

3. Evolução da Administração Pública no Brasil após 1930: reformas administrativas, a nova gestão pública

Administração pública: conceito e evolução

- Conjunto de servidores profissionais ou instituições mantidos com recursos de natureza pública e responsabilizados legalmente pela implementação de normas e regras necessárias para manutenção do bem-estar social e das ações relacionadas à gestão da coisa pública.



Administração Pública em sentido subjetivo

Todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e DF), aos quais a lei confere o exercício das funções administrativas (Administração Pública Direta).

Inclui ainda as pessoas jurídicas de direito público ou privado que compõe a Administração Pública Indireta: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista; e fundações públicas.

Sentido
subjetivo, formal
ou orgânico

Designa os entes
que exercem a
atividade
administrativa.

Sentido objetivo,
material ou
funcional

É a própria
atividade
administrativa.

O que é administração pública?

- **Administração pública** é o conjunto de atividades diretamente destinadas à **execução concreta das tarefas ou incumbências** consideradas de **interesse público ou comum**, em uma coletividade ou em uma organização estatal. (Bobbio, 2004)

Administração pública: conceito e evolução

Os períodos da evolução administrativa:

- 1930/45 – Burocratização da Era Vargas
- 1956/60 – A administração paralela de JK
- 1967 – A reforma militar (Dec. Lei 200)
- 1988 – A administração pública na nova Constituição
- 1990 – O governo Collor e o desmonte da máquina pública
- 1995/2002 – O gerencialismo da Era FHC
- Nova Administração Pública (*New Public Management*)
- 2002/2016 – Governos Lula/Dilma, desenvolvimento social e crise política

Administração pública: conceito e evolução

A administração colonial (1500 – 1808):

- Confusão total entre esfera pública (coroa) e esfera privada;
- Ausência de padrões, regras e normas impessoais e universais;
- Caos legislativo, confusão de cargos e funções, ausência de hierarquias.
- Brasil: capitanias, comarcas, termos, cidades, freguesias, paróquias e bairros.
- Centralização, ausência de diferenciação de funções, formalismo e morosidade.
- Justaposição das instituições de Portugal para a colônia num grande vazio de autoridade e um imenso território.
- Resultado: organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz.

Administração pública: conceito e evolução

A vinda da família real em 1808

- Marco na construção do Estado nacional. Porque ?
- A simples transferência do aparato administrativo, a elevação do Brasil a parte integrante do Reino Unido de Portugal e a condição de soberania e autogoverno conferiam um status de Estado nacional ao Brasil.
- Não há mudanças formal no aparato até a proclamação da República em 1889.
- A mudança mais expressiva é a mudança do eixo dinâmico de desenvolvimento das elites cariocas e nordestinas para a cafeicultura paulista.



Administração pública: conceito e evolução

A **Carta de 1891** foi a primeira constituição, inspirada na constituição americana de 1787:

- República
- Federalismo
- Regime presidencialista
- Separação de poderes
- Bicameralismo (Câmara dos Deputados e Senado com mandato certo)
- Autonomia do Judiciário
- Criação do Tribunal de Contas
- As províncias são transformadas em Estados (com seus Presidentes)
- Período conhecido como República Velha, durou 40 anos

Administração pública: conceito e evolução



A década de 30 como divisor de águas:

- Contexto econômico: crise mundial (quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929), industrialização nascente, revolução tecnológica e novas infraestruturas.
- Contexto político: novas camadas médias, novos movimentos e atores sociais e políticos, o exemplo da política do “New Deal” dos Estados Unidos.
- Percepção social crescente do desenvolvimento através da intervenção forte do Estado: barreiras alfandegárias, construção de infraestruturas, subsídio, crédito, estatais, oferta de energia e matérias-primas, garantia de mercado interno, coordenação das decisões econômicas,...
- Bases do **Estado Intervencionista** ou do **Estado Desenvolvimentista**.

Administração pública: conceito e evolução

Figura chave desse período: Getúlio Vargas

- (1) Mecanismos de controle da crise econômica, em especial dos efeitos da crise mundial de 1929.
- (2) Promover a racionalização da máquina estatal dominada por práticas oligárquicas e patrimonialistas.
- (3) Implantação de mecanismos de burocratização, padronização, normatização e controle na administração pública.
- (4) Até 1939 foram criadas 35 agências estatais; até 1945, mais 21 instituições públicas federais. Exemplos simbólicos: Cia. Vale do Rio Doce e a Cia. Siderúrgica Nacional, já privatizadas.

Administração pública: conceito e evolução

Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP):

- Dá início formal ao ciclo de reformas administrativas, criado em 1938.
- Missão: política de pessoal, concursos, capacitação, racionalização de procedimentos, administração de materiais, estruturas administrativas e gestão orçamentária da União.
- Tinha seções nos estados sob intervenção para garantir a aplicação das normas.
- A referência era o serviço civil norte-americano
- Estado Novo: centralização, impessoalidade, hierarquia, sistema de mérito e separação entre o público e o privado.
- Aqui se consolida o modelo WEBERIANO de burocracia pública.

Administração pública: conceito e evolução

Um resumo desse período:

- Domínio ainda do “Brasil-Rural”, oligárquico e um Estado fragmentado.
- Início do período reformista no setor público (orçamento e serviços).
- Começo do enfraquecimento das bases oligárquicas do poder.
- Emergência de setores médios urbanos, industriais e militares.

Uma síntese da reforma daspiiana:

- Racionalização do serviço público: carreiras, concursos e estabilidade, promoção por mérito e combate ao nepotismo.
- Organização da estrutura administrativa (princípio da eficiência).

Administração pública: conceito e evolução



A administração paralela no governo JK.

- Juscelino Kubitschek assume o governo em 1956 com um programa reformista.
- O **Plano de Metas** tinha 36 objetivos: energia, transporte, indústria pesada e alimentação, industrialização acelerada, associação com o capital internacional, bens duráveis (automotiva) e construção da nova capital.
- A administração federal excessivamente morosa, ineficiente e ineficaz não era funcional aos objetivos do governo.
- A estratégia foi criar uma “administração paralela” baseada em:
- **Grupos de trabalho e Grupos Executivos**

Administração pública: conceito e evolução



Grupos de trabalho e Grupos Executivos

- Subordinados à conselhos (Conselho de Desenvolvimento)
- Combinavam representantes do Estado com setor privado
- Tinham natureza eminentemente técnica voltada para projetos
- Criados por decreto com autonomia orçamentária
- Blindados de influências políticas diretas
- **Cosb (Comissão de Simplificação Burocrática):** descentralização de serviços, avaliava funções dos órgãos, delegação de competências e prestação de contas.
- **Cepa (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos):** assessorava a presidência da república em projetos de reforma administrativa.

Administração pública: conceito e evolução

Efeitos da “administração paralela de JK”:

- Cisão entre a administração direta e indireta
- Crescimento da administração indireta: empresas, autarquias, sociedades de economia mista, etc.
- Com autonomia gerencial, arrecadatória e orçamentária
- Muitas não faziam seleção pública para recrutamento
- Alta remuneração atraía quadros técnicos competentes
- Formaram verdadeiras “ilhas de excelência” na administração pública federal
- Exemplos mais conhecidos: Petrobras, Bancos públicos, Correios, Telebrás, Eletrobrás, etc.
- “Lei do Favor” (4069/62): enquadra no serviço público todos com cinco anos de vínculo (a Constituição de 1946 já havia feito o mesmo!).



Administração pública: conceito e evolução

A administração pública no período do regime militar (1964-1984)

- Comissão Amaral Peixoto (1963): falta de coordenação e excessiva centralização!
- COMESTRA (Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa) criada em 1964
 - Principal produto foi o Decreto-Lei 200/1967
 - Uma espécie de “lei orgânica da administração pública”
- O grande desafio era sempre a PROFSSIONALIZAÇÃO da burocracia pública e a REFORMA das ESTRUTURAS.
- Para acompanhar a EVOLUÇÃO SOCIAL e ECONÔMICA do PAÍS.
- A tendência era sempre AMPLIAR as estruturas paralelas à administração direta, que sempre foi muito difícil reformar.

Administração pública: conceito e evolução

O DECRETO-LEI 200/1967

1. O planejamento governamental (princípio chave).
2. A expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), dos órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias).
3. A necessidade de fortalecer o sistema de mérito.
4. As diretrizes para um novo plano de classificação de cargos e salários;
5. A reorganização de departamentos e órgãos públicos em 16 ministérios: Justiça, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e Comércio, Fazenda, Planejamento, Transportes, Minas e Energia, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, Comunicações, Exército, Marinha e Aeronáutica.

Administração pública: conceito e evolução



O DECRETO-LEI 200/1967

- Princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle.
- Estabelece uma organização funcional entre ministérios sociais, políticos e econômicos, padroniza estruturas e hierarquias, fixa processos decisórios, estabelece relações dos ministérios com a presidência da república, separa administração centralizada e descentralizada.
- Organiza sistemas de apoio à gestão pública: pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade, auditoria, serviços gerais, compras e contratos de bens e serviços.
- Define sistemas de controle externo e interno.
- Entre 1967 a 1979 a coordenação da reforma era da SEMOR (Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa)

Administração pública: conceito e evolução



O DECRETO-LEI 200/1967

- O que é **importante reter sobre esse marco da evolução da APF ?**
- Foi um marco na modernização do estado de forte inspiração modernizadora e gerencial, também chamado de “administração para o desenvolvimento”.
- Reduziu a rigidez burocrática imposta pelas reformas daspianas.
- Contribuiu para consolidar a administração indireta e descentralizada com a expansão e multiplicação de entidades para atender novas demandas sociais.
- Porém, com a crise do regime militar também ficou evidenciado que as estruturas administrativas não atendiam mais as novas demandas da sociedade brasileira nos anos 1980, gerando nova onda reformista.