprivilegiados* do serviço público viria ter sérias consequências depois de 1945.

Encerrando este necessariamente imperfeito exame da reforma do serviço público na era de Getúlio Vargas, podemos talvez concluir que a referida reforma representou uma tentativa daquele Presidente — o qual, sob muitos aspectos, era um “déspota iluminado”,⁴³ no sentido de criar um instrumento que controlasse eficientemente o Brasil e ao mesmo tempo lhe devotasse fidelidade pessoal. A reforma, porém, falhou, e a razão principal do fracasso foi que se concentrou, quase exclusivamente, nos aspectos técnicos de uma reforma administrativa. As publicações oficiais relativas a assuntos de administração pública, naquela época, mostravam-se repletas de traduções de obras de administradores públicos norte-americanos, aplicando-se

puramente formais. Muitos órgãos tinham que dar recibo do material antes de recebê-lo. Isso tornava-se necessário porque os emperrantes controles do DASP de tal forma encurtavam o ano comercial, que os pedidos feitos em janeiro, só eram entregues em maio. Isto significava que, em certos casos, os controles exercidos pelo DASP aumentavam as oportunidades de corrupção (NASCIMENTO, Kleber do. Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa. *Revista de Administração Pública*, I, jul. 1967, p. 36-37).

⁴¹ O plano de classificação do serviço público foi codificado pelo Decreto-lei n.º 1.713, de 12 de outubro de 1939.

⁴² Havia, nessa divisão, um tanto quanto de distinção de classe. As provas eram bastante difíceis, pelo menos em comparação com o gabarito dos candidatos, muitos dos quais eram reprovados. Os que não passassem, e fossem desprivilegiados, teriam que ingressar no serviço público como extranumerários, ao passo que os reprovados, porém privilegiados, podiam conseguir um cargo de confiança, não sujeito a concurso, mas superior aos cargos efetivos do serviço público.

⁴³ O papel de Vargas, no Brasil, pode ser comparado ao de Pedro o Grande, na Rússia (GRAHAM, Lawrence G. *Formalism and Reality in the Brazilian Civil Service*, p. 82). Ambos procuraram realizar a unidade nacional e o desenvolvimento através de um novo serviço público, segundo os mais recentes modelos — na Rússia, a Suécia e seu sistema colegiado; no Brasil, as teorias de administração geral de WILLOUGHBY, importadas dos Estados Unidos. Os dois falharam porque novos sistemas não podem ser implantadas com velhos burocratas; em ambos os casos, os grupos de reforma, embora contando com todo o apoio do governo, não conseguiram vencer a massa inerte da sociedade tradicional.

técnicas americanas sem levar em conta se seriam produtivas no contexto brasileiro. As técnicas administrativas do século XX, tal como a teoria constitucionalista do século XIX, permaneciam no papel porque não se harmonizavam com a natureza fundamental da sociedade na qual estavam sendo introduzidas. Havia, certamente, ainda outras razões para o insucesso da reforma administrativa; a arrogância de alguns dos *agentes da mudança* que se consideravam donos da sabedoria e procuravam compelir em vez de persuadir;⁴⁴ outra razão, era a oposição de indivíduos com interesses radicados no serviço público (muitos dos quais possuindo experiência prática maior que a dos reformadores). A falha fundamental, porém, foi que um número demasiado grande dos reformadores do serviço público brasileiro, por mais competentes e dedicados que fôssem, tinham demasiado conhecimento do serviço público e insuficiente conhecimento do Brasil.

5. Reforma Administrativa após 1945

Quaisquer que fôssem as causas das deficiências do DASP, o fato é que a organização foi duramente castigada após o colapso do Estado Nôvo. A volta ao regime constitucional ocorreu simultaneamente com o ressurgimento dos partidos políticos, e isto tornou o serviço público um instrumento de nepotismo político em muito maior medida do que havia sido antes. Dos três principais partidos, o PSD, rural conservador, necessitava poder fazer nomeações para conservar a unidade dos chefes políticos rurais, os coronéis; o PTB das cidades, o partido dos sindicatos profissionais, necessitava das nomeações políticas para dar emprego a seus filiados entre os grupos urbanos operários e de classe média inferior.⁴⁵ Somente a UDN, liberal, evidenciou qualquer entusiasmo por um serviço público livre de nepotismo, e isto porque se encontrava quase permanentemente na oposição.⁴⁶ Como resultado, não

⁴⁴ Veja-se em NASCIMENTO, Kleber do. *Change Strategy and the Client System in Brazil*, Los Angeles, University of Southern California, International Public Administration Center, 1967, uma discussão dos insucessos da estratégia de reforma. Toda a tese de NASCIMENTO é que a reforma fracassou porque seus proponentes queriam introduzir mudanças em todo o sistema de uma só vez, em lugar de se contentarem em trabalhar gradualmente, partindo de dentro e procurando persuadir o funcionalismo de carreira do acerto de seu ponto de vista.

⁴⁵ Os partidos políticos brasileiros (tal como os dos Estados Unidos) tendem a constituir coalizões bastante heterogêneas, ligadas menos por ideologias ou mesmo considerações de classe do que pelo desejo de mobilizar votos e ganhar eleições. O nepotismo político é necessário no Brasil, assim como o é nos Estados Unidos, para dar alento aos cabos eleitorais e outras figuras capazes de aliciar votos, e a quantidade de empreguismo necessária tem aumentado paralelamente ao grande crescimento do eleitorado (cêrca de 1 milhão, em 1930, 7,5 milhões em 1945 e 20 milhões em 1966). O PSD e o PTB eram os partidos mais interessados em conquistar o voto das massas, e por isto mais dependentes do nepotismo; foram também, eles, os partidos, que detiveram o poder a maior parte do tempo entre 1945 e 1964, estando, por isso, em melhores condições para praticar o nepotismo.

⁴⁶ Tanto o PSD como o PTB, eram partidos favoráveis a VARGAS, sendo que o primeiro representava os grandes fazendeiros e, também, alguns grandes homens de negócios, e o outro representava as grandes massas urbanas organizadas pelos sindicatos criados no governo de Vargas. A UDN era o partido anti-Vargas; com-

é de surpreender que durante o mandato presidencial do Marechal DUTRA, verificou-se um ataque em massa contra o DASP, principalmente sob alegação de que havia sido um instrumento do Estado Nôvo e, assim, intrinsecamente, antidemocrático. Na Câmara dos Deputados foi apresentado um projeto de lei extinguindo o DASP e transferindo suas funções para o velho rival, o Ministério da Fazenda. O projeto não passou, embora tivesse o apoio da coalizão governamental e talvez tivesse mesmo sido elaborado no Ministério da Fazenda.⁴⁷ No entanto, embora os inimigos do DASP não conseguissem destruí-lo em ataque frontal, foram bem sucedidos no solapamento de suas bases. O Marechal Dutra recusou-se a realizar concursos, alegando razões de economia; os controles orçamentários do DASP tornaram-se, meramente, simbólicos. Entretanto, preencheu o Presidente Dutra muitas vagas com interinos, cuja nomeação não obedece ao sistema do mérito, e bem assim criou numerosas funções de extranumerário, sobretudo no fim de seu governo.

Essas mudanças “destruíram o mecanismo organizado para criar e manter um serviço público de elite”.⁴⁸ Os cargos públicos eram de um modo geral preenchidos por interinos, como recompensa por serviços políticos que haviam prestado. O DASP continuava existindo e continuava teoricamente incumbido da escolha dos funcionários públicos de carreira. Mas seu poder de controle sobre todo o sistema administrativo havia sido anulado; os ministérios haviam recuperado a sua autonomia, e a administração local era, em grande parte, controlada pelas máquinas políticas locais. A burocracia havia sido reconquistada pelos políticos, e era utilizada para recompensar os amigos. A burocracia, de um modo geral, constituía um instrumento de mobilidade social; os cargos inferiores do serviço público proporcionavam ao trabalhador recém-alfabetizado, uma oportunidade de subir na escala social.

Esta marcha regressiva foi, todavia, parcialmente sustada pelo retorno de Vargas ao poder, em 1951, como presidente constitucional. Foi, então, iniciada uma reclassificação do serviço público, mais completa e mais sistemática; reiniciaram-se os concursos públicos para ingresso no serviço público; o controle de pessoal foi retirado novamente dos ministérios. Todavia, não

punha-se, principalmente, dos fazendeiros contrários a Vargas e da classe média urbana *progressista* (inclusive a maioria dos propugnadores da reforma do serviço público), contando, também, com um segmento da classe média inferior. Dos vários Presidentes que governaram o País nesse período, Dutra teve o apoio de uma coalizão do PSD e diversos partidos menores, com o apoio tácito do PTB; Vargas foi o candidato de uma coalizão entre o PTB e o PSD, que se mostrou imbatível até 1964; Café Filho era vagamente inclinado para a UDN, mas pouca oportunidade teve para fazer qualquer coisa em favor desse partido; Kubitschek foi apoiado pela coalizão PSD-PTB; Quadros foi um livre-atirador político, tendo o apoio da UDN, que esperava alcançar o poder depois de quinze anos de ostracismo; e Goulart foi o *filho dileto* do PTB do Estado do Rio Grande do Sul.

⁴⁷ Para um relato da tentativa de extinguir o DASP, veja-se SIEGEL. *The Vicissitudes of Administrative Reform*, op. cit. p. 168-172. SIEGEL foi informado de que o projeto havia sido redigido pessoalmente pelo então Ministro da Fazenda, Luiz Correia e Castro.

⁴⁸ GRAHAM, Lawrence G. *The Clash between Formalism and Reality in the Brazilian Civil Service*, op. cit. p. 245.

poderia haver um retôrno ao Estado Nôvo. Vargas dependia tanto quanto qualquer outro político do nepotismo que, no seu caso, se estendia às classes inferiores por causa de sua dependência das massas e dos líderes trabalhistas. Um sistema completo de empreguismo, destinado a beneficiar os eleitores do PTB, foi instituído no Ministério do Trabalho, cujo titular era o protegido de Vargas, João Goulart, e nas instituições de previdência fundadas para amparar determinadas classes de trabalhadores. Essas instituições empregavam um nôvo tipo de funcionário, mais numeroso e menos instruído do que os funcionários de classe média de que se compunham os ministérios mais antigos. O empreguismo na previdência social foi muito atacado e, talvez, justificadamente; em muitos casos, porém, as críticas não eram feitas porque o sistema fôsse mais corrupto do que o antigo serviço público, mas porque era mais conspícuo na sua corrupção. Práticas que talvez passassem sem reparo num serviço público aristocrático, eram condenadas numa burocracia de massas; ambos os setores, porém, seguiam o mesmo princípio — de que o serviço público existe em benefício dos funcionários e não do público em geral.

O grau de negotismo nas nomeações para o serviço público pode ser estimado comparando-se o número de aprovações em concurso com o número de cargos legalmente sujeitos a preenchimento por concurso. Entre 1938 e 1962, 695.499 candidatos inscreveram-se em concursos, mas sòmente 285.825 chegaram a submeter-se às provas. Dêstes últimos, 75.155 foram aprovados, mas sòmente 30.000 ingressaram no serviço público. Em 1961, o número de cargos teòricamente sujeitos a concurso era de 300.000, para contar só os dos ministérios.⁴⁹ Nas autarquias, que têm cêrca de 200.000 cargos e as quais abrangem uma vasta gama de atividades, desde indústrias nacionalizadas até instituições de previdência social, sòmente duas organizações, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários dispunham, em 1960, de um sistema de concursos para admissão de servidores. Mesmo, porém, nessas duas entidades, numerosas nomeações irregulares têm sido feitas de então para cá. Sòmente cêrca de 14.000 de seus funcionários estima-se terem entrado por concurso. Dessa forma, na melhor das hipóteses, sòmente 75.000 dos 300.000 cargos dos ministérios, e 14.000 dos 200.000 cargos das autarquias podem ter sido preenchidos pelo processo legal. Depois de 30 anos de ingentes esforços, sòmente 89.000 dos 500.000 funcionários públicos federais, ou seja 17,8%, ingressaram com observância do sistema de mérito.⁵⁰

O efeito da maior utilização do serviço público para fins de empreguismo, pode ser verificado na grande expansão numérica da burocracia.

⁴⁹ WAHRlich, Beatriz. *A Importância da Formação de Pessoal*. Rio, Serviço Social do Comércio, Dept. Nacional, 1960, p. 18.

⁵⁰ WAHRlich, Beatriz, BARRETO, Eloah M. G. & SIQUEIRA BELMIRO. *Normas para Preservação e Revigoramento do Sistema do Mérito*. Rio, 1963. O relatório anual do DASP estimava que de 300.000 funcionários efetivos (exclusive extranumerários), apenas 15% haviam ingressado no serviço público por concurso (*Jornal do Brasil*, 8 de julho de 1961).

6. Proporções do Serviço Público Federal, 1938-1960⁵¹

	1938	1943	1953	1956	1958	1960(1)	1960(2)	1963(3)
Funcionários na administração direta	131.628	145.991	180.410	217.135	232.632	231.504	—	224.000
Funcionários nas Autarquias	—	—	60.000	—	—	114.604	120.097	120.097
Total de funcionários	—	—	240.000	—	—	345.568	—	344.097
Administração Direta								
Cargos vagos	—	—	—	72.829	—	42.141	21.411	—
Cargos ocupados	—	—	—	217.135	—	231.504	—	—
Total da Administração Direta	—	—	—	289.964	—	273.645	—	—
Autarquias								
Cargos vagos	—	—	—	—	—	28.115	28.115	—
Cargos ocupados	—	—	—	—	—	114.064	120.097	—
Total das Autarquias	—	—	—	—	—	142.179	148.212	—
Total de cargos vagos	—	—	—	—	—	63.876	77.115	—
Total de cargos ocupados	—	—	—	—	—	318.914	344.097	—
Total Serviço Público Federal						382.790	421.212	

⁵¹ Essas estimativas (1938-1943) são de VIEIRA DA CUNHA, Wagner. *O Sistema Administrativo Brasileiro*, p. 129-130 (1953); *Anuário Estatístico*, 1954, p. 463 (1956); *Relatório das Atividades do DASP*, 1960, p. 53, 56 (1958); ANDRADE, Adalmo de Araújo. *Diretrizes para Classificação de Cargos*. Belo Horizonte, Inst Ciências Econômicas, Políticas e Sociais de Minas Gerais, 1960. As três estimativas relativas a 1960 são: 1) *Anuário Estatístico*, 1962, p. 335-6; 2) *DASP. Relatório*, 1960, p. 53, 56; 3) *Jornal do Brasil*, 25 de janeiro de 1961. In: GRAHAM, Lawrence G. *Formalism and Reality*, p. 252.

Que parcela desse incremento numérico pode ser atribuído ao emprego? É certo que o número de funcionários apresentou uma considerável tendência de crescimento, enquanto os extranumerários apresentavam um índice de aumento menor.

7. Funcionários das Principais Categorias⁵²

	1943	1958
Funcionários efetivos	(não há dados	67.096
Funcionários interinos	separados)	51.963
Total	54.164	119.059
Extranumerários		
Contratos	685	
Mensalistas	40.277	
Diaristas	44.959	
Tarefeiros	5.906	
Total	91.827	113.573
Total de servidores públicos civis	145.991	232.632

O exame desses dados parece indicar que as coisas estavam melhorando; aumentava o número de funcionários de carreira. Mais um passo adiante foi dado em 1960, com a extinção da figura do extranumerário, mas, o que aconteceu, na realidade, foi que um número cada vez maior de extranumerários passava à categoria de funcionário ao completar cinco anos de serviço. Depois de 1945 foram relaxados os controles, tanto sobre os extranumerários quanto sobre os interinos; aqueles que ocupassem cargos permanentes por mais de cinco anos, ou que tivessem sido aprovados numa prova de habilitação, passaram a ter todas as vantagens dos funcionários.⁵³

Isto, até certo ponto, se justificava. Os extranumerários compunham a maioria do funcionalismo, tinham mais ou menos as mesmas atribuições e eram tão importantes quanto estes para a administração. Por essa razão, argumenta-se, mereciam tratamento igual.⁵⁴ Entretanto, sua equiparação aos funcionários introduziu nova brecha no sistema, brecha que se alargou com o aumento do número de interinos admitidos em caráter temporário mas, que iam ficando até se tornarem estáveis, amparados por sucessivas leis de efetivação. Não se pode culpar, especificamente, a nenhum Presidente por essa erosão do sistema do mérito, embora a maioria dos brasileiros dirá que

⁵² Art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Constituição Federal de 1946. A prova de habilitação era, para o extranumerário, o equivalente do concurso para o funcionário, mas era muito menos difícil, apenas uma prova de capacidade para o exercício das funções que o servidor estava, então, exercendo.

⁵³ Decreto n.º 22.306, de 1954.

⁵⁴ MEDEIROS, José. Estabilidade do Extranumerário. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, DASP, III, n.º 1, jul. 1950, p. 56-58.

os governos Kubitschek e Goulart foram notadamente corruptos. Entretanto, até Vargas não se opôs à lei que equiparou os extranumerários mensa-listas, com cinco anos de serviço, aos funcionários.⁵⁵ Aquela lei continha uma cláusula proibindo quaisquer nomeações futuras para essa categoria de servidores, mas o Presidente Vargas vetou êsse dispositivo, sob o fundamento de que “frustraria as justas aspirações” dos aprovados em prova de habilitação. Considerasse, ou não, necessário criar um sistema de mérito no serviço público, era o Presidente da República sempre pressionado pela demanda insaciável de cargos para seus eleitores.

As atitudes de todos os Presidentes que sucederam a Getúlio Vargas apresentam, no que se refere ao serviço civil, o mesmo quadro. Começavam proclamando sua crença no sistema do mérito; terminavam cedendo às pressões dos empreguistas. João Café Filho, sucessor de Vargas, chegou a ponto de publicar uma carta aberta aos candidatos a emprego, declarando que não era possível fazer quaisquer outras nomeações, quando o serviço público já dispunha de gente demais e não havia possibilidade de pagar um número maior de servidores.⁵⁶ Entretanto, nada fez êle de eficaz para implantar o sistema do mérito. Da mesma forma, declarava Kubitschek, que queria um sistema de mérito no serviço público; em seguida nomeou um enorme número de interinos, segundo critérios, sobretudo, políticos. Em alguns casos, as medidas destinadas às reformas nada mais fizeram do que abrir caminho para mais outras nomeações por padrinho.⁵⁷ O Presidente Kubitschek anunciou que a partir de 19 de maio de 1958, suspenderia tôdas as nomeações para o serviço público até depois das eleições parlamentares que se realizariam em novembro seguinte. O resultado foi uma corrida de candidatos ao Palácio, antes do prazo fatal,⁵⁸ mas depois das eleições as nomeações normais foram reiniciadas. O principal centro de corrupção eram as instituições de previdência social, e aqui Juscelino se dispôs a agir quando verificou que os escândalos estavam prejudicando o seu prestígio (a UDN obteve consideráveis ganhos nas eleições para o Congresso) e que as novas nomeações estavam sendo utilizadas pelo Vice-Presidente João Goulart para premiar os seus seguidores pessoais.⁵⁹ Entretanto, ao apagar das luzes do seu mandato, Kubitschek fez tantas nomeações (co-

⁵⁵ Lei n.º 2.284, de 24 de julho de 1954.

⁵⁶ GRAHAM, Lawrence. *Formalism and Reality*, op. cit., p. 278, citando o *Jornal do Brasil*, 9 de setembro de 1954.

⁵⁷ Em maio de 1956, foram proibidas quaisquer nomeações para funções estranhas ao Quadro nas autarquias, bem como as efetivações de interinos que não tivessem sido aprovados em concurso a partir de maio de 1952. Isto parecia um expurgo dos servidores que haviam sido admitidos sem observância das normas do sistema do mérito, mas, na realidade, apenas abriu as portas a novas nomeações de empreguismo. GRAHAM. *Formalism and Reality*, op. cit. p. 282.

⁵⁸ GRAHAM, que oferece um dos melhores relatos dos escândalos da era Kubitschek, cita cabeçalhos do *Jornal do Brasil* de 17 e 18 de maio de 1958, respectivamente, p. 4 e seção 2, p. 12, tais como: A corrida ao Catete: querem 20 mil empregos até segunda-feira. Em apenas 48 horas mais de 500 nomeações no IAPI, e 400 nomeações esperam quadro no IAPI. (*Formalism and Reality*, op. cit., p. 283).

⁵⁹ *Jornal do Brasil*, 11 de novembro de 1958.

nhecidas como seu testamento político), que o Ministro do Trabalho e o Chefe da Casa Civil foram obrigados a vir à televisão em sua defesa.⁶⁰

Foi, em parte, um sentimento de revolta contra o período final da era de Kubitschek que levou tantos propugnadores da reforma do serviço público a apoiarem a campanha de Jânio Quadros, com sua ênfase em honestidade e eficiência. Jânio Quadros começou por baixar um decreto proibindo quaisquer nomeações sem concurso e demitindo todos os servidores nomeados após 1.º de setembro de 1960.⁶¹ Houve também um expurgo nas instituições de previdência social, onde os excessos de empreguismo haviam ido longe demais até para o público sempre tolerante.⁶² Muito em breve, porém, Quadros começou a reduzir o ímpeto de seu programa; 20% dos servidores demitidos seriam mantidos, se “ficasse provado que sua presença era essencial”. E a gestão de Quadros durou apenas oito meses. Durante o governo João Goulart o empreguismo desenvolveu-se a ponto de ofuscar até a fase de Kubitschek. Este, pelo menos, usou o empreguismo para construir uma máquina administrativa eficaz e, também, para facilitar a aprovação de seu programa legislativo pelo Congresso.⁶³ No governo Goulart, porém, o poder do nepotismo passou para as mãos do Congresso e de seu próprio partido político, o PTB.

Na administração Goulart, até medidas autênticas de reforma administrativa foram desvirtuadas para fins de empreguismo. O plano de classificação de cargos, de 1960, havia abolido a distinção entre funcionários e extranumerários. Supunha-se que todos os servidores não efetivos só alcançassem efetivação após cinco anos, mas um novo decreto transformou, desde logo, todos os extranumerários em funcionários.⁶⁴ A perda de controle, por parte de Goulart, sobre as nomeações para o serviço público foi tal que, por duas vezes, foi o Presidente obrigado a anunciar a suspensão de quaisquer novas nomeações pelo prazo de um ano. O PTB do Estado de São Paulo escapou-lhe das mãos e só pôde ser acalmado pelo oferecimento de

⁶⁰ O Ministro do Trabalho declarou que haviam sido feitas 4.436 nomeações, sendo 1.657 de concursados. O Chefe da Casa Militar da Presidência da República desmentiu que houvessem sido dados 1.500 empregos, mas admitiu que o Presidente “havia feito muitas nomeações no fim de seu mandato, atendendo às grandes pressões”. “Não era responsável” pelas pessoas nomeadas. *Jornal do Brasil*, 20 de dezembro de 1960.

⁶¹ GRAHAM. *Formalism and Reality*, op. cit., p. 286.

⁶² Houve 5.000 demissões no Ministério do Trabalho, perene baluarte do PTB, e 3.000 nas diversas instituições de previdência. Há quem diga que no Departamento Nacional de Endemias Rurais, haviam sido admitidos 8.500 novos servidores. O setor dos transportes era outro ponto negro; 5.000 servidores foram dispensados em dois departamentos: o DNER e o DNOCS (*Jornal do Brasil*, 24 de fevereiro de 1961).

⁶³ É claro que isto constitui antiga e tradicional prática nos Estados Unidos. O contraste assinalado por Leonard D. White entre o serviço civil dos Estados Unidos ao tempo de Jefferson, quando se compunha de pequeno número de eficientes funcionários, de origem aristocrática, e a era jacksoniana, quando as pressões de um partido de massas levou ao afastamento dos funcionários aristocráticos em favor do empreguismo e conseqüente queda de padrões de desempenho, encontra paralelo na situação brasileira antes e depois de Vargas.

⁶⁴ Decreto n.º 48.921, de 21 de dezembro de 1960.

setenta e três nomeações imediatas nos ministérios e autarquias federais. A burocracia do empreguismo chegara ao colapso final; os clientes, longe de serem gratos pelos favores que lhes eram outorgados pelo patrono, reclamavam quando êle deixava de os conceder com a presteza que esperavam. . .⁶⁵

8. Tentativas mais Recentes de Reforma

Durante todo êsse período, o serviço público vinha decaindo dos padrões vigentes à época de Vargas, na qual, a tôda evidência, eram os problemas da administração brasileira enfrentados enèrgicamente (embora com recursos inadequados). Sem embargo, lutavam ainda os principais membros do *grupo reformista* pelo aperfeiçoamento da administração, aliás com êxito considerável em certos setores. Um dêsses sucessos foi a Escola Brasileira de Administração Pública, no Rio de Janeiro, precursora de mais de quarenta instituições, que, em todo o país, preparam estudantes para carreiras na administração pública e privada. Hoje, a Escola dispõe de uma excelente biblioteca e de um magnífico corpo docente, e forma cêrca de cem alunos por ano para o serviço público. Embora muitos dêles não ingressem na administração pública, constituem um grupo de pessoas conscientes dos problemas do serviço público e que representam um repositório de talento administrativo que dantes não existia.

Ao mesmo tempo, tem continuado a pesquisa e a discussão da reforma administrativa com uma animadora franqueza quanto aos fracassos do passado e com disposição de apreciar criticamente as *vacas sagradas* do sistema administrativo. Em 1963, João Goulart designou Ernani do Amaral Peixoto, Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, mas pouco chegou a ser realizado no caos do último ano daquela presidência. O relatório da Comissão recomendou maior uniformidade de estrutura entre os ministérios e, sobretudo, que se pusesse fim às inúmeras invasões de atribuições e superposições que se notavam nas atividades dos diversos ministérios, institutos e grupos de reforma que surgiram como resultado da falta de continuidade organizacional. Nenhuma providência prática, porém, resultou das recomendações feitas. Após a Revolução de Abril, deu-se novamente atenção aos problemas da administração; o nôvo govêrno tinha antecedentes udenistas, e era menos favorável ao clima de empreguismo político e demagogia que havia marcado as presidências precedentes. Além disso, a nomeação de Roberto Campos, para Ministro do Planejamento deu aos problemas de planejamento e administração um prestígio como jamais haviam desfrutado. A reforma administrativa era a meta que estava em pauta na década de 1960, tal como o desenvolvimento econômico havia sido a da década de 1950. Com isto em mente, foi constituído um grupo de reforma, sob a direção de Nazaré Dias, com a finalidade de reexaminar todo o problema, mais uma vez.

⁶⁵ Para um sumário dos problemas das instituições de previdência social, veja-se GRAHAM. *Formalism and Reality*, op. cit., p. 297.

O resultado do trabalho de Nazaré Dias foi a nova Lei da Reforma Administrativa,⁶⁶ que representa um rompimento com os métodos e atitudes do passado. As reformas anteriores, na sua maioria, haviam sido universalistas, no sentido de que procuravam reformar, de uma vez só, a totalidade do serviço público; as novas reformas serão levadas a cabo *por etapas*;⁶⁷ serão seletivas; na opinião de Beatriz Wahrlich a implantação da reforma deveria concentrar-se, inicialmente, em alguns poucos ministérios; deveria limitar-se aos níveis superiores da hierarquia. As reformas serão organizadas em cada um dos ministérios com a assistência do Gabinete do Ministro; os ministérios serão escolhidos em função de sua importância para a nação, e também, do entusiasmo do funcionalismo para com a idéia da reforma.⁶⁸ No passado, tantas reformas se perderam porque não se soube garantir a sua continuidade; o trabalho era abandonado a meio caminho, e tudo tinha de começar de novo, depois de poucos anos ou mesmo meses. A nova reforma procurará superar a inevitável inércia da grande massa do funcionalismo, insistindo na observância de prazos certos; usará diferentes grupos de funcionários para tarefas específicas e temporárias, em vez de confiar a reforma toda a um único grupo de agentes de mudanças, sem limite de tempo para suas atividades. Um erro freqüentemente cometido no passado foi tentar levar a efeito toda a reforma com um pequeno grupo de especialistas, isolados da vida normal das organizações que se propunham a modificar. A atual reforma procura atrair o maior número possível de servidores para a obra dos agentes da mudança.⁶⁹

Entretanto, a presente reforma não se preocupa exclusivamente com as estruturas oficiais da administração, outro ponto em que se distingue das anteriores; ela se preocupa em apresentar a reforma não como uma imposição de fora, mas como algo que trará para os próprios servidores públicos as vantagens de um trabalho bem pago, com tarefas interessantes, em lugar das trivialidades burocráticas que hoje ocupam o mal remunerado tempo de tantos deles. À medida em que os funcionários forem se convencendo de que a reforma é um objetivo digno do esforço que exige (e não aquela mera atividade de fachada que, tantas vezes, tem sido no passado) é de esperar-se que sentirão, também, a necessidade de uma administração eficiente. Os reformadores dão-se conta de que há necessidade de progresso técnico; entretanto, não mais acreditam que seja só disso que se precisa. Além da técnica, desejam formar aquêle *esprit de corps* que tornou o Serviço Civil Inglês na Índia, a Classe Administrativa do Serviço Civil Britânico e os diversos grupos do funcionalismo francês corpos funcionais tão notáveis.

Essas idéias foram incorporadas à Lei da Reforma Administrativa, cêrca de um ano atrás. Desde então tem-se verificado uma perda de ímpeto no grupo dos agentes da mudança. Tanto Roberto Campos, como Nazaré Dias, deixaram a administração pública, e o apoio do govêrno mostra-se

⁶⁶ Decreto-lei n.º 200, *Diário Oficial* de 27 de fevereiro de 1967.

⁶⁷ Decreto-lei n.º 200, art. 146.

⁶⁸ WAHRlich, Beatriz M. de Souza. *Características Desejáveis à Administração de Pessoal do Serviço Civil Brasileiro Face ao Papel da Administração Pública no Processo de Desenvolvimento Nacional*, ed. mimeografada, setembro de 1969, p. 3.

⁶⁹ WAHRlich, Beatriz M. de Souza. *Características desejáveis*, ... p. 4 e 5.

menos decidido. Num ponto, porém, a reforma ainda avança vigorosamente; trata-se da idéia de criar uma classe administrativa brasileira. Há de ter sido notado que, até o presente, a reforma administrativa jamais atingiu os níveis superiores do serviço público; os cargos de direção e de formulação de diretrizes sempre têm sido considerados cargos de confiança, preenchidos pelos ministros em termos de confiança pessoal. Isso tem a vantagem de proporcionar, a cada ministro, uma equipe de pessoal em que pode confiar, mas, por outro lado, conduz a uma fatal ausência de continuidade e oferece ao servidor público de carreira pouca perspectiva para alcançar uma posição de real influência e responsabilidade. Procurando resolver esse problema, propôs o grupo Nazaré Dias a criação de um novo corpo de assessôres. Estes formarão um grupo de administradores de elite, com remuneração e treinamento diferentes do restante do funcionalismo, subordinados aos respectivos ministros e com a atribuição de opinar sobre todos os aspectos das atividades do ministério. A coordenação entre os ministérios deverá ser efetuada por uma série de grupos interligados de assessôres, equivalentes às comissões do Gabinete britânico. Esse esquema continua no papel; trata-se, no entanto, de uma proposta interessante que tem por finalidade proporcionar ao serviço público brasileiro a tão necessária orientação dos escalões superiores.

9. Conclusão

A reforma administrativa brasileira encontra-se, atualmente, num interessante estágio de evolução, não tendo ainda assumido forma definitiva. Evidentemente, há sempre certos riscos nas reformas que se encontram em fase de implantação. Os projetos podem nunca sair da mesa de trabalho. A idéia de conquistar a confiança do funcionalismo pode degenerar numa aquiescência com os antigos abusos, simplesmente por gostar o pessoal do velho sistema. De um modo geral, porém, tem sido feita uma tentativa encorajadora no sentido de deixar de lado a preocupação, exclusiva, com os aspectos puramente técnicos e mecânicos, como fundamento da reforma, e em vez disto, procurar dar maior importância ao moral do funcionalismo e a sua conscientização para valores como economia, eficiência e confiabilidade. Esse critério, também, encerra perigos pois qualquer tentativa de produzir uma classe de servidores públicos imbuída de fervor evangélico (ou mesmo utilitário) na sua convicção da necessidade de um senso de dever, seria provavelmente fútil no contexto de uma sociedade em desenvolvimento; representa, porém, o reconhecimento de que as boas administrações são feitas com as pessoas e não com as normas prescritivas. O serviço público brasileiro já conta, hoje, em todos os níveis, com um grande número de funcionários que, em matéria de energia, inteligência e dedicação, nada ficam a dever aos que encontramos em serviços públicos de muito maior reputação no mundo. Se conseguir canalizar as boas qualidades que já estão ali presentes, o Governo Brasileiro terá uma administração mais do que capaz de dar conta das tarefas inerentes ao desenvolvimento do país e à construção de uma nação moderna.

SUMMARY

TRENDS IN ADMINISTRATIVE REFORM

Brazilian administrative history has been one of constant struggle between centralism, represented by the Emperors and powerful Presidents such as Vargas, and federalism, represented by the power of the states and the geographical conditions of the country. Brazil was largely controlled by the local landowners, and in consequence the civil service was weak. The situation changed after the arrival of the Portuguese court in 1808, several ministries were established and an attempt was made to introduce examinations in the civil service. But the Imperial civil service was **Jeffersonian** (to use **Leonard D. White's** classification); it rested on a small group aristocratic officials appointed personally by the Emperor, and standards were maintained by personal ties rather than by a formal merit system. But the central civil service was not very powerful in 19th century Brazil. It was weakened by the Ato Adicional of 1834, which transferred most of the patronage to the provinces, and almost destroyed by the Constitution of 1891, which introduced an extreme federal system. For the first two decades of the 20th century the federal government was almost reduced to being the puppet of São Paulo and Minas Gerais. From 1920 onwards the government began to enter such fields as education and health. But there was little real interest in civil service reform until after the 1930 revolution, when the government's intervention in economic affairs and welfare schemes required a reformed civil service to make that intervention effective.

The new interest in state activity coincided with a growth, based on U. S. models, of interest in government. Until about 1930 administrative literature was largely judicial; it was concerned with the legal relationship between the civil servant and the state. But after 1930 Brazilian authors began to apply the teachings of **Taylor, Fayol, and Gulick** by attempting to reorganize the civil service by the introduction of a uniform organization and by the regulation of country by the merit system.

This reform movement was encouraged by Vargas, who saw it as a mean of centralizing the government and making it obedient to himself. In 1938 he created the Administrative Department of the Public Service (DASP) to carry out these reforms, and supported it until his downfall in 1945. But the reform largely failed, principally because it left the power of ministers to choose their own subordinates intact. Thus reform at the lower level was offset by the resistance of patronage at the top.

After 1945 the work of DASP was damaged by the resumption of patronage appointments at all levels of the civil service. The old reasons for patronage — provision of employment for family and friends — were supplemented by the need to find jobs for the party workers who organized the new mass political parties, particularly

the PTB and the PSD. As a result a flood of appointments were made, particularly in the social service institutes. Under Kubitschek and Goulart the government practically lost control of civil service appointments to the political parties. In such circumstances such efforts at reform as the new classification of posts (1960) and the creation of an Extraordinary Ministry for Administrative Reform (1963) could not have much effect.

After the April Revolution a new attempt at reform was supported by some members of the new government, notably **Roberto Campos** and **Nazaré Dias**. This movement, culminating in Decree Law 200 of February 27, 1967, aims at decentralizing the administration and carrying out gradual reforms with the active cooperation of ordinary officials, in order to avoid the dictatorial haste of DASP under the Estado Novo. Another interesting proposal is the creation of a special **Corps of Advisers**, an elite body rather like the British administrative class with power to advise ministers directly. But administrative reform will never be effective unless it is given sustained support by the government and accompanied by a change of attitudes among civil servants, especially at the top.

PROCESSO DECISÓRIO NO SERVIÇO DE PESSOAL

Asterio Dardeau Vieira

Esta monografia, de uma das maiores autoridades em administração de pessoal no Brasil, é contribuição inestimável para a tão necessitada reformulação da vida burocrática brasileira. Nela, o autor diagnostica os males e aponta os remédios mais indicados para um dos setores mais atingidos pela sobrecarga burocrática: o Serviço do Pessoal. E, exatamente por estudar um caso particular (Ministério da Fazenda), serve como sugestão concreta para qualquer setor que lhe fôr análogo.

Pedidos para FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Praia de Botafogo, 188, Caixa Postal 21.120, Rio, GB.