

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PEDRO MANERICH NICOLAU

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DO SERVIÇO PÚBLICO (DASP) – 1938-1986**

FLORIANÓPOLIS, 2014

PEDRO MANERICH NICOLAU

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO
SERVIÇO PÚBLICO (DASP) – 1938-1986**

Monografia submetida ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito obrigatório para a
obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Antônio Vieira

FLORIANÓPOLIS, 2014

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 ao aluno Pedro Manerich Nicolau na disciplina CNM 7107 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Pedro Antônio Vieira
Orientador

Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques
Membro

Prof. Daniel da Cunda Corrêa da Silva
Membro

Dedico este trabalho aos meus pais, pelo amor incondicional; e a todos aqueles que torcem pelo meu sucesso!

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, por todo o amor incondicional e por me incentivarem sempre a lutar pelos meus sonhos e objetivos;

Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pela oportunidade de aprender, crescer, amadurecer e dar os primeiros passos na minha vida profissional;

Às minhas irmãs, cunhados, familiares e amigos, pela compreensão, apoio e sugestões;

Ao meu orientador, professor Pedro Antônio Vieira, pelas sugestões, ideias e orientações para a elaboração deste trabalho;

Aos demais professores, servidores e terceirizados da UFSC, que lembrarei com muito carinho;

Aos amigos e colegas que convivi durante a graduação, muito obrigado por tudo;

Aos amigos com os quais dividi apartamento, muito obrigado pelo apoio e incentivo de sempre;

Ao carinho, amizade e respeito de todas as pessoas com as quais trabalhei durante o meu estágio junto ao Serviço Social do Hospital Universitário. Cresci e aprendi muito com vocês, e, com certeza, levarei o aprendizado por toda a minha vida.

A todos os colegas do setor Financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU), e a todos os demais setores dessa Fundação, que me acolheram com muito carinho e respeito.

“Quando você realmente desejar muito alguma coisa, todo o Universo conspirará a seu favor!”

Paulo Coelho

RESUMO

Este trabalho propôs analisar a criação e a evolução do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) como parte de um processo de modernização da administração pública brasileira através das mudanças ocorridas no país após o início da República (1889). Neste sentido, busca-se demonstrar como o avanço da política e da economia brasileira, a partir de 1889, levou à necessidade do Estado centralizar o serviço público para atender as novas demandas existentes na sociedade. Para tanto, buscou-se demonstrar como a política brasileira foi se desenvolvendo ao longo da Primeira República até chegar à Revolução que levou Getúlio Vargas ao Poder, dando início a um Estado mais interventor e regulador. Devido ao crescimento das funções do Governo, houve um aumento justificável no número dos cargos públicos, sendo necessária a criação de um órgão responsável por selecionar os melhores candidatos para esses cargos. Assim, em 1938, o Presidente Getúlio criou o DASP, que possuía a função de selecionar os candidatos por méritos, visto que, durante os primeiros anos da República, os cargos eram preenchidos por interesses políticos. O Departamento Administrativo conseguiu desempenhar as suas funções junto à Presidência, mas, após a deposição de Getúlio, em 1945, as funções do órgão foram reduzidas, e os cargos públicos voltaram a ser preenchidos pelos interesses políticos. A partir de 1952, começaram as tentativas de trazer o mérito novamente ao Serviço Público, através dos projetos de reformas administrativas, porém, somente em 1967 é que uma reforma foi implantada efetivamente. Mesmo com essa reforma, o DASP não conseguiu atingir seus objetivos, pois, a sua estrutura não condizia mais com a realidade brasileira. Dessa forma, no ano de 1986, o Departamento Administrativo do Serviço Público foi extinto.

Palavras-chave: DASP, Reforma Administrativa, Serviço Público.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the creation and evolution of the Administrative Department of Public Service (DASP) as part of a modernization process of Brazilian public administration through the changes in the country after the beginning of the Republic (1889). In this sense, we seek to demonstrate how the political advancement of the Brazilian economy and, from 1889, led to the need for the state to centralize the public service to meet the new demands existing in society. To this end, we sought to demonstrate how Brazilian politics has been developing over the First Republic until coming to the revolution that led Getúlio Vargas to power, ushering in a more interventionist and regulatory state. Due to the growth of the functions of the Government, there was a justifiable increase in the number of public offices, the establishment of a body responsible for selecting the best candidates for these positions is required. Thus, in 1938, President Getúlio created the DASP, which had the function of selecting candidates on merit, because, during the early years of the Republic, the positions were filled by political interests. The Administrative Department could perform their duties with the Presidency, but after the deposition of Vargas in 1945, the functions of the body were reduced, and public offices were again filled by political interests. Since 1952, began attempts to bring back to the Public Service merit, through projects of administrative reforms, however, is only in 1967 that a reform was implemented effectively. Even with this reform, the DASP failed to achieve their goals, therefore, its structure did not fit more with the Brazilian reality. This way, in 1986, the Administrative Department of Public Service has been extinguished.

Keywords: DASP, Administrative Reform, Public Service.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Participação de Produtos Agrícolas no Total Exportado, 1924-1945 (%)	21
Quadro 2. Distribuição Setorial do PIB Brasileiro, 1910-1950 (%)	22
Quadro 3. Presidentes eleitos durante a Política do “café-com-leite”	24
Quadro 4. Principais órgãos criados por Getúlio Vargas – (1930-1945)	28
Quadro 5. Comparação da taxa de crescimento da população e dos funcionários públicos – (1872-1940)	32
Quadro 6. Principais investimentos nas respectivas áreas do “Plano SALTE”	47

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Comparação entre a taxa de crescimento da população e dos funcionários públicos no Brasil – (1872-1940) – (ano base 1872 = 100)	33
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 TEMA E PROBLEMA.....	13
1.2 OBJETIVOS	15
1.2.1 Objetivo Geral	15
1.2.2 Objetivos Específicos	15
1.3 JUSTIFICATIVA	15
1.4 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	15
2 UMA BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DA PRIMEIRA REPÚBLICA	17
2.1 O FIM DO IMPÉRIO BRASILEIRO E O INÍCIO DA REPÚBLICA.....	17
2.1.1 Marechal Deodoro da Fonseca	18
2.1.2 marechal Floriano Peixoto.....	18
2.2 A ECONOMIA BRASILEIRA NOS PRIMEIROS ANOS DA REPÚBLICA	19
2.2.1 O café brasileiro.....	19
2.2.2 O início da industrialização no Brasil.....	22
2.3 A POLÍTICA BRASILEIRA NOS PRIMEIROS ANOS DA REPÚBLICA	23
2.4 A CHEGADA DE GETÚLIO VARGAS AO PODER.....	27
3 OS ÓRGÃOS CRIADOS NA ERA VARGAS E O DASP NO ESTADO NOVO	28
3.1 A CRIAÇÃO DOS DIVERSOS ÓRGÃOS CENTRALIZADORES	28
3.2 UM BREVE HISTÓRICO DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL - DO FIM DO IMPÉRIO AO INÍCIO DA ERA VARGAS.....	32
3.3 OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À CRIAÇÃO DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO	35
3.4 A CRIAÇÃO DO DASPE SUAS PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES NO GOVERNO GETULISTA	37
3.4.1 Principais realizações do DASP no primeiro Governo de Getúlio.....	39
3.4.1.1 Os Planos de Obras elaborados pelo DASP	39
3.4.1.2 A elaboração do primeiro estatuto do funcionário público e a criação da Fundação Getúlio Vargas.....	40
4 O DASP APÓS 1945 E AS TENTATIVAS DE UMA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA NO SETOR PÚBLICO DO BRASIL	42
4.1 A DEPOSIÇÃO DE GETÚLIO VARGAS E O DASP NO GOVERNO PROVISÓRIO	42
4.1.1 O DASP no Governo Provisório.....	43

4.2 O DASP E AS TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS DURANTE O GOVERNO DEMOCRÁTICO APÓS 1946	44
4.2.1 O DASP no Governo de Dutra	44
4.2.1.1 O Plano SALTE.....	46
4.2.2 Um breve relato das tentativas de uma nova reforma administrativa após Dutra	48
4.2.2.1 A tentativa de reforma administrativa de Getúlio Vargas	48
4.2.2.2 A reforma administrativa proposta por Juscelino Kubitschek	49
4.2.2.3 A investida de João Goulart em uma reforma na administração pública	51
4.3 A REFORMA ADMINISTRATIVA REALIZADA NO REGIME MILITAR E O DASP NA DITADURA	54
4.3.1 A reforma administrativa de 1967	54
4.4 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS E A EXTINÇÃO DO DASP	58
4.4.1 Um breve relato da política brasileira entre 1967 e 1985.....	58
4.4.2 A extinção do DASP.....	60
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS	65

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA

A modernização do Estado, após 1930, levou a um crescimento de suas funções, tanto em termos de apoio à classe trabalhadora quanto à burguesia, gerando, assim, um aumento no número de funcionários públicos. Esse aumento de pessoal criou a necessidade de atualizar a seleção e qualificação dos mesmos, visto que, até a chegada de Getúlio à Presidência, em 1930, os cargos eram preenchidos por interesses políticos. Na medida em que o Estado aumentava a sua área de atuação e para acabar com o clientelismo existente, Getúlio Vargas criou, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que ficaria responsável pela seleção dos candidatos através do mérito. Dessa forma, o DASP é visto como parte de um processo da formação do Estado brasileiro no pós-1930, sendo esse Estado o agente promotor da industrialização e do desenvolvimento econômico no país.

O objetivo desta monografia é reconstituir a história do DASP desde a sua criação em 1938 até a sua extinção em 1986. Para conseguirmos atingir tal objetivo, começaremos recapitulando, no capítulo 2, a passagem do Brasil Império para o Brasil República. Essa mudança do Império para a República, em 1889, trouxe ao país novas estruturas políticas, formando uma República democrática e com o Presidente sendo eleito pelo povo.

O período conhecido como Primeira República (1889-1930) marcou o início da industrialização no país, embora lentamente e sem o apoio do Estado, de forma que os responsáveis por essa nova etapa da economia foram os burgueses do café, que, com os lucros acumulados, investiram nas indústrias. A participação das indústrias na formação do PIB teve uma ascensão após a Primeira Guerra Mundial (1914-1919), o que fez com que surgissem novas demandas na sociedade e a necessidade de um Estado mais interventor e centralizador. A modernização do Estado só aconteceu, de fato, com a chegada de Getúlio Vargas à Presidência da República em 1930.

No capítulo 3, veremos que com a chegada de Getúlio à Presidência nasceu um Estado mais centralizador, ampliando as funções do Estado. Com a criação dos novos órgãos, houve um aumento no número de cargos públicos, surgindo a necessidade de um departamento responsável pela seleção de pessoal, visto que, até então, os cargos eram preenchidos por empreguismo político. Assim, a partir de 1935, foram dados os primeiros passos para a modernização do setor público, o que resultou, no ano 1938, ao Decreto-Lei 579, de 30 de Junho, criando assim, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

O DASP ficaria responsável, além dos concursos de seleção de pessoal, pela elaboração do orçamento da União. Até então, a elaboração do mesmo era função do Ministério da Fazenda, mas, após 1938, ficou sob a responsabilidade do Departamento criado por Vargas. No mais, o DASP ficou incumbido, em 1939, pela elaboração do primeiro “Estatuto do Funcionário Público Civil”, e pelo “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional”; em 1943, pelo “Plano de Obras e Equipamentos”; criou, em 1944, a “Fundação Getúlio Vargas”; e as revistas de “Direito Administrativo” e do “Serviço Público”.

Já no capítulo 4, veremos como a queda de Getúlio, em 1945, levou a uma diminuição das funções do DASP, proposta pelo Presidente provisório José Linhares, e como o empreguismo político voltou à cena nacional. O Departamento teve as suas funções reduzidas a um mero órgão administrativo, de forma que as suas funções executivas e fiscalizadoras foram transferidas aos Ministérios. Em 1946, já no Governo de Eurico Gaspar Dutra, começaram os preparativos para a Assembleia Constituinte, na qual, uma parte dos políticos defendia a extinção do Departamento Administrativo, mas, o órgão resistiu e acabou não sendo extinto.

Quando Getúlio Vargas voltou à Presidência, democraticamente, em 1951, tentou trazer o mérito novamente ao serviço público, mas, assim como aconteceu a partir de 1930, a sociedade brasileira já estava em um processo de mudança. O DASP estava muito burocrático para à época, e era necessária uma nova reforma administrativa. Destarte, a partir de 1952, começaram as tentativas de reforma do serviço público, mas, nenhuma obteve sucesso. A reforma administrativa só foi possível em 1967, já no Regime Militar, porém, o DASP não conseguiu trazer a meritocracia novamente ao Serviço Público, pois os cargos públicos voltaram a ser entregue aos interesses políticos.

Após a redemocratização, em 1985, o DASP teve suas funções reafirmadas por decreto e passou a ser vinculado ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração. Por não estar mais em conformidade com a realidade brasileira, o Departamento Administrativo do Serviço Público, através do Decreto nº 93.211, de 3 de setembro de 1986, foi extinto, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República.

Desse modo, o Estado que nasceu após 1930, conseguiu, através do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), controlar, regular e modernizar o serviço público no Brasil no período analisado?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

-Analisar a evolução histórica do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

1.2.2 Objetivos Específicos

-Averiguar a necessidade da criação do DASP.

-Caracterizar o contexto político/econômico/social do DASP no período de 1938 a 1986.

-Verificar se o DASP cumpriu com as funções que lhe foram incumbidas.

1.3 JUSTIFICATIVA

Em função das modificações que a administração de pessoal do serviço público enfrentou na história do Brasil, passando por critérios não meritocráticos e, posteriormente, meritocráticos, através dos concursos públicos, e tendo em vista a falta de trabalhos especializados no presente e tema, como o do DASP, por exemplo, justifica-se a necessidade de um aprofundamento nesta área.

Ao se estudar o Departamento, está se estudando toda uma centralização do Governo, até então inexistente. Desde Getúlio, com alguns episódios contrários, a preocupação com a eficiência e a meritocracia é um tema presente no setor público. Assim, estudando o passado – no caso o DASP – é possível compreender o presente e como a atual situação do setor público foi se constituindo.

O órgão, além de ter sido muito importante para o governo de Getúlio Vargas, desempenhou uma mudança na história do servidor público no Brasil. Além do mais, tal trabalho poderá ser útil a futuras pesquisas para temas de dissertações e teses de pós-graduações na área do serviço público, como administração e economia.

1.4 METODOLOGIA DA PESQUISA

O método é, segundo Lakatos e Marconi (1985),

[...] o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (LAKATOS E MARCONI, 1985, p.81).

Neste trabalho, será utilizado o método histórico, e de acordo com as autoras (1985, p.102), “[...] partindo do princípio de que as atuais formas de vida social, as instituições e os costumes têm origem no passado, é importante pesquisar suas raízes, para compreender sua natureza e função”. As raízes do atual estado do funcionalismo público estão localizadas no DASP, e, para compreendermos o papel que este desempenhou no Brasil, é necessário estudarmos o contexto econômico e político de sua criação e evolução.

Por ser uma análise da evolução histórica, trata-se de uma pesquisa qualitativa, assim, há duas formas de obtenção de dados: documentação direta, que são as pesquisas de campo e pesquisas de laboratório; e a documentação indireta, que, segundo Lakatos e Marconi (1985, p.165), “é a fase da pesquisa realizada com o intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse”.

Na documentação indireta, o levantamento de dados classifica-se em dois tipos de fontes de pesquisa: as primárias – ou documental – que se refere à coleta de dados restrita a documentos, como arquivos públicos, privados e fontes estatísticas; e as secundárias – ou bibliográfica – que abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, como revistas, jornais, livros, monografias, artigos, etc.

Destarte, a pesquisa a ser realizada neste trabalho obterá os dados através da documentação indireta e o levantamento será feito através da pesquisa secundária, ou bibliográfica.

2 UMA BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DA PRIMEIRA REPÚBLICA

Para chegarmos à criação do DASP, em 1938, é necessário compreendermos que o Estado que nasceu após 1930 estava se modernizando, e, o Departamento fez parte desse novo processo. No entanto, a modernização do Estado foi uma consequência das mudanças que ocorreram na sociedade a partir do fim do Império, mas que só foram realmente atendidas com a chegada de Getúlio Vargas ao Poder. Assim, veremos nesse capítulo a passagem do Brasil Império para o Brasil República e a chegada de Getúlio à Presidência.

2.1 O FIM DO IMPÉRIO BRASILEIRO E O INÍCIO DA REPÚBLICA

A partir da segunda metade do século XIX, o Império brasileiro começou a deparar-se com várias mudanças na sociedade brasileira, como a expansão do café, o fim do tráfico de escravos no Brasil, o início da imigração, a abolição da escravatura, as tensões do Estado com a Igreja Católica, os problemas com os militares e o surgimento do ideal republicano, gerando, assim, novas forças políticas e sociais, que não foram atendidas pelo Império. Esses fatores levaram à queda da Monarquia, e, esse episódio, segundo Fausto (2003, p.235), “resultou da iniciativa quase exclusiva do Exército”. Assim, em 15 de novembro de 1889, nascia a República, através de um golpe de estado que o exército brasileiro empreendeu contra o Império (FAUSTO, 2003).

O novo Brasil passou a ser constituído por vinte estados e mais o Distrito Federal, em substituição às antigas províncias e ao Município Neutro, sendo este último a cidade administrativa do Rio de Janeiro, formando assim, um Estado federativo e uma República Presidencialista democrática, embora formal e restrita, e representativa, conhecida como “Estados Unidos do Brasil” (ANDRADE, 2012).

O Estado adquire uma nova face, com o fim do Imperador no comando do país e início da democracia, passando, a partir de então, a ter novas estruturas políticas. Como escrito por Bobbio (2004, p.108), a “[...] “república” adquire um novo significado, que não é mais o de Estado em geral, e nem mesmo é mais o de governo de um só, mas é o de uma forma de governo que tem uma certa estrutura interna, [...]”. Essa nova estrutura consistia, entre outros, em eleições democráticas para a escolha dos futuros Presidentes do país, mas, para chegar a este ponto, seria necessária a elaboração de uma nova Constituição, sendo o primeiro passo a formação de uma Assembleia Constituinte.

Anteriormente à Assembleia Constituinte, houve a escolha de um Chefe do Governo

Provisório, que veremos na próxima subseção.

2.1.1 marechal Deodoro da Fonseca

Logo no início da República, o marechal Deodoro da Fonseca foi escolhido pelas forças revolucionárias como Chefe do Governo Provisório, e, após a promulgação da Carta Magna, em 1891, foi eleito indiretamente como Presidente do Brasil, tendo como vice o marechal Floriano Peixoto (ANDRADE, 2012).

Deodoro era visto com certo temor por alguns partidários da República, os quais, com receio de uma semiditadura, apressaram-se em realizar a Assembleia Constituinte. Assim, segundo Fausto (2003, p.249), “uma comissão de cinco pessoas foi encarregada de redigir um projeto de Constituição, [...]”. A seguir, encaminhou-se o projeto à apreciação da Assembleia, que após muitas discussões e algumas emendas, promulgou o texto a 24 de Fevereiro de 1891.

Conforme esperado, a nova Constituição estabeleceu o sistema presidencialista de governo, com um mandato de quatro anos, e os ministros seriam escolhidos pelo presidente, podendo este demiti-los ou nomeá-los livremente. No mais, a Constituição previa os três poderes – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, de forma que o Legislativo também seria eleito democraticamente (FAUSTO, 2003).

Eleito indiretamente, Deodoro da Fonseca, ainda em 1891, entrou em choque com o Congresso após substituir o Ministério, oriundo do governo Provisório. Em 3 de Novembro do mesmo ano, Deodoro fechou o Congresso, por considerar, segundo Andrade (2012, p.262), “[...] a disposição dos congressistas de dificultar sua administração e diminuir suas competências administrativas, [...]”.

Com essa atitude, uma grave crise político-militar ocorreu, e, após várias manobras militares, Custódio de Melo, juntamente com outros militares, intimou o Presidente a renunciar. A fim de evitar um derramamento de sangue, Deodoro renunciou ao cargo em 23 de Novembro de 1891, assumindo, em seu lugar, o seu vice, marechal Floriano Peixoto, a quem competiu, segundo Andrade (2012, p.49), “[...] a tarefa de consolidar a República, [...]”.

2.1.2 marechal Floriano Peixoto

Floriano tomou posse no mesmo dia da renúncia de seu antecessor. Ainda no dia 23 de Novembro de 1891, através do Decreto nº 686, convocou novamente o Congresso Nacional,

dissolvido por Fonseca (ANDRADE, 2012).

Por ter assumido a Presidência do país antes do marechal Deodoro ter completado dois anos de mandato, Peixoto, segundo a Constituição, deveria ter convocado eleições. Peixoto não seguiu o que dizia a Constituição, e, conforme Andrade (2012, p.50), “Floriano Peixoto, no início de seu governo, lutou e debelou energicamente uma série de motins que surgiram”. Apesar destas revoltas, Floriano conseguiu consolidar a República no país, e as primeiras eleições diretas foram realizadas. Mas, antes de analisarmos a política ao longo da Primeira República, vamos examinar a economia brasileira no período.

2.2 A ECONOMIA BRASILEIRA NOS PRIMEIROS ANOS DA REPÚBLICA

2.2.1 O café brasileiro

Com a República, Rui Barbosa, convidado para ser o novo Ministro da Fazenda, baixou alguns decretos com o objetivo de aumentar a oferta de moeda e facilitar a criação de sociedades anônimas. Para Fausto (2003),

As iniciativas de Rui Barbosa concorreram para expandir o crédito e gerar a ideia de que a República seria o reino dos negócios. Formaram-se muitas empresas, algumas reais e outras fantásticas. A especulação cresceu nas bolsas de valores e o custo de vida subiu fortemente (FAUSTO, 2003, p.252).

O crédito fácil e a desvalorização cambial, juntamente com o aumento do preço do café no mercado externo – entre 1890 e 1892 – levaram a um aumento do plantio. Mas, em 1896, segundo Prado Júnior (1974, p.221), “[...] o café brasileiro enfrenta sua primeira dificuldade comercial: os preços declinam, estoques invendáveis começaram a se acumular. Estava-se diante de uma situação nova inteiramente insuspeitada no passado: a superprodução”. A superprodução levará, em 1906, ao “Convênio de Taubaté”, que veremos mais abaixo.

Voltando ao âmbito da Constituição, esta deu uma liberdade grande aos Estados, descentralizando os poderes da União. Conforme Prado Júnior (1974, p.218), “[...] do império unitário o Brasil passou bruscamente com a República para uma federação largamente descentralizada que entregou às antigas províncias, agora Estados, uma considerável autonomia administrativa, financeira e até política”. São Paulo, por ser o maior e mais influente estado e, conseqüentemente, o com maior representação federal, tratou, segundo

Fausto (2003),

[...] de assegurar sua autonomia, garantida pelas rendas de uma economia em expansão e por uma poderosa Força Pública. Na esfera federal, os políticos paulistas concentraram-se nesses assuntos e nas iniciativas para obter o apoio do governo federal aos planos de valorização do café. Desse modo, embora a economia de São Paulo tenha se diversificado no curso da Primeira República, sua elite política agiu principalmente no interesse da burguesia do café, de onde se originavam aliás muitos de seus membros (FAUSTO, 2003, p.265 e 266).

Assim, em 1906, juntamente com outros estados dominantes, é assinado no estado de São Paulo o “Convênio de Taubaté”, no qual, estava baseado em dois pontos básicos: a negociação de um empréstimo de 15 milhões de libras esterlinas para custear a intervenção do Estado no mercado por meio da compra do produto por um preço conveniente à cafeicultura; e a criação de um mecanismo destinado a estabilizar o câmbio, impedindo a valorização da moeda brasileira. Conforme Fausto (2003),

O Governo deveria comprar com os recursos externos as safras abundantes fazendo estoques da mercadoria para vendê-la no mercado internacional no momento oportuno. O plano se baseava assim na ideia correta da alternância entre boas e más colheitas e na expectativa de que as compras governamentais reduziram a oferta do café, fazendo subir os preços (FAUSTO, 2003, p.266 e 267).

São Paulo encontrou certa resistência por parte do Estado, e, devido às reticências dos demais estados do convênio, o estado paulista, associado a um grupo de importadores americanos, conseguiu fazer o estoque de café. Em 1909, surgiram os primeiros resultados do esquema, elevando o preço do café até 1912. Durante a Primeira Guerra Mundial, houve a segunda operação de valorização do café, estendendo-se até 1919. No ano de 1921, houve uma terceira tentativa de valorização, mas, em 1924, o Governo brasileiro abandonou a defesa do café por problemas no orçamento, levando o Estado de São Paulo a ter de agir sozinho (FAUSTO, 2003).

Assim, no ano de 1924, é criado o Instituto do Café em São Paulo, responsável por controlar inteiramente o comércio exportador do produto, regulando, segundo Prado Júnior (1974, p.234), “as entregas ao mercado e mantendo o equilíbrio entre a oferta e a procura”. Para controlar isso, o instituto, conforme Prado Júnior (1974, p.204), “terá o direito de reter a produção do café, sem limite de quantidade, conservando-a armazenada e liberando-a apenas na medida das necessidades do comércio exportador”.

A partir da década de 1920, a participação do café no total de exportações do Brasil começou a cair, como podemos observar no quadro abaixo.

Quadro 1. Participação de Produtos Agrícolas no Total Exportado, 1924-1945 (%).

Período	Café	Cacau	Algodão	Couro e Peles	Outros
1924-1929	72,5	3,3	1,9	4,5	17,8
1930-1933	69,1	3,5	1,4	4,3	21,7
1934-1939	47,8	4,3	17,6	4,4	28,9
1940-1945	32,5	3,2	9,1	3,6	51,6

Fonte: Villela, A. e Suzigan, W. (1973, apud MOREIRA).

Mesmo que a exportação do café tenha caído, é notável que o mesmo era o principal produto agroexportador brasileiro, visto que no período analisado, ele possuía mais da metade da porcentagem na pauta de exportação. Entre 1926 e 1928, através dos empréstimos externos, a defesa do café mostrou-se coerente, ou seja, a produção e a venda do café continuavam em um período de prosperidade (OCTÁVIO, 1984).

Mas, a grande crise econômica de 1929, juntamente com o craque da Bolsa de Valores de Nova Iorque em outubro daquele ano levaria a economia brasileira a uma crise sem precedentes. Conforme visto por Prado Júnior (1974, p.235), “[...] o curso do café não resistirá ao abalo sofrido em todo o mundo financeiro, e declinará bruscamente de 30%”.

A economia brasileira saiu rapidamente da crise econômica, mas com algumas sequelas. Segundo Fausto (2006),

[...] na área do café, os problemas maiores se concentravam nos estoques invendáveis do produto, que tendiam a crescer com as novas colheitas. A resposta definitiva veio em julho de 1931, quando o governo decidiu comprar café com a receita de imposto de exportação e destruir fisicamente uma parte do produto, tratando assim de reduzir a oferta e sustentar o preço. [...]. A destruição do café só terminou em julho de 1944. Em treze anos, foram eliminados 78,2 milhões de sacas, ou seja, uma quantidade equivalente ao consumo mundial de três anos (FAUSTO, 2006, p.44).

Para tanto, Fausto (2006, p.43), diz que o Governo brasileiro “[...] teve de recorrer a emissões de moeda, ao aumento de impostos sobre o café e à proibição do plantio por cinco anos. [...]”.

Ao longo da década de 1920 até década de 1940, o café reduziu drasticamente a porcentagem na pauta de exportação do país, passando de 72,5% em 1920, para 32,5% em 1945. Mas, a redução mais impactante, e que mexeria na estrutura política brasileira foi a queda causada pela crise econômica de 1929, na qual gerou uma crise política. Conforme Octávio (1984, p.35), “em nível mais imediato, a problemática encontrada pela questão cafeeira possibilitará o encontro da crise política, marcada pela sucessão presidencial, com a

crise econômica que o próprio Governo reconhecia”.

A crise política levou à queda do Presidente da República em 1930, mas analisaremos a questão política mais adiante, pois, precisamos verificar que os lucros do café – em épocas de prosperidade – foram a base para o início da industrialização no país.

2.2.2 O início da industrialização no Brasil

Após a Primeira Guerra Mundial, a industrialização brasileira deu um grande impulso, e, segundo Prado Júnior (1974),

[...] no primeiro grande censo posterior à guerra, realizado em 1920, os estabelecimentos industriais arrolados somarão 13.336, com 1.815.156 contos de capital e 275.512 operários. Desses estabelecimentos, 5.936 tinham sido fundadas no quinquênio 1915-19, o que revela claramente a influência da guerra (PRADO JÚNIOR, 1974, p.261).

O Estado brasileiro – nos primeiros anos de República – não tinha como preocupação a industrialização no país, visto que o Brasil era essencialmente um país agroexportador. No que toca à indústria, Fausto (2003, p.289), coloca que “[...] se o Estado não foi um adversário da indústria, esteve longe de promover uma política deliberada de desenvolvimento industrial”.

As indústrias, no início do século XX, foram sendo mantidas individualmente, pois não havia incentivos do Governo. Para Prado Júnior (1974),

A acumulação capitalista ainda é essencialmente no Brasil um fato individual restrito. Aqueles que têm capitais aplicados na indústria são unicamente indivíduos que lograram reunir fundos suficientes para se estabelecerem nela por conta própria e independente. Alguns obtiveram grandes lucros na lavoura, particularmente do café. Quando depois de 1907, por exemplo, o café produzia larga margem de proveitos graças à política de valorização, mas o seu plantio estava limitado e havia o perigo da recorrência da crise, muitos daqueles lucros foram aplicados na indústria que efetivamente, depois de 1910, se desenvolve com rapidez (PRADO JÚNIOR, 1974, p.264).

No quadro abaixo, podemos perceber o crescimento da participação da indústria no PIB brasileiro.

Quadro 2. Distribuição Setorial do PIB Brasileiro, 1910-1950 (%).

(continua)

Ano	Agricultura	Indústria	Serviço*
1910	35,8	14,0	50,2

(conclusão)

Ano	Agricultura	Indústria	Serviço*
1920	32,0	17,1	50,9
1930	30,6	16,5	52,9
1940	25,0	20,8	54,2
1950	24,3	24,1	51,6

*inclui Governo

Fonte: Haddad, C. (1978, apud MOREIRA) e Abreu e Vernes (1997, apud MOREIRA).

Vemos que, depois da década de 1920, há um crescimento na participação da indústria no PIB brasileiro, juntamente com a queda da agricultura. Esse crescimento industrial fez surgir um novo processo na sociedade brasileira, principalmente na divisão de classes, com um proletariado urbano e uma burguesia industrial. Conforme Draibe (1985),

Nas grandes cidades, em conjunto com o proletariado industrial e a plebe, conformavam uma “massa urbana”, cujas condições particulares de existência tendiam a compor um campo difuso de interesses em torno de problemas urbanos. Enquanto consumidores defrontavam-se, conflitadamente, com o comércio e a indústria; enquanto cidadãos demandavam por políticas de melhoria de emprego, habitação, transportes, educação, saneamento, abastecimento, etc. (DRAIBE, 1985, p.31).

Ou seja, com o avanço da indústria, surge uma nova realidade social, na qual, caberia ao Governo atender a essa nova demanda da sociedade. Para Draibe (1985),

A política social e econômica do Estado, frente às questões da industrialização, isto é, das alternativas de desenvolvimento do capitalismo, envolvia um complexo de instrumentos quase indissociáveis, atuando sobre as diferentes áreas de conflito e articulações de interesses. [...] (DRAIBE, 1985, p.45).

Assim, frente às questões da industrialização brasileira, se fazia necessário um Estado interventor e regulador no cenário político, econômico e social. Isso, de fato, só ocorreu com a chegada de Getúlio Vargas ao Poder. Veremos como isso aconteceu conhecendo um pouco da política brasileira após a consolidação da República pelo marechal Floriano Peixoto.

2.3 A POLÍTICA BRASILEIRA NOS PRIMEIROS ANOS DA REPÚBLICA

Floriano Peixoto deixou a Presidência da República em 1894, entrando em seu lugar o primeiro Presidente eleito diretamente, Prudente José de Moraes Barros, eleito com 276.583 votos contra 38.291 de seu principal opositor, Afonso Pena. A chegada de Moraes à Presidência marcou o fim dos presidentes militares e o início da oligarquia cafeeira paulista

no poder. Seu vice era o médico Manuel Vitorino Pereira, e seu mandato foi de 15 de Novembro de 1894 a 15 de Novembro de 1898 (FAUSTO, 2003).

Em 15 de Novembro de 1898, outro paulista, oriundo da oligarquia cafeeira, chega à Presidência do país. Manuel Ferraz de Campos Sales teve como vice Francisco de Assis Rosa e Silva, e ficaram no Governo até 15 de Novembro de 1902. Em seu governo, Campos Sales, do Partido Republicano Paulista (PRP) fez um acordo com o Partido Republicano Mineiro (PRM). Esse acordo ficou conhecido como Política do “café-com-leite” – paulistas produtores de café e mineiros de leite – e consistia no revezamento à Presidência da República entre ambos os Estados, sendo que o PRM apoiava o candidato paulista em um mandato de quatro anos e o PRP apoiava o candidato mineiro nas próximas eleições. O acordo aconteceu por causa do receio, por parte de São Paulo, de que outros estados dominantes se juntassem para tentar chegar à Presidência (FAUSTO, 2003).

No quadro a seguir, podemos verificar os Presidentes eleitos entre 1902 e 1930, durante a Política do “café-com-leite”.

Quadro 3. Presidentes eleitos durante a Política do “café-com-leite”.

(continua)

Presidente	Partido	Vice-Presidente	Período	Situação do Mandato
Francisco de Paula Rodrigo Alves	PRP	Afonso Pena	15/11/1902 a 15/11/1906	Concluído
Afonso Augusto Moreira Pena	PRM	Nilo Procópio Peçanha	15/11/1906 a 15/11/1910	Pena faleceu em 14/06/1909, e seu vice terminou o mandato.
Marechal Hermes Rodrigues da Fonseca	PRC	Venceslau Brás	15/11/1910 a 15/11/1914	Concluído.
Venceslau Brás Pereira Gomes	PRM	Urbano Santos da Costa Araújo	15/11/1914 a 15/11/1918	Concluído.
Francisco de Paula Rodrigues Alves	PRP	Delfim Moreira da Costa Ribeiro	15/11/1918 a 28/07/1919	Rodrigues não assumiu por estar doente, vindo a falecer em seguida. Seu vice assumiu até as novas eleições.

(conclusão)

Presidente	Partido	Vice-Presidente	Período	Situação do Mandato
Epitácio Pessoa	PRM	Delfim Moreira (1919-1920) Buena de Paiva (1920-1922)	28/07/1919 a 15/11/1922	Assumiu após a morte de Rodrigo Alves – concluído.
Artur Bernardes	PRM	Estácio Coimbra	15/11/1922 a 15/11/1926	Concluído.
Washington Luís	PRP	Fernando de Melo Viana	15/11/1926 a 24/10/1930	Deposto pela Revolução de 1930.

Fonte: elaboração própria com base em ANDRADE (2012) e em pesquisas realizadas na internet.

Nas eleições presidências de 1910, abriu-se uma dissidência entre ambos os Estados, o que facilitou a volta provisória dos militares, através do Partido Republicano Conservador (PRC), e a volta permanente do Rio Grande do Sul à cena da política nacional. Segundo Fausto (2003, p.271), “o marechal Hermes da Fonseca, sobrinho de Deodoro, saiu candidato com o apoio do Rio Grande do Sul, de Minas e dos militares. São Paulo, na oposição, lançou a candidatura de Rui Barbosa, em aliança com a Bahia”. O candidato Hermes saiu vitorioso pelo PRC, marcando a volta de um militar à Chefia do país.

Cabe lembrar que no Rio Grande do Sul, desde o início da República, havia a disputa entre dois grupos divergentes: os federalistas, que constituíam a elite política tradicional, com raízes no Império e que formaram o Partido Federalista; e os republicanos, constituídos pela população do litoral e da serra, onde se encontravam os imigrantes, que fundaram o Partido Republicano Rio-grandense (PRR). Por causa da divergência entre ambos, o Estado gaúcho ainda não havia conseguido lançar nenhum candidato forte à cena política nacional, porém, segundo Fausto (2003, p.272), “[...] mesmo sem dar as cartas nas eleições para presidente da República, a oligarquia gaúcha ascendeu após 1910, enquanto a de São Paulo tendeu a se concentrar em seu Estado”. Assim, a estrela gaúcha começou a dar sinais de vida na constelação do “café-com-leite” e, para Fausto (2003, p.271), “a partir do governo Hermes, ela passou a brilhar como estrela de terceira grandeza, [...]”.

Nas eleições de 1914, a Política do “café-com-leite” voltou às eleições presidenciais, elegendo um candidato mineiro. São Paulo e Minas Gerais só voltaram a ter um pequeno desentendimento em 1918, com a morte de Rodrigo Alves, eleito pelo PRP, que faleceu antes de assumir. A saída encontrada por ambos os Estados foi apoiar o paraibano Epitácio Pessoa,

que foi eleito pelo PRM, mas curvou-se para ambos os Estados (FAUSTO, 2003).

Nos preparativos para as eleições de 1930, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, presidente de Minas Gerais, considerava-se, segundo Andrade (2012, p.53), “[...] o sucessor natural de Washington Luís e esperava dele providências no sentido do lançamento de seu nome às próximas eleições. O pleito iria realizar-se a 1º de março de 1930”. Mas, para a surpresa de todos, Washington Luís – do PRP – indicou o candidato paulista Júlio Prestes à sua sucessão, levando a um descontentamento por parte dos mineiros. Desta vez, surgia no cenário político nacional, o nome de Getúlio Vargas como candidato através do movimento “Frente Única Rio-grandense”, formado pelo acordo entre os dois grupos divergentes no Rio Grande do Sul, e, que defendia o início das mudanças no país, visto que o Governo dos paulistas era voltado apenas para a oligarquia cafeeira. Assim, Andrade (2012, p.54), coloca que,

Com as notícias correntes nos meios políticos em 1929, de que Washington inclinava-se pelo nome de Júlio Prestes de Albuquerque, presidente de São Paulo, Antônio Carlos sentiu-se ferido em seus brios e idealizou uma aliança com o Rio Grande do Sul, a fim de fazer frente ao candidato oficial (ANDRADE, 2012, p.54).

Para obter o apoio gaúcho, seria necessário lançar o nome de Getúlio à presidência. Dessa forma, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e a Paraíba fundaram a Aliança Nacional Libertadora (ANL), lançando Vargas como candidato a Presidente e o paraibano João Pessoa como candidato a Vice.

Getúlio, em uma última tentativa de obter o apoio de Washington Luís, escreveu algumas cartas para o Presidente, mas Luís respondeu, conforme Andrade (2012, p.54), dizendo que teria de “inclinarse pela candidatura Júlio Prestes, pois com exceção do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba, todos os estados indicavam este nome”. As eleições foram realizadas em Março de 1930, na qual Júlio Prestes e Vidal Soares – Vice – saíram vitoriosos.

O Brasil enfrentava a crise econômica que estourou em 1929, e, após as eleições, começaram os discursos de fraudes no processo eleitoral, além disso, para agravar ainda mais a situação, João Pessoa foi assassinado em 26 de Julho de 1930 na Paraíba. Embora seu assassinato estivesse mais ligado às questões pessoais, somente os motivos políticos ganharam destaque. A crise, até então econômica, toma conta da política (FAUSTO, 2003).

Assim, a 3 de Outubro de 1930, estourou a Revolução – no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais – que tiraria Washington Luís do poder e anularia a vitória de Júlio Prestes.

Nesse mesmo dia, Getúlio tomou posse como Chefe da Revolução, saindo do Rio Grande do Sul rumo à Capital Federal. Após muitas lutas, quando a Revolução já era vitoriosa em todo o Brasil, os chefes militares, no Rio de Janeiro, depuseram o então Presidente Washington Luís, no dia 24 de outubro de 1930, com o intuito de evitar um maior derramamento de sangue (ANDRADE, 2012).

2.4 A CHEGADA DE GETÚLIO VARGAS AO PODER

Com a deposição do antigo Presidente, formou-se uma junta provisória, que governaria o país até o dia 3 de Novembro de 1930, entregando a Presidência a Getúlio, e pondo fim ao período conhecido como Primeira República (FAUSTO, 2006).

No dia 11 de Novembro de 1930, Vargas instituiu o Governo Provisório, no qual, segundo Andrade (2012, p.59), “[...] exerceria discricionariamente, em toda a sua plenitude, as funções e atribuições, não só no Executivo como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabelecesse ela a reorganização constitucional do País”.

Os vitoriosos da Revolução formavam um quadro heterogêneo. Havia os velhos oligarcas, o movimento tenentista – que defendia a centralização do poder e a introdução de algumas reformas sociais; a classe média; e os jovens que queriam uma reforma política (FAUSTO, 2003).

Getúlio encontrou diante de si um quadro complicado, pois a economia estava em crise e a população brasileira passava por mudanças, com novas demandas para o Estado, necessitando de um Governo mais intervencionista, ao contrário do exercido durante a Primeira República. Assim, Fausto (2003, p.327), observa que,

Um novo tipo de Estado nasceu após 1930, distinguindo-se do Estado oligárquico não apenas pela centralização e pelo maior grau de autonomia como também por outros elementos. [...] dentre eles: 1. A atuação econômica, voltada gradativamente para os objetivos de promover a industrialização; 2. A atuação social, tendente a dar algum tipo de proteção aos trabalhadores urbanos, incorporando-os, a seguir, a uma aliança de classes promovida pelo poder estatal; 3. O papel central atribuído às Forças Armadas – em especial o Exército – como suporte da criação de uma indústria de base e sobretudo como fator de garantia da ordem interna (FAUSTO, 2003, p.327).

Como visto, a Primeira República já se mostrava esgotada e era necessário uma reforma do Estado. Assim, veremos no próximo capítulo que Getúlio criou diversos órgãos centralizadores para atender às novas demandas da sociedade e da economia brasileira, em busca de um Governo mais atuante no país.

3 OS ÓRGÃOS CRIADOS NA ERA VARGAS E O DASP NO ESTADO NOVO

3.1 A CRIAÇÃO DOS DIVERSOS ÓRGÃOS CENTRALIZADORES

Quando Getúlio Vargas chegou ao poder, a economia brasileira, embora lentamente, já estava em um processo de mudanças. Com a industrialização no país, houve uma nova divisão de classes, na qual se fazia necessário uma maior intervenção e regulação estatal para atender as novas demandas da sociedade, surgindo, então, um Estado mais centralizado. Para Draibe (1985),

No que tange ao aparelho econômico estatal, o processo de estruturação do Estado envolveu muito mais que a mera centralização no Executivo federal de dispositivos fundamentais de política econômica e uma atuação de caráter abrangente e nacional: a constituição de uma nova armadura e o estabelecimento de uma presença inédita do Estado na economia caracterizarão o novo período (DRAIBE, 1985, p.78 e 79).

Para atender a essa nova realidade do país, Getúlio criou diversos conselhos, comissões e departamentos, centralizando o atendimento às necessidades de todas as classes, seja a burguesia ou proletário. Essa centralização foi possível através de um moderno sistema burocrático administrativo de regulação, controle e intervenção (DRAIBE, 1985).

Segundo D'Araújo (2011, p.28), “em contraposição ao modelo descentralizador e federalista da Primeira República, foi introduzido um modelo centralizador e intervencionista. [...] Moveu-se articulando interesses da burguesia industrial, das oligarquias rurais, dos militares e dos trabalhadores”. Começou, então, a surgir um Estado moderno, e segundo Fonseca (1989, p.262), “[...] a criação dos inúmeros órgãos dentro do aparelho do Estado dariam ao governo nova face, pró-industrializante e modernizadora, comprometida com o avanço das forças produtivas capitalistas”. Esse governo centralizador e moderno de Getúlio durou quinze anos, sendo, segundo Costa (2008, p.843) “[...] quatro anos de governo provisório, três de governo constitucional e oito de ditadura”. Durante esses quinze anos de Presidência, Vargas criou inúmeros órgãos destacando-se os que se encontram na tabela 1.

Quadro 4. Principais órgãos criados por Getúlio Vargas – (1930-1945).

(continua)

ANO	ÓRGÃO
1930	Comissão Permanente de Padronização (CPP)
1930	Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP)

(continuação)

ANO	ÓRGÃO
1930	Organização dos Advogados do Brasil (OAB)
1931	Comissão Central de Compras (CCC)
1931	Conselho Nacional do Café (CNC)
1931	Departamento de Correios e Telégrafos (DCT)
1931	Departamento Oficial de Propaganda (DOP)
1931	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC)
1931	Instituto do Cacau da Bahia (ICB)
1933	Instituto do Açúcar e Alcool (IAA)
1933	O CNC é extinto e cria-se o Departamento Nacional do Café (DNC)
1934	Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE)
1934	Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM)
1934	O DNE é extinto e cria-se o Departamento de Estatística e Publicidade (DEP)
1934	O DOP é extinto e cria-se o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC)
1934	Instituto Nacional de Estatística (INE)
1934	Plano Geral de Viação Nacional (PGVN)
1936	Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC)
1936	Conselho Nacional de Estatística (CNE)
1937	Conselho Nacional de Geografia (CNG)
1937	Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF)
1937	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER)
1937	Departamento Nacional de Saúde (DNS)
1938	O CFSPC é extinto e cria-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)
1938	CNE e CNG passam a integrar o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
1938	Conselho de Imigração e Colonização (CIC)
1938	Conselho Nacional do Petróleo (CNP)
1938	O DPDC é extinto e cria-se o Departamento Nacional de Propaganda (DNC)
1938	Instituto Nacional do Mate (INM)
1939	Comissão Nacional do Gasogênio (CNG)
1939	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE)

(conclusão)

ANO	ÓRGÃO
1939	O DNC é extinto e cria-se o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)
1939	Fábrica Nacional de Motores (FNM)
1939	Instituto de Resseguros do Brasil (IRB)
1939	Justiça do Trabalho (JT)
1940	Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (CEPSN)
1940	Conselho Nacional de Minas e Metalúrgica (CNMM)
1940	Instituto Nacional do Sal (INS)
1941	Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes (CNCL)
1941	Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)
1941	Conselho Nacional de Ferrovias (CNF)
1941	Instituto Nacional do Pinho (INP)
1941	Ministério da Aeronáutica (MAER)
1942	Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)
1942	Coordenação de Mobilização Econômica (CME)
1942	Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
1942	Serviço Nacional da Indústria (SENAI)
1943	Companhia Nacional de Álcalis (CNA)
1943	Comissão de Financiamento da Produção (CFP)
1944	Comissão da Indústria de Material Elétrico (CIME)
1944	Comissão de Investimento (CI)
1944	Comissão de Planejamento Econômico (CPE)
1944	Comissão Executiva Têxtil (CET)
1944	Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF)
1944	Conselho Nacional de Política Industrial (CNPI)
1944	A Polícia Civil do RJ passa a denominar-se Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP)
1944	Fundação Getúlio Vargas (FGV)
1945	Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)

Fonte: elaboração do autor com base em pesquisas nos sites dos respectivos órgãos.

Os Institutos criados por Getúlio, como o do Cacau, o do Açúcar e Álcool, o do Sal, o do Mate e o do Pinho, eram responsáveis por fomentar, orientar, controlar e fiscalizar a produção e a comercialização dos produtos da agricultura brasileira. Também criou os

Departamentos, como o de Correios e Telégrafos, o de Produção Mineral, o de Imprensa e Propaganda, o do Café, o de Segurança Pública, o do Serviço Público, entre outros, que tinham como objetivo o planejamento, execução e fiscalização de projetos e serviços prestados em seus respectivos campos de atuação. Os Conselhos, como o de Imigração e Colonização, o do Petróleo, o de Águas e Energia Elétrica, o de Minas e Metalúrgica, o de Ferrovias, e as Comissões, como a do Gasogênio, a de Combustíveis e Lubrificantes, a de Financiamento da Produção, dentre outros, tinham como meta a implantação das políticas de produção de suas áreas. (ARAÚJO, 2012; FAUSTO, 2003).

Na área industrial, criou a “Fábrica Nacional de Motores” e as seguintes Companhias: Siderúrgica Nacional, Vale do Rio Doce, Nacional de Álcalis, Hidroelétrica do São Francisco. Essas Companhias foram as responsáveis – por parte do Governo – pelo desenvolvimento da industrialização brasileira.

Na gestão da economia, fundou o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE); o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF); o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB); a Coordenação de Mobilização Econômica (CME); a Comissão de Planejamento Econômico (CPE); a Comissão de Investimentos (CI); e a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc). Era através desses órgãos que Getúlio controlava a economia e definia as políticas econômicas brasileiras (ARAÚJO, 2012; FAUSTO, 2003).

Para a intervenção do Estado na área social foram criados dois Ministérios: o Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP); e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Através destes, Getúlio pode atuar mais diretamente nas questões sociais, como a criação da Justiça do Trabalho (JT) – sendo esta a responsável por consolidar as leis trabalhistas (CLT) em 1943 – garantindo o salário mínimo, as férias remuneradas, entre outros benefícios, aos trabalhadores brasileiros. Além disso, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), destinado, principalmente, a assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos trabalhadores assegurados. Para a qualificação da mão-de-obra, criou o Serviço Nacional da Indústria (Senai).

É perceptível a atitude de Getúlio Vargas em centralizar e regular os mais diversos campos de interesse, seja para atender os agricultores, a burguesia industrial ou os trabalhadores. A criação desses órgãos foi necessário devido à nova fase que o país se encontrava, e, junto com essa ampliação da atuação do Estado, era fundamental a criação de um órgão responsável por selecionar a mão-de-obra qualificada para atuarem nos inúmeros institutos, comissões, companhias, departamentos e conselhos criados pelo Presidente.

Veremos o processo que gerou a criação de um departamento responsável por selecionar a mão de obra, mas, antes, é importante entendermos como era o setor público ao longo da Primeira República.

3.2 UM BREVE HISTÓRICO DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL - DO FIM DO IMPÉRIO AO INÍCIO DA ERA VARGAS

Desde antes do início da Primeira República o serviço público no Brasil era voltado para as grandes cidades e para o comércio exterior, ou seja, era uma administração mais regulatória, com poucos recursos financeiros e um pequeno número de empregados. Priorizavam-se as exportações, a arrecadação de tributos e a emissão de moeda, deixando para segundo plano os serviços como correios e telégrafos, hospitais e escolas, e, dessa forma, não havia investimentos públicos para a população. Essa relativamente inexpressiva atuação do Estado devia-se, em parte, à época na qual o país encontrava-se, que era a de um país agroexportador. A classe dominante, que era de base rural, aristocrática e escravista, demandava apenas a manutenção da ordem e a defesa do território, enquanto a grande parcela da população, tanto das cidades quanto do campo, não era assistida pelo Estado nas questões de saúde, educação, saneamento, entre outros (CARVALHO, 2011).

Os primeiros censos realizados no Brasil datam de 1872, 1890, 1900, 1920 e 1940. Conforme o quadro abaixo, percebemos que há um aumento no número de empregos públicos, mas esse aumento é justificável. Entre 1872 e 1990, o aumento, inexpressivo, se deu nos empregos civis. Já a partir de 1900, o aumento é justificado pelos momentos de conflitos mundiais, assim, para se proteger de possíveis ataques, houve um aumento no número de militares no país. Nas décadas posteriores a 1920, com a chegada de Getúlio à Presidência, começou a nova fase do Governo, que se caracterizou por uma maior intervenção estatal nas diversas áreas da sociedade (CARVALHO, 2011).

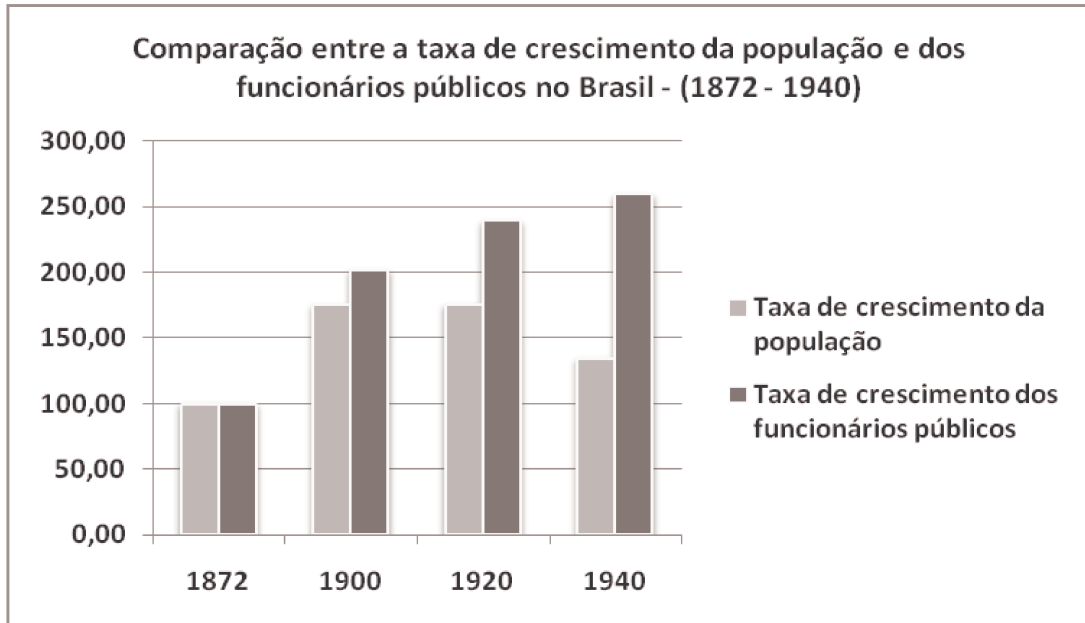
Quadro 5. Comparação da taxa de crescimento da população e dos funcionários públicos – (1872-1940).

Ano	População	Taxa de crescimento da população	Funcionários Públicos	Taxa de crescimento dos funcionários públicos
1872	9.930.478	100,00	38.426	100,00
1900	17.438.434	175,60	77.655	202,09
1920	30.635.605	175,68	186.075	239,62
1940	41.236.315	134,60	482.938	259,54

Fonte: elaboração própria, com base na série histórica (censos) do IBGE.

Para uma melhor visualização e entendimento, podemos ver esses dados no gráfico abaixo.

Figura 1. Comparação entre a taxa de crescimento da população e dos funcionários públicos no Brasil – (1872-1940) – (ano base 1872 = 100)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do quadro 5.

Mesmo com um aumento no número de funcionários públicos – entre 1872 e 1920 – não havia um inchaço no serviço público. Do início da República à década de 1920, conforme Carvalho (2011),

[...] Verifica-se, assim, não ter havido inchaço da máquina pública no período, o que não significa dizer que não houvesse empreguismo, isto é, aquelas situações nas quais os cargos públicos eram criados e preenchidos à revelia dos interesses e necessidades sociais e dos critérios de competência (CARVALHO, 2011, p.41).

Embora não houvesse um inchaço no serviço público, os interesses políticos prevaleciam e os empregos na administração pública eram preenchidos pelos padrinhos políticos, e não por méritos. Na Primeira República, Silva (2006), diz que,

A situação da administração pública era, então, das mais lamentáveis, pois fora submetida durante largos anos a um regime eminentemente político, em que a escolha para os cargos públicos se fazia sob pressão dos políticos que apoiavam o governo, e regionalmente, dos cabos eleitorais. A administração pública tinha alcançado um nível tão baixo de eficiência, de credibilidade, de honorabilidade, capacidade de responder às necessidades crescentes do povo brasileiro, que se fazia necessário uma reforma profunda (SILVA, 2006, p.88).

Antes da Era Vargas, não havia regras para a contratação de funcionários na máquina

pública, muito menos plano de salários, hierarquização, funções e carreiras (SILVA, 2006). Assim, o aparelho administrativo no Brasil começou a mostrar-se inadequado, e, essa situação, segundo Bittencourt (1947),

[...] criou para os governos a necessidade imperiosa de se equiparem, com pessoal eficiente, para atender, na medida do possível, os reclamos e as exigências do interesse público. Daí o extraordinário crescimento da máquina administrativa, com aumento considerável do número de servidores, fazendo sentir, correlatamente, a necessidade de admitir e conservar no serviço do Estado um corpo de “profissionais” capazes e bem treinados. Um mundo, remodelado pela técnica, passou a exigir servidores públicos tecnicamente habilitados e serviços tecnicamente organizados, para poderem satisfazer às exigências do momento (BITTENCOURT, 1947, p.365).

No país, a adequação do serviço público ao mundo remodelado pela técnica, conforme vimos na citação de Bittencourt, começou a partir da década de 1930, com a chegada de Vargas ao Poder, dando início a um movimento de reforma administrativa, em busca, principalmente, do fim de indicações políticas para os cargos. Getúlio já mencionava o mérito como pré-requisito dias antes de sua posse, afirmando, em discurso, que com o governo dele (apud PAIVA, 2009, p.785 e 786), “começam as tentativas para a organização [pública]. Alguns nomes eu já trazia fixados, outras foram sendo sugeridos depois. A mentalidade criada pela Revolução não admitia mais o emprego dos velhos processos, do critério puramente político”.

Um dos nomes a quem Getúlio se referia era o de Luiz Simões Lopes, que até 1930 era funcionário do Ministério da Agricultura, sendo nomeado oficial de gabinete da Secretaria da Presidência da República no início do Governo getulista. Simões era a favor da reforma administrativa e, segundo Rabelo (2011, p.134), “Simões acreditava que o funcionalismo público era ineficiente devido, principalmente, a má formação do mesmo e à inexistência de concursos sérios”. A partir de 1934, com a Constituição do mesmo ano, na qual se mencionava a realização de concursos, Simões acabou se tornando o principal responsável pela reforma administrativa no país. Mas, foi somente a partir de 1935 que os primeiros passos à reforma foram dados (SILVA, 2006).

Na próxima seção, veremos os primeiros passos dados pelo Governo brasileiro para a criação de um departamento responsável pela administração de pessoal.

3.3 OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À CRIAÇÃO DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

O período que vai de 1935 a 1938 foi essencial para a reforma da administração pública no Brasil e Simões teve uma incontestável liderança. No ano de 1935, foi criada a Comissão Mista da Reforma Econômico-Financeira, cuja subcomissão de reajustamento dos quadros do serviço público foi presidida por Maurício Nabuco, embaixador do Brasil. A Comissão Mista teve vida curta, pois no ano de 1936 foi criada a Comissão de Reajustamento, sendo presidida por Simões. Esta comissão deu vida ao primeiro plano de classificação de cargos do governo federal baseado no sistema de méritos, virando um projeto de lei encaminhado à Câmara dos Deputados, que aprovou, com muito esforço de Simões, o Decreto-Lei número 284 de 28 de outubro do mesmo ano.

O Decreto-Lei 284, que “reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil e da união”, em seu Capítulo II, artigo 8º diz que, “direta e imediatamente subordinado ao Presidente da República, fica instituído o Conselho Federal de Serviço Público Civil (CFSPC), com sede na Capital Federal”. Segundo o Artigo 10, competia ao CFSPC:

- a) estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento;
- b) promover a realização dos concursos de provas, títulos, ou de provas e títulos, para provimento de cargos administrativos e técnicos, organizar os programas dos referidos concursos e nomear as respectivas bancas examinadoras excluídos sempre os do magistério, regulados nas leis especiais, bem como fixar as normas gerais que deverão ser observadas nas respectivas inscrições;
- c) homologar e dar publicidade à classificação dos candidatos que se tiverem submetido a concurso;
- d) opinar, quando ouvido, sobre os recursos interpostos contra classificações nos concursos realizados;
- e) expedir certificados aos concorrentes classificados em concurso;
- f) opinar nos processos de destruição de funcionários de seus cargos por falta de idoneidade moral para exercê-los;
- g) opinar em consultas dos Ministérios de Estado, sobre procedência ou improcedência das reclamações apresentadas pelos funcionários;
- h) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços públicos elaborados pelas Comissões de Eficiência;
- i) elaborar o respectivo regimento interno;
- j) apresentar, anualmente, ao Presidente da República, relatório de seus trabalhos, contendo dados pormenorizados sobre o funcionalismo e os serviços públicos federais;
- k) determinar quais os cargos públicos que, além de outras exigências legais ou regulamentares, somente possam ser exercidos pelos portadores de certificado de conclusão de curso secundário e diplomas científicos de bacharel, médico, engenheiro, perito-contador, atuário e outros, expedidos por institutos oficiais ou fiscalizados pelo Governo Federal;
- l) propor ao Presidente da República, para ser levado ao conhecimento do Poder

Legislativo, a redução dos quadros dos funcionários públicos, colocando-os dentro das estritas necessidades do serviço (DECRETO-LEI 284 de 28 de Outubro de 1936, Cap. II, art. 10).

O CFSPC, presidido por Simões, seria o principal responsável pela condução da reforma administrativa no país, mas, somente no que se refere à reforma de pessoal. Segundo Lopes (2003),

O Conselho Federal do Serviço Público Civil, então, começou a organizar o serviço público, a classificar os funcionários, a criar carreiras dentro do serviço público e dar os nomes e os níveis de salário, e promover uma espécie de pirâmide em que o sujeito ia sendo filtrado aos poucos e, no fim de 20 anos, ele podia atingir os cargos mais altos dentro do serviço público, se ele fosse um grande funcionário (LOPES, 2003, p.17).

A lei também previa duas classes para a execução dos serviços: os funcionários, pessoas contratadas por méritos; e os chamados “extranumerários”, que eram as pessoas que não fizeram concursos e foram empossadas por padrinhos políticos, e os contratados como diaristas. Conforme dito por Lopes (2003, p.47), “o extranumerário era uma pessoa que nós já encontramos – não havia interesse em dispensar aquela gente porque o governo, naturalmente, como aconteceu, ia crescer, evidentemente, [...]”, e justificava a necessidade dos diaristas pelo fato de que (LOPES, 2003, p.67), “[...] não se contrata um sujeito pelo resto da vida para o serviço público para fazer um trabalho que dure uma semana, 15 dias, ou um mês”.

No ano de 1937, acossado pela oposição político-partidária, pela organização do movimento integralista e pela ação revolucionária dos comunistas, Getúlio deu um Golpe de Estado, fechando o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas. Também suspendeu as garantias constitucionais e destituiu os governadores eleitos, indicando interventores estaduais, centralizando recursos, perseguindo adversários e opositoristas políticos, além de elaborar uma nova Constituição, a chamada Constituição polaca (COSTA, 2008). Nessa nova constituição, que deu início ao chamado Estado Novo, estava previsto no artigo 67 a criação de um Departamento Administrativo junto à Presidência da República, que deveria possuir as seguintes atribuições:

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária (CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS

DO BRASIL, 1937, art. 67).

Por causa do Golpe de 1937, o Conselho Federal do Serviço Público Civil teve pouco tempo para desempenhar suas funções. Com a Constituição de 1937, na qual estava previsto um Departamento Administrativo, que além da elaboração dos concursos ficaria responsável pela elaboração orçamentária, foi criado, no ano de 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), do qual nos ocuparemos na próxima seção.

3.4 A CRIAÇÃO DO DASP E SUAS PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES NO GOVERNO GETULISTA

Tendo sido previsto pela Constituição de 1937, surge então, no dia 30 de Junho de 1938, através do Decreto-Lei 579, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), subordinado diretamente ao Presidente da República, e sendo dirigido por Luiz Simões Lopes (LOPES, 2003).

De acordo com o artigo 2º, competia ao DASP:

- a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;
- h) inspecionar os serviços públicos;
- i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento (DECRETO-LEI 579 de 30 de Junho de 1938, cap. I, art. 2º).

O DASP, ainda segundo o decreto-lei que o criou, seria constituído pelas divisões de Organização e Coordenação, do Funcionário Público, do Extranumerário, de Seleção e Aperfeiçoamento e do Material.

O Governo Vargas criou o Departamento na esperança de conseguir modernizar a administração pública no Brasil, acabando com a indicação política aos cargos públicos. Para

Bittencourt (1947, p.366), “[...] na era industrial, com a formação dos grandes centros urbanos, ou a democracia confia o serviço público a técnicos e peritos – [...] – ou haverá um colapso na máquina governamental – [...]”. Embora extremamente necessário, o departamento enfrentou resistência desde o seu começo, principalmente na questão orçamentária, que até então era elaborada pela Comissão de Orçamento, do Ministério da Fazenda (LOPES, 2003). A elaboração do orçamento trazia muitos poderes a quem o elaborava, visto que este tinha o controle sobre todo o setor público. Para Lopes (2003),

[...] quando se fala em elaboração do orçamento federal da República, está-se falando em todos os problemas com os quais se ocupa o governo. Era inevitável, assim, que o DASP tivesse uma intromissão, cautelosa, mas importante, na solução de uma imensa gama de problemas brasileiros, em diferentes setores, porque a ele competia compatibilizar os projetos, vindos dos diferentes Ministérios e setores do serviço público, com as possibilidades orçamentárias (LOPES, 2003, p.97).

Por esta razão, havia a resistência do Ministro da Fazenda, Sousa Costa, em passar o orçamento ao DASP. A solução encontrada por Getúlio foi nomear o então presidente do Departamento, Luiz Simões Lopes, à presidência da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda concomitantemente. A elaboração do orçamento acabou ficando com o DASP e, segundo Lopes (2003, p.20), “sem a ditadura, teria sido difícil vencer tudo isso”. O Departamento, por elaborar o orçamento e realizar concursos visando à meritocracia, acabou tornando-se um órgão extremamente poderoso, chamado por muitos de “superministério”. Além disso, por estar subordinado diretamente a Getúlio, Silva (2006, p.95), coloca que o DASP “visava dar-lhe assessoria, de modo a habilitá-lo não só a reformar, renovar e transformar a velha máquina administrativa, como decidir sobre os muitos milhares de documentos, projetos e papéis que vinham às suas mãos para deliberação”.

No nível estadual, como Getúlio destituiu os Governadores eleitos e indicou interventores em seu lugar, foi possível, no ano de 1939, implantar as subdivisões regionais do DASP, que ficaram conhecidos como “daspinhos”, nos quais, os diretores ficavam em contato direto com o Presidente (LOPES, 2003). Para Draibe (1985, p.86), o DASP, “no plano federal, assessorava o presidente da República na revisão da legislação; ao nível estadual, levava a extremos essa função, com autoridade para suspender ou rejeitar atos ou decretos de responsabilidade dos interventores”. Ou seja, Getúlio tinha duas formas de controlar os Estados: através dos interventores e, principalmente, através dos “daspinhos”. Agindo assim, Getúlio Vargas mantinha o controle sobre todos os estados brasileiros.

3.4.1 Principais realizações do DASP no primeiro Governo de Getúlio

Além das responsabilidades das elaborações dos concursos e do orçamento anual, o DASP ficou incumbido pela elaboração do primeiro plano quinquenal do governo brasileiro, o chamado “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional” (1939-1943). Também elaborou o primeiro “Estatuto do Funcionário Público Civil” (1939); o “Plano de Obras e Equipamentos” (1943); criou a “Fundação Getúlio Vargas” (1944); a “Revista do Serviço Público”; e a “Revista de Direito Administrativo”. Essas últimas criações eram justificadas por Simões pelo fato de que, (LOPES, 2003, p.102), “[...] não se pode fazer uma reforma profunda no serviço público, como a que estávamos tentando, sem bases jurídicas sólidas, devidamente explicadas”.

Conheceremos um pouco mais das realizações do DASP nas próximas subseções.

3.4.1.1 Os Planos de Obras elaborados pelo DASP

O “Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional” foi elaborado pelo DASP e instituído por Decreto Lei. O Plano visava à melhoria em infraestrutura de transportes e comunicações, além de prover recursos materiais para a defesa e a ordem econômica.

Segundo Draibe (1985),

Ao preparar o orçamento daquele ano, propôs uma nova fórmula - a distinção entre o orçamento ordinário, para os gastos de custeio, e o orçamento especial, para os investimentos públicos. [...] Tratava-se de um plano quinquenal - criado pelo Decreto lei nº 1059, de 19 de janeiro de 1939 -, em que se despenderam aproximadamente 10% da despesa orçamentária federal, em cinco anos. O Plano especial contemplava investimentos em infraestrutura, indústrias de base e, principalmente, no reaparelhamento das Forças Armadas. [...] A base financeira do Plano era constituída principalmente por taxas sobre operações bancárias, e vendas de Obrigações do Tesouro Nacional (DRAIBE, 1985, p.105).

O balanço mostrou que 95% do Plano foi realizado durante os cinco anos, sendo mais beneficiados os Ministérios Militares e as obras de infraestrutura. O Plano foi considerado excelente, gerando assim, em 1943, o segundo plano para o quinquênio 1943-1948, chamado de “Plano de Obras e Equipamentos” (REZENDE, 2009).

Para Draibe (1985, p.106), “o Plano de Obras e Equipamentos, de 1943, permaneceu nos limites de uma racionalização orçamentária e carente de um órgão que respondesse pelo controle das prioridades estabelecidas e pelo cumprimento das metas”. Este Plano contou com

a parceria da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, e, com a experiência adquirida anteriormente, pretendia-se absorver, ampliar e aperfeiçoar este novo plano de obras. Embora instituído em dezembro de 1943, o Plano foi abandonado em 1946, pelo novo governo (REZENDE, 2009). Conforme Draibe (1985, p.106), “em seu curto período de existência, contemplou principalmente a formação do capital social básico e a instalação e ampliação das indústrias de base”.

3.4.1.2 A elaboração do primeiro estatuto do funcionário público e a criação da Fundação Getúlio Vargas

Desde os primeiros anos da República discutia-se a necessidade de um estatuto dos funcionários públicos. Mas, somente no ano de 1931, através de decreto, ficou decidido que o Governo criaria um estatuto legal para os funcionários da administração pública. Na Constituição de 1934, estava previsto que a elaboração do estatuto se daria pelo Poder Legislativo. Contudo, somente na Constituição de 1937 é que foram fixados alguns preceitos para a elaboração do estatuto, dentre eles o de que os funcionários públicos seriam somente os que passassem por concurso previsto em lei. No ano de 1939, através do Decreto-Lei 1.713, de 28 de Outubro, foi aprovado o primeiro estatuto do funcionário público, sendo, segundo o presidente do DASP, uma das coisas mais importantes elaborados pelo Departamento. No estatuto, os funcionários seriam somente as pessoas legalmente investidas em cargos públicos, dessa forma, os chamados “extranumerários” não foram contemplados, pois os mesmos estavam trabalhando no serviço público por meios não meritocráticos. Muitos desses sequer lembravam como haviam entrado na administração pública, visto que já exerciam funções no governo há mais de quinze anos (ARAÚJO, 2007).

Outro grande feito do DASP foi o de conseguir, junto a Getúlio, a autorização de mandar 200 funcionários ao exterior, anualmente, para especialização, e trazer as novas experiências adquiridas para o Brasil. Estas novas experiências trazidas pelos funcionários “daspianos” enviados ao exterior, fizeram com que aumentassem a procura por empregos públicos. O DASP tornou-se tão confiável, que até 1943, mais de 200 mil pessoas fizeram as provas do Departamento, para vários cargos que eram, segundo Lopes (2003, p.100), “[...] desde os cargos mais altos, com maiores exigências profissionais, como por exemplo, o de astrônomo, até os mais modestos das repartições, como os de servente e contínuo”. Das mais de 200 mil pessoas que fizeram os concursos, apenas 10% conseguiram aprovação, visto que

a grande a maioria não estava preparada para a alta exigência dos concursos. Simões, presidente do DASP, acreditava que somente com a criação de escolas de administração públicas e privadas é que seria possível preparar essas pessoas para a realização dos concursos (LOPES, 2003).

Assim, no ano de 1944, foi criada a Fundação Getúlio Vargas, empresa privada com interesses públicos, e, segundo Fernandes (2010, p.7) “além do crédito inicial, o governo concedeu isenção à FGV de todos os impostos da União e da Prefeitura do Distrito Federal, [...]”. A fundação, também dirigida por Simões, ficou conhecida como “braço do Governo”, pois ficou responsável, conforme dito por Fernandes (2010, p.2) “[...] pela formação de pessoal qualificado para atuar tanto na administração pública quanto privada e pela elaboração de alguns indicadores econômicos”. Outra função da Fundação foi a participação em projetos de pesquisa, consultoria e ensino, tornando-se conhecida no Brasil e no exterior (FERNANDES, 2010).

A Fundação Getúlio Vargas teve importância ímpar na capacitação de candidatos aos concursos públicos, principalmente nas áreas de gestão e economia. A FGV desempenhou suas funções junto ao DASP brevemente, pois, no ano de 1945, Simões deixou o órgão com a saída de Getúlio do poder, o que fez com que a Fundação mergulhasse em dívidas, devido à perda dos muitos repasses governamentais.

Veremos no próximo capítulo a queda de Getúlio do Poder e como isso influenciou e mudou a estrutura do Departamento, até a sua completa extinção, em 1986. Também veremos as várias tentativas de uma reforma administrativa na máquina Estatal.

4 O DASP APÓS 1945 E AS TENTATIVAS DE UMA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA NO SETOR PÚBLICO DO BRASIL

4.1 A DEPOSIÇÃO DE GETÚLIO VARGAS E O DASP NO GOVERNO PROVISÓRIO

Durante a segunda guerra mundial (1939-1945), a política brasileira encontrava-se calma, embora o desejo por eleições democráticas estivesse cada vez maior. Sem saída, Getúlio viu-se obrigado a marcar eleições para os poderes Executivos e poderes Legislativos Federais e Estaduais. Entre as primeiras atitudes para as eleições estava a permissão de criação dos partidos políticos, que haviam sido extintos com a ditadura. Entre todos os partidos criados, Vargas esteve à frente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e contava com o apoio do Partido Social Democrático (PSD), formado pela ala conservadora de seus aliados. Entretanto, segundo Fausto (2006),

Alguns lances deveriam determinar os rumos finais da ditadura. O PSD aceitava de bom grado a candidatura do general Dutra, mas o PTB tinha outra estratégia. Defendia eleições para uma Assembleia Nacional Constituinte, com Getúlio no poder, e a possibilidade de ele se candidatar às futuras eleições presidenciais (FAUSTO, 2006, p.149).

Esse movimento defendido pelo PTB ficou conhecido, pejorativamente, como movimento “queremista”, do queremos Getúlio. A oposição, mesmo com as eleições previstas, tinha sérias dúvidas sobre os planos de Vargas, e não estava enganada, visto que, para Fausto (2006, p.82), “[...] o ditador arquitetava planos para vencer as pressões dos democratas e continuar no poder”.

A situação chegou ao extremo quando, em 29 de outubro de 1945, Getúlio nomeou seu irmão Benjamin Vargas, o “Bejo”, à chefia da polícia do Distrito Federal, o que não agradou a oposição e os militares. Durante várias horas, Vargas arquitetou algumas tentativas de se manter no Poder, mas, ao fim da tarde do dia 29, sob o comando do general Alcides Santos, as Forças Armadas cercaram o Palácio Guanabara. Dutra, militar e candidato à Presidência, expôs ao ditador a gravidade da situação, e, embora Getúlio tenha voltado atrás na nomeação de seu irmão à chefia da Polícia, os militares optaram pela sua deposição (ANDRADE, 2012; FAUSTO, 2006).

Vargas ainda teve a opção de escolher entre renunciar por livre vontade ou ser forçado a fazê-lo, e assim, conforme Fausto (2006, p.155), “[...] Getúlio assinou o ato formal de renúncia”. Durante esse episódio, as Forças Armadas permaneceram unidas e o país

permanecia em calma (ANDRADE, 2012).

Dessa forma, chegava ao fim o período conhecido como “Estado Novo”, e o país voltava ao regime democrático, sendo presidido pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, até as eleições marcadas para o dia 2 de dezembro de 1945.

Na próxima subseção, veremos como em pouco menos de três meses como Presidente, Linhares reduziu drasticamente as funções do DASP.

4.1.1 O DASP no Governo Provisório

Entre outubro de 1945 e janeiro de 1946, Linhares reprimiu os comunistas e nomeou novos interventores nos Estados, além de substituir alguns prefeitos. Além do mais, de acordo com Draibe (1985, p.140), “[...] o novo regime extinguiu alguns órgãos, [...]”, entre eles, a Comissão de Mobilização Econômica (CME), e revogou o artigo que previa a instalação do Conselho da Economia Nacional.

De todas as mudanças feitas por José Linhares no Governo Provisório, a mais lamentável, entre as realizações do Governo getulista, foi a redução das atividades do DASP. Através do Decreto-Lei nº 8.323-A, na qual “reorganiza o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e dá outras providências”, o Departamento teve as suas funções reduzidas a um mero órgão administrativo. Segundo esse decreto,

Art. 1º O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) diretamente subordinado ao Presidente da República, é um órgão de estudo e orientação dos problemas da administração pública, exercendo as suas atividades no sentido de cooperação e articulação com os órgãos do serviço civil federal.

Parágrafo único: as atividades executivas e fiscalizadoras de administração geral ou específica competirão aos órgãos ministeriais próprios.

Art. 2º Compete ao DASP, além das atribuições que lhe confere o art. 67 da Constituição:

a - selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e os do magistério e da magistratura;

b - promover a readaptação e aperfeiçoamento dos servidores civis da União;

c - apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento (DECRETO-LEI 8.323-A, de 7 de Dezembro de 1945, art. 1º e 2º).

As funções executivas e fiscalizadoras foram transferidas aos Ministérios, ficando o Departamento responsável apenas pelo estudo e orientação dos problemas de administração pública, além da readaptação e aperfeiçoamento de servidores e a seleção de candidatos a alguns cargos públicos (DRAIBE, 1985).

Com essa readaptação do Departamento, o serviço público no Brasil voltou a sofrer com o chamado “empreguismo político”, pois os novos servidores de órgãos como o Supremo Tribunal, Senado e Câmara, eram apadrinhados por políticos, sem a obrigatoriedade de os mesmo terem sido aprovados nos concursos do DASP. Além disso, Linhares aumentou os salários dos subalternos do Ministério da Educação e nomeou seus familiares em diversos cargos, acabando de vez com a meritocracia (LOPES, 2003).

Draibe (1985), afirma que,

A reestruturação do DASP revela não apenas a intenção de ampliar as possibilidades do “empreguismo” político, como também incidiu sobre aquele que era a expressão maior da centralização e que detinha, ainda, a capacidade de implementar um caráter coordenado ao gasto estatal (DRAIBE, 1985, p.142).

É perceptível como a queda de Getúlio da Presidência trouxe de volta os velhos costumes do clientelismo, principalmente no Governo Provisório, com a nomeação, sem limites, dos parentes de Linhares e do aumento de salário dos funcionários públicos (LOPES, 2003).

Nas eleições de 2 de dezembro de 1945, Vargas, que não foi exilado e nem teve os seus direitos políticos cassados, apoiou a candidatura de Eurico Gaspar Dutra, fazendo com que este saísse vitorioso, visto que uma grande parte da população apoiava o antigo ditador. Getúlio também saiu vitorioso, pois, beneficiando-se da lei eleitoral, elegeu-se Senador pelos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, além de Deputado por sete Estados, assumindo como Senador pelo Estado gaúcho (FAUSTO, 2003).

Dutra tomou posse no fim de janeiro de 1946, e, em seguida, começaram os trabalhos da Assembleia Constituinte, como será visto na próxima seção.

4.2 O DASP E AS TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS DURANTE O GOVERNO DEMOCRÁTICO APÓS 1946

4.2.1 O DASP no Governo de Dutra

Como visto, Dutra tomou posse no fim de janeiro de 1946 e em seguida os trabalhos da Assembleia Constituinte se iniciaram, com os ideais de formar um país democrático com eleições Presidenciais de cinco em cinco anos.

No que se refere ao Departamento Administrativo, muito se debateu durante a

Assembleia se o mesmo seria ou não extinto. Um dos principais parlamentares a favor da extinção do DASP, o deputado da União Democrática Nacional (UDN), Epílogo de Campos, afirmava, conforme Draibe (1985, p.299), “[...] que mesmo após as medidas de reestruturação, o DASP parecia-lhe seguir na sua “prepotência” e na intenção de antecipar-se à própria Assembleia no tocante à questão orçamentária”. Segundo o parlamentar, seria melhor a reedição do antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, antecedente do DASP, pois, para ele, o órgão e os seus propósitos intervencionistas eram derivados do regime ditatorial, sendo assim, não era mais útil à nova realidade brasileira (DRAIBE, 1985).

O Departamento Administrativo do Serviço Público havia se tornado um “superministério” no antigo regime, e, além dos concursos para a seleção dos candidatos para a carreira pública, o órgão era responsável pela elaboração orçamentária, o que não agradava uma parte dos políticos, principalmente o Ministro da Fazenda, devido ao prestígio que o orçamento trazia a quem o elaborava. Por conta disso, as discussões se acirraram na Constituinte, de forma que, Aliomar Baleeiro da UND, argumentava que o orçamento não deveria ser feita por qualquer órgão, e sim pelo Ministro da Fazenda. Na defesa do DASP, Milton Prates (PSD-MG), propôs, conforme Draibe (1985, p.299 e 300), que deveria “[...] haver flexibilidade a esse respeito, para que os mais diversos métodos de organização orçamentária fossem experimentados e avaliados, até mesmo o que destinasse competência a um órgão técnico especialmente estruturado para esse fim”. Eusébio Rocha, do PTB de São Paulo, alegava que o Departamento já tinha experiência na elaboração do orçamento e que o orçamento não deveria ser feito por nenhum Ministério, visto que este seria parte interessada no assunto, além de não possuir uma equipe técnica tão eficiente quanto à do DASP (DRAIBE, 1985).

A Constituição entrou em vigor ainda em 1946 sem uma definição de quem seria o responsável pela elaboração do orçamento, e, em razão dessa disputa entre o DASP e o Ministro da Fazenda, Draibe (1985, p.175), nos diz que,

[...] o orçamento de 1949 não foi sancionado nem vetado pelo presidente, tendo sido a lei orçamentária promulgada pelo presidente do Senado; em 1950, o Executivo viu-se na contingência de ter elaborado duas propostas orçamentárias, cada um oriunda de um dos órgãos em pugna (DRAIBE, 1985, p.175).

A partir de 1950, o Departamento acabou ficando com o monopólio orçamentário junto ao Presidente, de forma que elaborou o orçamento da União até o ano de 1964, quando a responsabilidade da elaboração foi transferida ao Ministério do Planejamento.

Devido a não extinção do DASP na Constituição de 1946, o ministro da Fazenda, Correia e Castro, em março de 1947, solicitou a Dutra a dissolução do Departamento, alegando que o orçamento deveria ser elaborado pela autoridade financeira do país, visto que a nova Constituição não previa a existência de um órgão responsável pela sua elaboração. Assim, Correia e Castro defendia a ideia de que o DASP deveria ser extinto e as suas competências e atribuições transferidas às divisões competentes de cada Ministério. Concomitantemente, junto à Câmara Federal, havia um projeto, apresentado pelo deputado Vieira de Melo (PSD-BA), que contava com o apoio das alas conservadoras do PSD e UDN, pedindo a extinção do órgão. O relator da “Comissão de Constituição e Justiça”, Gustavo Capanema, saiu em defesa do DASP, afirmando que o mesmo estava perfeitamente de acordo com a Constituição, e, no máximo, poderia ser criada uma comissão responsável por reexaminar a constitucionalidade do departamento (DRAIBE, 1985). O parecer e a sugestão de Capanema foram endossados por Plínio Barreto, da União Democrática de São Paulo, e pelo Presidente da Comissão, Agamenon Magalhães, o que levou ao arquivamento do projeto. Frente a tudo isso, o DASP resistiu, e, conforme Draibe (1985, p.303), o Departamento “buscou reforço na própria área parlamentar, colocando a agência à “disposição” dos deputados e senadores [...]”.

O DASP, ainda ligado diretamente ao Presidente da República, encaminhou ao Congresso, em maio de 1948, o “Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia”, conhecido como “Plano SALTE”, do qual nos ocuparemos na próxima subseção.

4.2.1.1 O Plano SALTE

Com a experiência na elaboração de planos de desenvolvimento, como o “Plano Especial de Obras Públicas e Reparelhamento da Defesa Nacional” (1939) e o “Plano de Obras e Equipamentos” (1943), o DASP elaborou, em 1948, o “Plano SALTE”, constituindo assim, a terceira tentativa de estabelecer programas de obras públicas visando o desenvolvimento econômico do Brasil.

O novo Plano foi elaborado para ser executado em um prazo de cinco anos, e suas metas principais seriam os investimentos em Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, com um investimento total da ordem de 21.300 bilhões de cruzeiros, sendo que, desse total, segundo Draibe (1985, p.149), “[...] 57% foram destinados aos transportes, 16% à energia, 14% à alimentação e 13% à saúde [...]”.

No quadro abaixo, podemos verificar as prioridades de investimentos em cada uma das quatro áreas do plano.

Quadro 6. Principais investimentos nas respectivas áreas do “Plano SALTE”.

Área	Principais Investimentos
Saúde	Visava elevar o nível sanitário da população rural, através das diretrizes já existentes na Campanha Nacional de Saúde, como o combate às doenças contamináveis.
Alimentação	Programação de investimentos para crédito e melhoria das condições de cultivo da agricultura de alimentos, tanto as de consumo interno quanto as de exportação.
Transporte	Delineava um programa baseado nos planos ferroviários e rodoviários já existentes, e contemplavam o reaparelhamento dos portos, a melhoria das condições de navegabilidade dos rios, o aparelhamento da frota marítima e a construção de oleodutos.
Energia	Previa investimentos no subsetor de eletricidade e petróleo, além do aproveitamento mais intensivo das fontes nacionais de energia, como o carvão, a eletricidade, o petróleo, o gás-natural, etc.

Fonte: elaboração própria com base em DRAIBE (1985).

Embora tenha sido elaborado com a experiência dos planos anteriores, o “SALTE”, do ponto de vista técnico e econômico, se omitiu na ordem de execução, além do mais, a base orçamentária disponível não foi suficiente para a realização de todo o cronograma previsto. Assim, em 1951, o Plano foi abandonado sem conseguir cumprir com o proposto (DRAIBE, 1985).

No restante de seu Governo, Dutra não apresentou nenhuma outra proposta para o desenvolvimento do país. Entretanto, cabe ressaltar que, na primeira parte de seu mandato, dedicou-se à restauração financeira, diminuindo os gastos, reduzindo o déficit, e lutando contra a inflação. Já na segunda parte, aplicou recursos no financiamento da lavoura do café e do algodão, em grandes obras e no aumento de salários dos servidores públicos, o que levou ao aumento da inflação (ANDRADE, 2012).

Dutra deixou a Presidência em 1951, sendo substituído por Getúlio Vargas. A partir de Getúlio, começaram as tentativas de reformar a administração pública novamente, como veremos na próxima subseção.

4.2.2 Um breve relato das tentativas de uma nova reforma administrativa após Dutra

4.2.2.1 A tentativa de reforma administrativa de Getúlio Vargas

Na sucessão presidencial em 1950, Getúlio foi eleito com 48,7% dos votos, contra 29% de Eduardo Gomes e 21,5% de Cristiano Machado. Vargas chegou à Presidência com o discurso de defesa e ampliação da industrialização e da legislação trabalhista, que havia sido deixada de lado por Dutra. Na questão do funcionalismo público, tentou trazer a meritocracia novamente aos cargos da União, através da elaboração do 2º Estatuto do Funcionário Público, o qual mencionava que os funcionários públicos seriam somente as pessoas legalmente investidas em cargos criados por lei.

Vargas não conseguiu trazer a meritocracia ao serviço público novamente, pois, o país voltou ao regime democrático, o que fazia com que todas as decisões passassem por votações no legislativo, ou seja, não seria mais possível implantar um órgão regulador e centralizador como o DASP no Estado Novo. Além do mais, o serviço público já havia voltado ao clientelismo, sendo que o antigo Departamento Administrativo só realizava as seleções de candidatos de pouco órgãos, visto que a grande maioria selecionava por apadrinhamento (ANDRADE, 2012; DRAIBE, 1985).

Outro motivo que impedia a reestruturação do antigo Departamento era a nova realidade do país após 1950. A industrialização não era mais nascente, o que fazia com que houvesse a necessidade de criação de novos órgãos públicos para o controle, fiscalização e coordenação do novo cenário da economia brasileira. Para tanto, a burocratização e centralização do DASP não coincidiam mais com a quantidade de órgãos existentes, pois, não caberia mais à Presidência da República o controle direto de todos os conselhos, comissões, institutos, etc. As alterações encontradas no segundo governo de Vargas não se limitavam mais, conforme Draibe (1985),

[...] à mera intensificação de um mesmo movimento de centralização crescente, racionalização administrativa e burocratização nos termos em que se havia acelerado no pós-30. [...] já se sentia o problema da inadequação do aparelho estatal às tarefas que nasciam do projeto industrializante do próprio Estado (DRAIBE, 1985, p.213).

Nesse contexto, em 1952, Getúlio encaminhou ao Congresso um projeto de reforma administrativa, que visava, segundo Draibe (1985, p.214), “uma harmonização da administração, através de processos de descentralização, compatibilização e agrupamento de

funções similares assim como a coordenação adequada das atividades”.

No projeto encaminhado, havia um sistema duplo de coordenação: um direto, através de comissões interministeriais; e um indireto, que seria através da coordenação de todos os projetos e atividades por meio de um conselho, o de Planejamento e Coordenação, constituído junto à Presidência (DRAIBE, 1985). A ideia de Getúlio era descentralizar o controle da máquina pública, passando algumas responsabilidades aos Ministérios, enquanto que haveria uma Comissão junto ao Presidente, responsável pelos projetos e atividades das ações governamentais. De acordo com Draibe (1985),

O princípio a ser seguido seria o de descentralizar a administração e, ao mesmo tempo, ampará-la com um mecanismo seguro de coordenação, a fim de garantir controle, unidade e harmonia da ação governamental. O Conselho de Planejamento e Coordenação cumpriria tal papel, formulando os objetivos gerais e específicos e atuando como órgão supremo de planejamento e programação das atividades governamentais (DRAIBE, 1985, p.226).

A reforma acabou não sendo concretizada, visto que, no ano de 1954, por questões políticas, Getúlio suicidou-se no Palácio do Catete.

Café Filho, vice-presidente, assumiu a Presidência do país, e as eleições continuaram marcadas para o fim daquele ano. Juscelino Kubitschek saiu vitorioso, e, após um “golpe preventivo”, na qual Nereu Ramos – até então Presidente do Senado – tornou-se Presidente da República temporariamente, Juscelino tomou posse em 31 de janeiro de 1956, começando um período de crescimento econômico e estabilidade política (FAUSTO, 2003).

Na próxima subseção, veremos a tentativa do novo Presidente em continuar com a reforma administrativa iniciada por Getúlio.

4.2.2.2 A reforma administrativa proposta por Juscelino Kubitschek

Juscelino empenhou-se para realizar em cinco anos de Governo o equivalente a cinquenta anos de desenvolvimento econômico. Para tal, acelerou o desenvolvimento industrial no país, construiu e transferiu o Distrito Federal para a região Centro-Oeste e colocou em prática o “Plano de Metas”, que abrangia as áreas de energia, alimentação, transporte, indústrias de base e educação (COSTA, 2008).

O novo Presidente, no entanto, também se deparou com a burocracia existente na administração pública. Para implantar o plano de desenvolvimento, se fazia necessário uma estrutura mais flexível, menos burocrática e não tão rígida quanto à imposta pelo DASP. Essa

flexibilidade era explicada pelo fato de que algumas pessoas eram essências para o setor público, devido às funções que desempenhavam, independente de as mesmas terem feito e sido aprovados pelos concursos do DASP (CUNHA, 2012). Dessa forma, para driblar a burocracia da administração pública, o Presidente criou, através do Decreto-Lei nº 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, o “Conselho de Desenvolvimento”, órgão subordinado diretamente à Presidência da República.

O Conselho, composto pelos Ministros de Estado, pelos chefes dos gabinetes Civil e Militar e pelos presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, ficaria responsável por controlar a economia, recebendo condições institucionais de comando e coordenação executiva. Para Cunha (2012, p.52), “[...] o Conselho de Desenvolvimento subordinado à Presidência, representou a resposta necessária para implementação do Plano, pois a partir dele se constituiu outros órgãos que compuseram a chamada “administração paralela” [...]”. Essa administração paralela – ou administração descentralizada, como conhecida por alguns autores – era feita através das autarquias, empresas e institutos, dotados de maior autonomia gerencial e que podiam recrutar seus quadros sem concursos, mas com alto grau técnico e a remuneração compatível com o mercado (COSTA, 2008).

O modelo até então existente – chamado de administração direta – já estava entregue ao empreguismo político, visto que o DASP havia perdido espaço após a queda de Getúlio em 1945. Desta maneira, em 1956, Kubitschek propôs uma reforma administrativa nos moldes da apresentada por Vargas em seu segundo Governo (1951-1954). Para assessorá-lo na reforma, criou a Comissão de Estudo e Projetos Administrativos (CEPA), órgão diretamente ligado ao Presidente. Também criou, junto ao DASP, a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), que tinha como objetivo principal, segundo Costa (2008, p.848), “[...] promover estudos visando à descentralização dos serviços, por meio da avaliação das atribuições de cada órgão ou instituição e da delegação de competências, com a fixação de sua esfera de responsabilidade e da prestação de conta das autoridades”. O COSB não chegou a produzir grande impacto sobre a administração, e a CEPA apresentou algumas orientações, dentre as quais, destacam-se: a descentralização da execução e centralização do controle; o estabelecimento do treinamento de funcionários; a institucionalização do planejamento, mediante o estabelecimento de um sistema de órgãos próprios; a expansão do sistema do mérito; a profissionalização do serviço público; e a desburocratização do serviço público. Dessas, duas recomendações não obtiveram sucesso, que eram, segundo Wahrlich (1974,

p.35), “as referentes à expansão do sistema de mérito e ao fortalecimento do DASP”.

Juscelino não conseguiu reformar a administração pública, pois, por causa do empreguismo político, a administração direta – através do DASP – prevaleceu. O departamento continuou aplicando concursos para poucos órgãos, enquanto que a grande maioria estava entregue ao clientelismo.

No que tange ao “Plano de Metas”, a administração paralela mostrou-se eficiente na sua aplicação e execução, sendo considerado bem sucedido. Outra iniciativa bem sucedida em seu Governo foram as descentralizações, que tiveram início a partir de 1950, e atingiram um nível maior com Kubitschek. Nos cinco anos de governo, o Brasil se desenvolveu, entretanto, conforme Andrade (2012, p.98), “o preço pago pela Nação ao desenvolvimento promovido por Juscelino foi altíssimo. O tesouro da União tinha que arcar com compromissos muito maiores que suas possibilidades”. Em meio a esse aumento dos gastos públicos, aconteceram as eleições presidenciais, na qual, Jânio Quadro obteve uma vitória esmagadora, demonstrando o desejo do povo de uma mudança nos métodos políticos até então vigentes (ANDRADE, 2012).

Jânio tomou posse em 31 de janeiro de 1961, mas, logo no início de seu mandato, começou a restabelecer as relações diplomáticas com a União Soviética, o que desagradou os seus partidários. Com o descontentamento dos seus simpatizantes aumentando, Jânio Quadros renunciou ao cargo em 25 de agosto de 1961, assumindo em seu lugar, temporariamente, o Presidente da Câmara dos Deputados, Pascoal Ranieri Mazilli. O vice-presidente da República, João Goulart, estava em viagem à China, e, preocupados com o seu envolvimento com a esquerda, os militares não permitiram a sua posse. Após alguns acordos políticos, Goulart assumiu a Presidência, mas no regime Parlamentarista (ANDRADE, 2012).

Na próxima subseção veremos a tentativa de João Goulart de continuar com a reforma administrativa iniciada em 1952, e a interrupção desta tentativa de reforma por causa do golpe militar no país.

4.2.2.3 A investida de João Goulart em uma reforma na administração pública

Quando João Goulart chegou à Presidência, o desempenho da economia, que já era considerada terrível, continuou a piorar. O PIB, que no Governo de Juscelino havia crescido em torno de 7,0%, caiu para 5,3% em 1962, e 1,5% em 1963. Já a inflação saltou de 26,3% em 1960 para 54,8% em 1962. Assim, João Goulart criou, em dezembro de 1962, o “Plano

Trienal”, que pretendia combinar o crescimento econômico, o combate à inflação e as reformas sociais, sendo, segundo Fausto (2003),

[...] um conjunto coerente de medidas, que buscavam resolver problemas de longo e de curto prazo. Pela sua abrangência, distinguia-se dos planos anteriores, [...]. Previa a reforma agrária, que se acreditava necessária não só o aspecto social mas para ampliar a produção agrícola, e outras reformas no setor administrativo, fiscal, etc. A curto e médio prazo propunha um programa semelhante aos anteriores para reduzir a inflação e manter a capacidade de importação do país. O primeiro ponto passava pela redução dos gastos públicos, mas não dos investimentos públicos, pois estes eram essenciais para o crescimento econômico (FAUSTO, 2003, p.456).

Em meados de 1963, percebeu-se que o plano tinha sido um fracasso, principalmente pelo fato de que a inflação chegou a 25% nos cinco primeiros meses do ano, e, para piorar a situação, o crescimento do PIB caiu de 5,3% em 1962 para 1,5% em 1963 (FAUSTO, 2003).

A respeito da máquina pública, Goulart, através da Consultoria Geral da República, apresentou em 1962 um anteprojeto de reforma administrativa, o qual, segundo Wahrlich (1974, p.36), “[...] dispunha tanto sobre a estrutura da Administração como sobre as normas gerais para seu funcionamento (administração orçamentária, financeira e contábil; administração de material e administração de pessoal)”. Este anteprojeto não chegou a ter andamento, e, em 1963, outro projeto de reforma administrativa, comandado pelo Ministro Extraordinário de Reforma Administrativa, Amaral Peixoto, surgiu.

Conhecido como “Comissão Amaral Peixoto”, o plano tinha como meta, segundo Wahrlich (1974, p.37), “[...] criar ou aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa, previsão, planejamento, direção, execução, coordenação e controle do que carecia o Poder Executivo para transformar-se em propulsor do desenvolvimento nacional”. Para isso, a Comissão consultou os projetos apresentados no segundo governo de Getúlio, os trabalhos da CEPA (1956), o projeto da Consultoria Geral da República e o recém-publicado “Plano Trienal” (WAHRLICH). O projeto resultante denominava-se “Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal”, e contava com 622 artigos divididos em quatro partes. Entretanto, assim como as tentativas anteriores de reforma da administração pública, o projeto apresentado pela Comissão não foi aprovado pelo Legislativo.

São notáveis as tentativas, desde 1952, de reformar a máquina pública, mas, conforme Torres (apud Costa),

Embora tenha havido avanços isolados durante os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, o que se observa é a manutenção de práticas clientelistas, que negligenciavam a burocracia existente, além da falta de investimentos na sua profissionalização. A cada desafio surgido na

administração do setor público, decorrente da própria evolução socioeconômica e política do país, a saída utilizada era sempre a criação de novas estruturas alheias à administração direta e o conseqüente adiantamento da difícil tarefa de reformulação e profissionalização da burocracia pública existente (TORRES, apud COSTA, 2008, p.849).

Ou seja, nesse período de 11 anos – entre 1952-1963 – não houve uma tentativa de reforma profunda da administração brasileira, e sim de reformulá-la. No mais, Netto (1974), coloca que,

[...] Reforma Administrativa não é um ato instantâneo ou conjunto isolado de providências. Antes, deve ser entendida como processo permanente e dinâmico de adaptação da máquina burocrática às funções cada vez mais complexas e multiformes do Estado na sociedade moderna (NETTO, 1974, p.54).

O Departamento Administrativo do Serviço Público há muito se encontrava fora da verdadeira realidade que o país se encontrava, visto que os cargos públicos já haviam voltado ao apadrinhamento político. Além do mais, a fase de industrialização pesada, a partir da década de 1950, necessitava de uma administração mais flexível e diferente do DASP, dado que este era muito burocrático (NETTO, 1974).

Além das tentativas de reforma administrativa, o Governo de João Goulart foi marcado pelo início do Regime Parlamentar, imposto pelos militares. Contudo, um plebiscito realizado em janeiro de 1963, no qual, cerca de 9,5 milhões de pessoas – de um total de 12,3 milhões – votaram a favor do Regime Presidencialista, e, conseqüentemente, de João Goulart. Essa vitória, segundo Andrade (2012, p.104), “foi interpretada por Goulart e lideranças esquerdistas como uma consagração popular de suas ideias. Pensavam contar com um grande apoio popular e ficaram eufóricos, começando a preparação para mudança do regime político”.

Após pouco mais de um ano de regime presidencialista, o governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto, expediu um manifesto convocando os mineiros para a “restauração da ordem constitucional”, visto a aproximação de Goulart com os esquerdistas. Assim, em 31 de março de 1964, estourou, em Minas, o Golpe que tiraria João Goulart do Poder e daria início ao período autoritário no Brasil (ANDRADE, 2012).

Com o apoio de outros grandes Estados, como São Paulo, Guanabara e Rio Grande do Sul, os militares assumiriam a Presidência do país em 1º de abril de 1964, o que mudaria os rumos do país e da máquina pública, levando a mais uma reestruturação do Departamento Administrativo do Serviço Público, como será visto na próxima seção.

4.3 A REFORMA ADMINISTRATIVA REALIZADA NO REGIME MILITAR E O DASP NA DITADURA

Lançado para livrar o país de um suposto golpe comunista e para restaurar a democracia, o Golpe Militar de 1964 tirou João Goulart da Presidência e decretou, em 9 de abril de 1964, o chamado Ato Institucional 1 (AI-1). O Ato foi decretado pelos comandantes da Aeronáutica, do Exército e da Marinha, e previa eleições para a Presidência do País. Assim, em 11 de abril de 1964, por eleições indiretas do Congresso Nacional, o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco e José Maria Alkimim foram eleitos, respectivamente, para Presidente e vice-presidente da República (Andrade, 2012; Fausto, 2003). Essa nova ditadura tinha como objetivo, segundo Fausto (2003),

No plano político, [...] instituir uma “democracia restringida” depois de realizar as cirurgias previstas no AI-1; no plano da economia, visava reformar o sistema econômico capitalista, modernizando-o como um fim em si mesmo e como forma de conter a ameaça comunista. Para atingir esses propósitos, era necessário enfrentar a caótica situação econômico-financeira que vinha dos últimos meses do governo Goulart; controlar a massa trabalhadora do campo e da cidade; promover uma reforma do aparelho do Estado (FAUSTO, 2003, p.470).

Na esfera da máquina pública, o governo de Castelo Branco tinha como meta uma reforma profunda, visto que os governos anteriores não obtiveram sucesso em suas tentativas de reformas. Em 9 de outubro de 1964, através do Decreto-Lei nº 54.401, foi criada a “Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa” (COMESTRA), subordinada ao Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, e tinha como finalidade, conforme Wahrlich (1974, p.44), “[...] o exame dos projetos já elaborados e o preparo de outros considerados essenciais à obtenção de rendimento e produtividade da Administração Federal”. Já em 1965, é criada, também sob responsabilidade do Ministro Extraordinário, a “Assessoria Especial de Estudos da Reforma Administrativa” (ASSESTRA), e tinha como objetivo principal dar continuidade ao estudo da reforma administrativa. A conclusão dessa assessoria foi um anteprojeto que deu origem, em 1967, ao Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro daquele ano, que nos ocuparemos na próxima subseção.

4.3.1 A reforma administrativa de 1967

No regime militar, através do AI-2, os partidos políticos foram extintos, pois, conforme Fausto (2003, p.474), “os militares consideravam que o sistema multipartidário era

um dos fatores responsáveis pelas crises políticas”. Dessa forma, somente dois podiam existir: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), da situação; e, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), da oposição. Além disso, o Presidente Castelo Branco, aprovou uma nova Constituição em janeiro de 1967, que ampliava os poderes do Executivo.

Entretanto, conforme Wahrlich (1974),

Mesmo com a reforma constitucional e a possibilidade de uma ampla ação reformista do Poder Executivo após a decretação da Reforma Administrativa, cujas linhas gerais estavam contidas no projeto elaborado sob o Governo Castelo Branco, preferiu este expedir por decreto-lei a Reforma, em vez de submetê-la ao Congresso, como inicialmente pretendia (WAHRLICH, 1974, p.45).

Assim, em fevereiro de 1967 é decretado o projeto de reforma administrativa nº 200. Nesse Decreto-Lei, a administração indireta, que cresceu após a década de 1950, através das autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, ganhou, conforme Carvalho (2011, p.57), “[...] ulterior impulso [...], que distinguiu as funções de direção das de execução, ficando as primeiras a cargo da administração direta e as segundas, da indireta”. Abriu-se, também, a possibilidade de contratação pela “Consolidação das Leis do Trabalho” (CLT), tanto na administração direta, quanto na indireta. Além das atividades desburocratizantes, o decreto propunha, conforme Netto (1974),

[...] valorizar a função pública, para dignificar o servidor público, profissionalizá-lo; conferir-lhe autoridade e responsabilidade; observar o sistema de mérito; combater o empreguismo e o pistolão; dar ao serviço público o sentido de uma carreira capaz de remunerar adequadamente o servidor e satisfazer suas aspirações de auto-realização, assegurando-lhe tranquilidade quanto ao futuro; [...] (NETTO, 1974, p.49).

Isso só seria possível, conforme Netto (1974, p.49), “[...] impedindo-se o crescimento demasiado da máquina administrativa, desburocratizando-a e libertando-a, sempre que possível, de encargos delegáveis”.

A elaboração do orçamento foi formalizada como competência do Ministério do Planejamento, visto que o mesmo já o elaborava desde 1964, assumindo a função que pertencia ao DASP. Ainda sobre o departamento administrativo, este passaria a denominar-se Departamento Administrativo do Pessoal Civil, mantendo a mesma sigla e as atribuições presentes neste decreto. As atribuições eram, conforme os artigos 115 e 116,

Art. 115. O Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) é o órgão central do sistema de pessoal, responsável pelo estudo, formulação de diretrizes, orientação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração do Pessoal Civil da União. [...].

Art. 116. Ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) incumbe:

I - Cuidar dos assuntos referentes ao pessoal civil da União, adotando medidas visando ao seu aprimoramento e maior eficiência.

II - Submeter ao Presidente da República os projetos de regulamentos indispensáveis à execução das leis que dispõem sobre a função pública e os servidores civis da União.

III - Zelar pela observância dessas leis e regulamentos, orientando, coordenando e fiscalizando sua execução, e expedir normas gerais obrigatórias para todos os órgãos.

IV - Estudar e propor sistema de classificação e de retribuição para o serviço civil administrando sua aplicação.

V - Recrutar e selecionar candidatos para os órgãos da Administração Direta e autarquias, podendo delegar, sob sua orientação, fiscalização e controle a realização das provas o mais próximo possível das áreas de recrutamento.

VI - Manter estatísticas atualizadas sobre os servidores civis, inclusive os da Administração Indireta.

VII - Zelar pela criteriosa aplicação dos princípios de administração de pessoal com vistas ao tratamento justo dos servidores civis, onde quer que se encontrem.

VIII - Promover medidas visando ao bem-estar social dos servidores civis da União e ao aprimoramento das relações humanas no trabalho.

IX - Manter articulação com as entidades nacionais e estrangeiras que se dedicam a estudos de administração de pessoal.

X - Orientar, coordenar e superintender as medidas de aplicação imediata (DECRETO-LEI 200 de 25 de Fevereiro de 1967, cap. III, art. 115 e 116).

Segundo a reforma, o DASP voltaria a ter importante papel na seleção de pessoal, trazendo o mérito novamente ao setor público. Para tanto, conforme o artigo 146, a reforma administrativa deveria ser realizada por etapas, à medida que se forem ultimando as providências necessárias à sua execução.

Entre 1967 e 1969, a implantação da reforma caracterizou-se, segundo Wahrlich (1974),

[...] por um lado, por um esforço de descentralização de atribuições e racionalização de rotinas, que chegou a ser chamado de “operação desemperramento”; por outro lado, pela divulgação ampla dos objetivos da Reforma, inclusive através do treinamento de “agentes de reforma”, em cursos rápidos, intensivos, abrangendo geralmente funcionários, colocados na faixa de supervisores de 1ª linha [...]. Também vários ministérios tiveram sua estrutura adaptada aos preceitos do Decreto-lei nº 200, nesse período (WAHRLICH, 1974, p.50).

No ano de 1969, sob orientação geral do DASP, surgiu um anteprojeto de lei estabelecendo as diretrizes para a classificação de cargos do serviço civil da União e das Autarquias. Para Wahrlich (1974, p.62), “este anteprojeto foi revisto pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e pelo Gabinete da Presidência da República, após o que foi o projeto enviado ao Congresso, em outubro de 1970. Em 10 de dezembro de 1970 era promulgada a Lei nº 5.645 [...]”, a qual, baseando-se nos critérios do gradualismo, do seletivismo e da qualificação profissional, representou, conforme Wahrlich (1974, p.63), “[...] o rompimento com a tradição de critérios gerais e uniformes para a classificação de cargos e a

administração salarial, em vigor no país desde a reforma dos anos 30”.

Através da Lei 6.228, de 15 de julho de 1975, o Departamento Administrativo do Pessoal Civil voltou a denominar-se Departamento Administrativo do Serviço Público. Já o Decreto nº 76.276, de 15 de setembro de 1975, reafirma o papel do DASP junto à Presidência. De acordo com o Art, 1º,

O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, é responsável, como Órgão Central dos Sistemas de Pessoal Civil e de Serviços Gerais, pelo estudo, formulação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos à administração do pessoal civil e dos serviços gerais dos órgãos civis da Administração Federal Direta e das Autarquias federais (DECRETO 76.276 de 15 de Setembro de 1975, art. 1º).

Embora amparado por lei, o DASP não conseguiu trazer o mérito novamente ao serviço público. As contratações por clientelismo continuaram, principalmente através da administração indireta, como as autarquias. Para Bresser-Pereira (1996),

Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. [...] O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.7).

O Departamento Administrativo criado por Getúlio não conseguia mais ter o controle do serviço público, e seus concursos eram cada vez menos abrangentes, visto que havia um aumento da administração indireta no país, o que facilitava a contratação por indicações políticas. Essa descentralização no Brasil começou a partir da década de 1950, tanto para as Autarquias quanto para os Estados e municípios. Em 1973, a taxa média de crescimento dos empregos públicos foi, conforme Carvalho (2011),

[...] de 7,0% a.a. nos estados, 5,6% nos municípios e 3,8% na União, modificando a distribuição do emprego por níveis do governo: se em 1950 a União era o principal empregador (cerca de 50% do total), seguida pelos estados (cerca de 35% do total) em 1973 isso se inverteu. Cerca de 45% do emprego público passou a se concentrar nos estados e 35% no plano federal. A participação dos municípios praticamente não se alterou (CARVALHO, 2011, p.67).

Já nas Autarquias, Carvalho (2011), diz que,

A expansão global do emprego público, a uma taxa média de 5,3% ao ano (a.a), no período 1950-1973, quando comparada à expansão na administração direta, a uma taxa média de cerca de 4,0% a.a., denotaria o aumento mais acentuado do emprego na administração indireta – autarquias e fundações – e nas empresas e sociedades de economia mista (CARVALHO, 2011, p.67).

O serviço público cresceu descentralizando-se, e o DASP não conseguiu acompanhar as mudanças ocorridas, principalmente devido ao clientelismo existente. Veremos na próxima subseção que a redemocratização no país levou à extinção do Departamento Administrativo do Serviço Público.

4.4 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS E A EXTINÇÃO DO DASP

4.4.1 Um breve relato da política brasileira entre 1967 e 1985

As eleições indiretas de 1967, no regime militar, trouxeram ao poder o general Arthur da Costa e Silva, para Presidente, e o mineiro Pedro Aleixo, para vice-presidente. Ambos tomaram posse em março de 1967. Em 1968, através do AI-5, o regime militar passou a obter mais poderes de repressão, cassando mandatos e suspendendo direitos políticos, e impondo a censura aos meios de comunicação, tudo para conter o comunismo (FAUSTO, 2003). Em 1969, Costa e Silva sofreu um derrame, ficando impossibilitado de continuar na Presidência. Por ser civil e ter-se colocado contra o AI-5, o vice-presidente Pedro Aleixo foi impedido, pelos Ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, de assumir o Governo Federal. Assim, em outubro de 1969, o general Emílio Médici foi eleito indiretamente pelo Congresso Nacional (FAUSTO, 2003).

No governo Médici, o país passou pelo chamado “Milagre Econômico”, período que foi de 1969 a 1973, combinando, segundo Fausto (2003, p.485), “[...] o extraordinário crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação. O PIB cresceu na média anual, 11,2%, tendo seu pico em 1973, com uma variação de 13%. A inflação média anual não passou de 18%”. Na política, o general Médici, considerado linha-dura, não conseguiu fazer um sucessor, pois, em meados de 1973, o nome do general Ernesto Geisel, conhecido por defender a abertura política, foi escolhido pelas Forças Armadas para ser o candidato à Presidência (FAUSTO, 2003).

Em 1974, o general Geisel assumiu o Governo, e deu início à abertura política, sendo

esta definida, conforme Fausto (2003, p.489), como “[...] lenta, gradual e segura”. Seu sucessor, o general João Figueiredo, tomou posse em 1979 e continuou com a abertura política, extinguindo os partidos políticos existentes e permitindo a criação das várias legendas partidárias.

Em 1982, no Governo de Figueiredo, ocorreram as eleições para o Congresso, e o povo pode votar pela primeira vez desde o início do regime militar na década de 1960. A antiga Arena fundou o Partido Democrático Social (PDS), enquanto que o MDB fundou o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Outros partidos foram criados, como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), mas somente os dois partidos oriundos da ditadura obtiveram expressivo sucesso. Conforme Fausto (2003),

Os resultados para o Congresso marcaram uma vitória do PDS no Senado, onde esse partido conquistou 46 cadeiras, o PMDB, 21, o PDT e o PTB uma cadeira cada um. Na Câmara dos Deputados, o PDS também foi o partido mais votado, mas não conseguiu maioria absoluta. Ficou com 235 cadeiras contra 200 do PMDB, 24 do PDT, 13 do PTB e 8 do PT (FAUSTO, 2003, p.508).

Na sucessão presidencial de 1985, o PMDB, juntamente com o Partido da Frente Liberal (PFL), lançou o nome de Tancredo Neves para Presidente, e José Sarney para vice. Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo foi eleito, pelo Congresso Nacional, por 480 votos contra 180 de seu oponente, Paulo Maluf, do PDS. Dessa forma, segundo Fausto (2003, p.512), “por caminhos complicados e utilizando-se do sistema eleitoral imposto pelo regime autoritário, a oposição chegava ao poder”.

Tancredo adoeceu e acabou não assumindo a Presidência, vindo a falecer em 21 de abril de 1985. José Sarney, seu vice, assumiu em seu lugar. Em maio daquele ano, conforme Fausto (2003, p.519), “[...] a legislação restabeleceu as eleições diretas para a presidência da República e aprovou o direito de voto aos analfabetos, assim como a legislação de todos os partidos políticos”. Já os trabalhos para uma nova Constituição iniciaram-se em 1987, sendo promulgada em 1988. As eleições presidenciais, direta e com votos da população, foram marcadas para o ano de 1990. Assim, a República Federativa do Brasil voltou ao regime democrático, dando início à Nova República.

Na próxima subseção veremos a extinção do DASP após a redemocratização do Brasil.

4.4.2 A extinção do DASP

O Departamento Administrativo, que a muito havia perdido a sua real função, deixou de ser um órgão vinculado diretamente ao Presidente da República, tendo sido, através do Decreto nº 91.147, de 15 de março de 1985, vinculado ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração, mantendo as suas funções já definidas por lei. Este Ministério ficaria responsável, a partir da redemocratização, pelos estudos e planejamento do setor público do Brasil (COSTA, 2008). Mesmo com essa nova vinculação, o Departamento permanecia sem força para implantar o sistema de mérito, pois a realidade do país, após o regime militar, estava diferente. Segundo Costa (2008),

No final das mais de duas décadas de regime ditatorial a situação do país não era muito alentadora. Paralelamente ao desafio de redemocratização, lidava-se com uma severa crise econômica marcada pelas crescentes desigualdades sociais. As distorções no aparelho administrativo, geradas até o momento, dificultavam qualquer tentativa de reversão desse quadro. Ora, se para realizar mudanças importantes na engrenagem administrativa era necessário uma revisão crítica de todas as experiências anteriores, a missão mais urgente que se apresentava nos meados dos anos 1980 era a instalação de sistemas administrativos capazes de promover o desenvolvimento, fazendo com que o país pudesse dispor de toda a potencialidade de seus recursos. É importante sublinhar, portanto, que o processo de reforma está estreitamente ligado ao contexto político, social e cultural do país, o que significa que não se pode enfatizar somente os aspectos legais e técnico (COSTA, 2008, p.855).

O DASP mostrava-se desgastado, e era necessário um novo órgão responsável por gerir a administração de pessoal do Governo, assim, conforme Marcelino (apud COSTA, 2008), “[...] o governo da chamada Nova República teria como tarefa inadiável a reversão desse quadro, que se expressaria na necessidade de tornar o aparelho administrativo mais reduzido, orgânico, eficiente e receptivo às demandas da sociedade”. Para ajudar o Governo em uma nova reforma administrativa, foi criado, no dia 3 de setembro de 1986, através do Decreto nº 93.211, expedido por José Sarney, a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, e, por esse mesmo decreto, o Departamento Administrativo do Serviço Público foi extinto. De acordo com o decreto,

Considerando a necessidade de manter sob coordenação unificada as atividades de organização, desburocratização, administração do pessoal civil e de serviços gerais da Administração Federal;

Considerando a conveniência de conferir suporte administrativo adequado ao cumprimento eficiente dos programas prioritários do Governo;

Considerando que a Reforma Administrativa impõe seja mantido, em caráter permanente, o esforço de aprimoramento do serviço público e valorização do seu

servidor;

Considerando a oportunidade de implantação das medidas de reestruturação organizacional para a execução dessa tarefa do Governo; e

Considerando a afinidade de assuntos atualmente atribuídos a órgãos diversos,

Decreta:

Art. 1º É criada a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República - SEDAP, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, à qual competem, no que concerne à Administração Federal Direta e autárquica, a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle das atividades relativas à administração de pessoal civil e de serviços gerais, à modernização e organização administrativas, e à desburocratização.

Art. 2º É extinto o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP.

Parágrafo único. Transferem-se à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República a competência, os bens e os recursos orçamentários e financeiros, consignados ao DASP (DECRETO 93.211 de 3 de Setembro de 1985, art. 1 e 2).

Durante os seus quase 50 anos de existência, o DASP enfrentou inúmeras dificuldades para manter-se em funcionamento, passando por tentativas de extinção propostas pelos políticos. O órgão modernizou a máquina pública no Governo de Getúlio, mas, devido ao clientelismo, após a queda do ditador, o órgão não conseguiu mais se reerguer, e mesmo com as mudanças previstas pelos decretos-leis nos outros governos, acabou sendo extinto na redemocratização do país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise histórica realizada neste trabalho buscou demonstrar como o DASP foi se formando e o que ele trouxe de modernização para a máquina pública brasileira. No capítulo 2, vimos que a passagem do Brasil Império para o Brasil República, em 1889, iniciou um novo processo na política brasileira. O país, até então uma Monarquia, transformou-se em uma República Presidencialista, com o Governante eleito pelo povo. O primeiro Presidente do país, chamado de Chefe do Governo Provisório, foi o marechal Deodoro da Fonseca, ficando na Presidência até 1891, e, por problemas políticos, foi substituído pelo marechal Floriano Peixoto.

A economia brasileira, no início da República, estava centrada no café, visto que este representava mais de 50% da pauta de exportação. Já a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1919), temos o início da industrialização no país, mas, sem o apoio formal do Estado. Na formação do PIB, enquanto a agricultura caiu de 35,8% em 1910 para 30,6% em 1930, a indústria cresceu de 14,0% em 1910 para 16,5%, em 1930. Esse aumento da participação da indústria fez surgir um novo processo na sociedade, havendo uma nova divisão de classes e uma nova realidade social, cabendo ao Governo atender a esta nova demanda.

No capítulo 3, foi visto que através da Revolução de 1930, Getúlio Vargas chegou à Presidência, e, assim, a industrialização no país começou a ganhar mais espaço no Governo. Além do mais, Getúlio deparou-se com a nova realidade brasileira, e, para modernizar o aparelho estatal, criou inúmeros órgãos para atuarem nas demandas existentes na sociedade.

A respeito do serviço público brasileiro, os primeiros censos mostraram que não havia um inchaço no mesmo, mas havia o empreguismo político, na qual, os cargos eram preenchidos conforme os interesses dos políticos. A partir da modernização da máquina pública, Getúlio propôs o mérito como pré-requisito no serviço público, e, para isso, criou, em 1938, através do Decreto 579, de 30 de Junho, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Caberia ao órgão selecionar os candidatos aos cargos públicos, elaborar os planos de desenvolvimento e elaborar o orçamento da União. Entre as suas principais atividades, de 1938 a 1945, o DASP elaborou, em 1939, o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional” e o primeiro “Estatuto do Funcionário Público Civil”; em 1943, elaborou o segundo plano de desenvolvimento, conhecido como “Plano de Obras e Equipamentos”; e, em 1944, criou a “Fundação Getúlio Vargas”, que tinha como principal função a preparação dos candidatos para os seus concursos.

Já no capítulo 4, vimos que, em 1945, Getúlio foi deposto, e, provisoriamente, o

presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, assumiu a Presidência. A partir de então, as funções do DASP foram drasticamente reduzidas, tornando-se um órgão meramente administrativo. No Governo de Dutra, iniciaram-se as tentativas de extinção do Departamento, defendida por uma grande parte dos políticos, mas, o órgão resistiu e não foi extinto.

Vargas chegou à Presidência, democraticamente, em 1951, e, tentou trazer o mérito novamente ao serviço público, e, sem obter sucesso, enviou um projeto de reforma administrativa para o Congresso, mas, suicidou-se antes da votação do mesmo. Juscelino Kubitschek, que assumiu o Governo em 1956, também tentou fazer uma reforma administrativa, pois, pretendia lançar um “Plano de Metas”, no qual, era necessária uma administração mais flexível e não tão burocrática quanto à do DASP. Novamente, a tentativa de reforma administrativa foi rejeitada, visto que, o empreguismo político continuava presente nos cargos públicos. Outro Presidente que tentou reformar a administração pública foi João Goulart, que, em 1963, enviou ao Congresso o “Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal”, mas também não obteve sucesso.

Com o Golpe Militar em 1964, iniciaram-se os preparativos para a reforma administrativa, que gerou o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que além da reforma, concedia ao DASP a formulação de diretrizes, orientação, supervisão e controle de assuntos referentes à administração de pessoal civil da União. Segundo o decreto, o DASP voltaria a ser responsável pela seleção de funcionários para os cargos públicos. Mas, por causa do clientelismo existente desde a queda de Vargas em 1945, o Departamento não conseguiu trazer o mérito de volta na escolha dos funcionários.

A partir da redemocratização, em 1985, o órgão deixou de estar subordinado diretamente ao Presidente, e, no ano de 1986, através do Decreto nº 93.211, o DASP foi extinto, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República.

Desse modo, podemos dizer que o Estado que nasceu após 1930, conseguiu, através do DASP, controlar, regular e modernizar o Serviço Público no Brasil até o ano de 1945. Após isso, o empreguismo político voltou ao setor público, fazendo com que o Departamento não conseguisse mais cumprir com as funções que lhe foram designadas. Embora Getúlio tenha tentado, em 1951, trazer o mérito novamente à máquina pública, isso não foi mais possível, e, assim, começaram as tentativas de uma nova reforma administrativa, todas sem sucesso. Com a reforma realizada em 1967, as tentativas dos ditadores de trazer o mérito novamente à administração pública também não obtiveram sucesso. Por fim, com a redemocratização, o

DASP não se encontrava mais em conformidade com a realidade do país, sendo necessário a sua extinção e substituição pela Secretaria de Administração Pública da Presidência da República.

Percebemos, por fim, que o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP – só conseguiu cumprir com as suas funções, de 1938 a 1945, por estar subordinado diretamente a Getúlio Vargas enquanto ditador. Tanto é que, quando Vargas volta ao poder em 1951, com a democracia existente, este não conseguiu mais trazer o mérito ao serviço público, visto que o empreguismo já havia tomado conta da administração pública. A realidade encontrada pelos ditadores militares já era diferente da encontrada em 1930, assim, o regime militar também não conseguiu atingir a meritocracia no setor público.

Para futuros trabalhos, poderá ser investigado e analisado se esta Secretaria conseguiu cumprir com as suas funções e se as reformas administrativas posteriores à redemocratização tomaram como base a herança que o DASP deixou para a administração pública. No mais, poderá ser estudado se, do período da redemocratização do país até os dias atuais, o mérito está sendo utilizado como pré-requisito em todas as seleções para os cargos públicos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. L. Evolução Política do Estado brasileiro – 1822-1967. Florianópolis: Insular, 2012.

ARAÚJO, F. D. de. Os regimes Jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. In: Revista da Faculdade de Direito, n. 50, p.143-169, jan- jul 2007. Belo Horizonte: UFMG. Disponível em <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/32>> acesso em 10 out. 2013.

BITTENCOURT, C. A. L. O DASP como imperativo democrático e técnico. In: Revista de Direito Administrativo, v.7, p.361-375, 1947.

BOBBIO, N. Estado, Governo, Sociedade. Por uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 11ª ed., 2004.

BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil (DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>> acesso em 03 mai. 2013.

BRASIL, Decreto nº 76.276, de 15 de Setembro de 1975. Dispõe sobre a estrutura básica do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 16/09/1975, Página 12.163. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=190579&norma=205514>> acesso em 15 jun. 2014.

BRASIL, Decreto nº 93.211, de 03 de Setembro de 1986. Cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, extingue o Departamento Administrativo do Serviço Público, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 04/09/1986, Página 13.275. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decret o/1980-1989/1985-1987/D93211impressao.htm> acesso em 15 jun. 2014.

BRASIL, Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 27/02/1967, Suplemento, Página 4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> acesso em 15 jun. 2014.

BRASIL, Decreto-Lei nº 284, de 28 de Outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/10/1936, Suplemento, Página 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>> acesso em 03 mai. 2013.

BRASIL, Decreto-Lei nº 579, de 30 de Julho de 1938. Dispõe sobre a organização do Departamento Administrativo do Serviço Público, e a reorganização das Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/07/1938, Página 15.168. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938->

[350919-publicacaooriginal-126972-pe.html](#)> acesso em 03 mai. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: Revista do Serviço Público (Brasília), Brasília, v.47, n.1, p.7-40, 1996. Disponível em <<http://www.reformadagestaopublica.org.br/view.asp?cod=87>> acesso em 15 jun. 2014.

CARVALHO, E. D. P. O aparelho administrativo Brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CARDOSO JR, J. C. Diálogos para o desenvolvimento: Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. Brasília: IPEA, v.5, p.47-90, 2011.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reforma. In: Revista de Administração Pública, v.2, n.5, p.829-874, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6656>> acesso em 28 mai. 2013.

CUNHA, H. S. da. Juscelino Kubitschek 1956-1960: características de uma trajetória do padrão de desenvolvimento econômico brasileiro. Monografia (graduação) – Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, 2012.

D'ARAÚJO, M. C. Getúlio Vargas. In: Perfis Parlamentares, 62. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

DRAIBE, S. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. São Paulo: Paz e Terra, 1ª ed., 1985.

FAUSTO, B. Getúlio Vargas: o poder e o sorriso. São Paulo: Companhia das letras, 2006.

FAUSTO, B. Historia do Brasil. São Paulo: EDUSP, 11ª ed., 2003.

FERNANDES, V. C. Fundação Getúlio Vargas: A imbricação entre o público e o privado. In: Reunião anual da ANPED, 33ª, 2010, Caxambu - MG, Anais da 33ª Reunião Anual da ANPED - Educação no Brasil: o balanço de uma década, Anais. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010, p.1-16. Disponível em <<http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT14-5954--Int.pdf>> acesso em 10 out. 2013.

FONSECA, P. C. D. Vargas: O Capitalismo em construção 1906-1954. São Paulo: Brasiliense, 1989.

LAKATOS, E. V.; MARCONI, M. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 1ª ed., 1985.

LOPES, L. S. Luis Simões Lopes II (depoimento, 1990). Rio de Janeiro: CPDOC, 2003. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista261.pdf>> acesso em 10 out. 2013.

MOREIRA, M. A. B. Getúlio Vargas e o Estado Novo – 1930-1945. Em <<http://www.marcillio.com/rio/hiregeco.html>> acesso em 10 mai. 2014.

OCTÁVIO, J. A revolução Estatizada: Um Estudo Sobre a Formação do Centralismo em 30. Mossoró: Fundação Guimarães Duque, 1984.

NETTO, J. P. Contribuição ao estudo dos problemas de reforma administrativa do Governo federal do Brasil. In: Revista de Administração Pública, v.8, n.3, p.25-68, 1974. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/15768/contribuicao-ao-estudo-dos-problemas-de-reforma-administrativa-do-governo-federal-no-brasil>> acesso em 15 jun. 2014.

PAIVA, C. H. A. A Burocratização no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectivas históricas (1920-1945). In: História [online], vol.28, n.2, p.775-796. São Paulo: UNESP, 2009. Disponível em <<http://www.unesp.br/portal#!/prope>> acesso em 10 out. 2013.

PRADO JÚNIOR, C. História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 17ª ed., 1974.

RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). In: Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v.3, n.6, p.132-142, dez. 2011. Disponível em <http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.ODASPeocombateaineficiencianosservicospublicos.pdf> acesso em 10 out. 2013.

REZENDE, F. Anexo I: Síntese das Principais Experiências de Planejamento no Brasil. In: Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9677> acesso em 10 out. 2013.

SILVA, S. B. da. Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

WAHRLICH, B. M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. In: Revista de Administração Pública, v.8, n.2, p.27-75, 1974. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/5965>> acesso em 28 mai. 2014.