Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro-IUPERJ

Valdemar F. de Araújo Filho

Expansão do Estado e Coordenação Governamental: aspectos políticos da trajetória organizacional do Poder Executivo no Brasil (1930-1989)

Rio de Janeiro

2007

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro-IUPERJ

Expansão do Estado e Coordenação Governamental: aspectos políticos da trajetória organizacional do Poder Executivo no Brasil (1930-1989)

Valdemar F. de Araújo Filho

Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Jairo Nicolau

Banca Examinadora:

_____
Renato R. Boschi (Presidente)

_____
Jairo Nicolau (Orientador)

_____
Cesar Guimarães

_____
Charles Pessanha

_____
Maria Celina D´Araujo

Rio de Janeiro

2007

A Mateus e Gabriel

Aos meus pais

AGRADECIMENTOS

Uma tese é sempre fruto das circunstâncias e da contribuição das pessoas que nos cercam. Esta não foge à regra. Nomear todas elas seria uma tarefa praticamente impossível. Mas obviamente que algumas delas estiveram mais próximas desse processo, e eu não poderia deixar de explicitar minha dívida para com elas.

Primeiro, gostaria de agradecer a Deus por ter concluído essa tese, apesar das dificuldades que enfrentei em certos períodos de sua realização. Sou daqueles que acreditam que nada fazemos de bom sem a Sua ajuda. E independente das qualidades e defeitos dessa pesquisa, acredito que Deus me ajudou a fazer o que era possível dentro das minhas limitações. A nossa paz advém disso, não só dos resultados que atingimos mas também do esforço que realizamos.

Quanto ao plano temporal, as minhas dívidas são muitas. Em primeiro lugar gostaria de agradecer ao meu orientador, Professor Jairo Nicolau, por ter aceitado uma tarefa de risco, considerando-se o perfil do tema e as limitações de minha vida no período recente para tratar da questão de forma satisfatória. Sem a sua inestimável contribuição eu não teria realizado este trabalho. Portanto, a ele agradeço a possibilidade de ter apresentado esta tese à crítica dos professores encarregados de avaliá-la.

Um agradecimento especial aos irmãos Raimundo, Clara, Maria José e Conceição, pelo estímulo que me deram para concluir esta tese. À minha mãe, pelas suas orações alentadoras, e à minha tia Eunice, pelo apoio afetivo que sempre me deu. Também ao meu pai, que com seu exemplo me ensinou a persistir nas tarefas que assumi na vida.

A Verônica, companheira presente nas horas difíceis dessa tese, agradeço o seu carinho e solidariedade. Sem ela essa caminhada teria sido mais difícil.

Aos amigos, pelo apoio que me deram para concluir a tese e pelas cobranças constantes. A Josilene, cozinheira de mão cheia, que com sua boa culinária tornou a minha vida menos árida no período dedicado a esse trabalho.

Essa pesquisa não teria sido possível sem a ajuda de Dulce, bibliotecária da Presidência da República, de Lazarina, bibliotecária do Ministério do Planejamento, e dos bibliotecário da ENAP. A eles meu agradecimento especial.

Ao IUPERJ e seus professores, que me aceitaram como aluno de uma instituição que sempre respeitei e onde aprendi muito.

Não poderia deixar de me referi à grande dívida intelectual que este trabalho tem com os principais autores citados na tese das áreas de ciência política, administração pública e planejamento. Mas também às disciplinas que motivaram o recorte dessa tese, particularmente à disciplina de Estado e Políticas Públicas, ministrada pelo Prof. Renato Boschi no IUPERJ.

Aos meus filhos Mateus e Gabriel, por existirem e justificarem a feitura dessa tese. A eles devo esse trabalho.

RESUMO

A tese tem como objeto de investigação a trajetória organizacional e administrativa do Poder Executivo entre 1930 e 1989. Trata-se de uma pesquisa histórica sobre as bases organizacionais do exercício de governo durante esse período. Tendo como pano de fundo o período desenvolvimentista, a questão central da pesquisa de tese é a identificação dos principais intervenientes que influenciaram o perfil institucional assumido pelo Poder Executivo Federal na sua trajetória e os seus impactos sobre as bases organizacionais do processo de coordenação governamental. A tese não teve o objetivo de avaliar a eficácia da ação governamental, mas sim o de qualificar as possíveis conseqüências políticas derivadas das formas organizacionais dentro das quais os governos operaram seus projetos. Através da utilização de uma base empírica predominantemente jurídica e institucional, o relato analítico dessa trajetória se caracteriza por apresentar um caráter predominantemente interpretativo acerca das mudanças ocorridas nesse período. No processo de investigação foram identificados alguns fenômenos políticos relevantes. Dentre estes, a crescente absorção da agenda administrativa por uma concepção instrumental de planejamento econômico, e o caráter errático das iniciativas governamentais em torno da estruturação das bases institucionais da coordenação governamental. Esse padrão de intervenção impulsionou um crescente descolamento entre os mecanismos administrativos vigentes e o formato organizacional assumido pelo Executivo a cada nova intervenção realizada. Uma das principais consequências desse modo de intervir foi a configuração de um quadro político-organizacional crescentemente desorganizado, contraditório, e adverso à estabilidade dos modelos de coordenação governamental. Na perspectiva da tese, essas tendências se situaram como uma das principais causas da crescente crise de governabilidade interna que foi se instaurando no âmbito do Executivo durante a expansão do Estado desenvolvimentista.

ABSTRACT

This thesis has an objective to investigate the organizational and administrative trajectory of the Executive Power between 1930 and 1989. This is an search historical about the organizational basis in the exercise of government during this period. Having a background in the period developmental, the central issue of the thesis search is the identification of key players who influenced the institutional profile commitment by the Federal Executive in its trajectory and its impacts of organizational basis in the process of coordination government. The thesis hasn't the purpose of evaluate the effectiveness of government action, but to qualify the possible political consequences derived from the organizational forms in which the government operated its projects. Through the use of an empirical basis predominantly legal and institutional, the analytical report in that trajectory is characterized by presenting a way predominantly interpretative about that occurs in the studied period. In the process of research were identified some relevant policy phenomena. Among these, the increasing absorption of the administrative agenda for an instrumental design in economical planning and the erratic nature of government initiatives around the structuring of the institutional foundations of governmental coordination. This pattern of intervention boosted a growing separation between the existing administrative mechanisms and the format of the organizational commitment by the Executive to each new intervention performed. One of the main consequences of this mode of action was the setting for a political-organizational increasingly disorganized, contradictory, and adverse to the stability of the models of government coordination. In thesis perspective, those trends stood as one of the main causes of the growing crisis of internal governance that has been introducing under Executive during the expansion of the developmental state.

LISTA DE SIGLAS

ACFA-	Alto Comando das Forças Armadas
AE-	Assessoria Econômica da Presidência da República
ANL-	Aliança Nacional Libertadora
BACEN-	Banco Central
BB-	Banco do Brasil
BEFIEX-	Comissão de Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação
BNDE-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH-	Banco Nacional de Habitação
CACEX-	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CACM	Conselho Administrativo da Casa da Moeda
CAP-	Comissão Amaral Peixoto
CBTU-	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CC-	Comissão de Compras
CCPIC-	Comissão Consultiva de Política Industrial e Comercial
CD-	Conselho de Desenvolvimento/JK
CDA-	Conselho de Desenvolvimento da Agricultura
CDC-	Conselho de Desenvolvimento Comercial
CDE-	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDI-	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CDS-	Conselho de Desenvolvimento Social-CDS
CE-	Comissões de Eficiência dos Ministérios
CEBRAE-	Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa
CEDAM-	Centro de Desenvolvimento da Administração Pública
CEDEC-	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEF-	Caixa Econômica Federal
CEPA-	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CEPAL-	Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe
CEPCN-	Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional
CEPSN-	Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional
CF-	Constituição Federal
CFCE-	Conselho Federal do Comércio Exterior
CFP-	Comissão de Financiamento da Produção
CFSPC-	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CGR-	Consultoria Geral da República
CIP-	Conselho Interministerial de Preços
CISE-	Conselho Interministerial de Salários de Empresas Estatais
CISET-	Secretaria de Controle Interno dos Ministérios
CLT-	Consolidação das Leis do Trabalho
CMBEU-	Comissão Mista Brasil Estados Unidos
CME-	Coordenação de Mobilização Econômica
CMM-	Comissão da Marinha Mercante

CMN-	Conselho Monetário Nacional
CNA-	Confederação Nacional da Agricultura
CNAEE-	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CNAER-	Conselho Nacional de Administração dos Empréstimos Rurais
CNC-	Confederação Nacional do Comércio
CNCEX-	Conselho Nacional de Comércio Exterior
CNE-	Conselho Nacional de Economia
CNEN-	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNI-	Confederação Nacional da Indústria
CNP-	Conselho Nacional do Petróleo
CNPA-	Conselho Nacional de Política Agrária
CNPIC-	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
CNPQ-	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPU-	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CNCR-	Coordenação Nacional de Crédito Rural
CNT-	Conselho Nacional do Trabalho
COCAP-	Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso
COFAP-	Comissão Federal de Abastecimento e Preços
COFIE-	Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas
COMESTRA-	Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa
CONAMA-	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONCEX-	Conselho Nacional de Comércio Exterior
CONEP-	Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços
CONIN-	Conselho Nacional de Informática e Automação
CONSIDER-	Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica
CONSPLAN-	Conselho Consultivo de Planejamento
COPLAN-	Comissão de Planejamento Nacional
COSB-	Comissão de Simplificação Burocrática
CP-	Comissão de Padrões
CPE-	Comissão de Planejamento Econômico
CRBB-	Carteira de Redesconto do Banco do Brasil
CRPI-	Conselho de Recursos da Propriedade Industrial
CS-	Comissão de Similares
CSN-	Conselho de Segurança Nacional
CTEF-	Conselho Técnico de Economia e Finanças
CTP-	Conselho Técnico da Produção
CV-	Casa Civil/Gabinete Civil
CVM-	Comissão de Valores Mobiliários
CVRD-	Comissão do Vale do Rio Doce/Companhia do Vale do Rio Doce
CVSF-	Comissão do Vale do São Francisco
DASP-	Departamento Administrativo do Serviço Público
DF-	Distrito Federal
DNER-	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens
DNOCS-	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DNPI-	Departamento Nacional de Propriedade Industrial
DNPM-	Departamento Nacional de Pesquisas Minerais

DSI-	Divisão de Segurança e Informações dos Ministérios
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas
EFPCU-	Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União
EMFA-	Estado Maior das Forças Armadas
ENAP-	Escola Nacional de Administração Pública
FGV-	Fundação Getúlio Vargas
FHC-	Fernando Henrique Cardoso
FINAME-	Fundo de Financiamento de Máquinas e Equipamentos
FINEP-	Financiadora de Estudos e Projetos
FUNCEP-	Fundação Centro de Formação do Servidor Público
GERAP-	Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública
GT-	Grupo de Trabalho
IAA-	Instituto do Açúcar e do Álcool
IBAMA-	Instituo Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBC-	Instituto Brasileiro do Café
IBGE-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IM-	Instituto do Mate
INCRA-	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INMETRO-	Instituo Nacional de Metrologia
INP-	Instituto Nacional do Pinho
INPA-	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
INPE-	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INPI-	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
INSS-	Instituto Nacional de Seguridade Social
INT-	Instituto Nacional de Tecnologia
IP-	Instituo do Pinho
IPEA-	Antigo EPEA, atual Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IS-	Instituto do Sal
IT-	Instituto de Tecnologia
JK-	Juscelino Kubitschek
MA-	Ministério da Agricultura
MC-	Ministério da Cultura
MCT-	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDU-	Ministério de Desenvolvimento Urbano
ME-	Ministério da Educação
MEC-	Ministério da Educação e Cultura
MF-	Ministério da Fazenda
MIC-	Ministério da Indústria e Comércio
MINTER-	Ministério do Interior
MIRAD-	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MJ-	Ministério da Justiça
MME-	Ministério das Minas e Energia
MP-	Ministério do Planejamento
MPCE-	Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica
MS-	Ministério da Saúde
MVOP-	Ministério de Viação e Obras Públicas

OAB-	Ordem dos Advogados do Brasil
OCP-	Órgão Central de Planejamento
OGU-	Orçamento Geral da União/Orçamento da União
PAEG-	Programa de Ação Econômica do Governo
PCB-	Partido Comunista Brasileiro
PCC-	Plano de Classificação de Cargos
PDS-	Partido Democrático Social
PMDB-	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND-NR	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND-NR-	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
POE-	Plano de Obras e Equipamentos
PR-	Presidência da República
PSB-	Partido Socialista Brasileiro
PSD-	Partido Social Democrático
PSP-	Partido Social Progressista
PST-	Partido Social Trabalhista
PTB-	Partido Trabalhista Brasileiro
RFFSA-	Rede Ferroviária Federal
SADEN-	Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional
SAG-	Secretaria de Administração Geral dos Ministérios
SCT	Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República
SEAC-	Secretaria de Ação Comunitária
SEAP-	Secretaria Especial de Abastecimento e Preços
SECES-	Secretaria Especial de Coordenação Econômico-Social da SEPLAN
SECIN-	Secretaria Central de Controle Interno
SEDAP-	Secretaria de Administração Pública da Presidência da República
SEDECO-	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SEDEPE-	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SEI-	Secretaria Especial de Informática
SEMA-	Secretaria de Meio Ambiente
SEMOR-	Secretaria da Modernização
SEPLAN-	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SERFHAU-	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SEST-	Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais
SG-	Secretaria Geral dos Ministérios
SIPEC-	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SISNAMA-	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNI-	Serviço Nacional de Informações
SNP-	Sistema Nacional de Planejamento
SOF-	Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento
SPVEA-	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SRF-	Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda
SRH-	Secretaria de Recursos Humanos dos Ministérios
STN-	Secretaria do Tesouro Nacional
SUCAD-	Superintendência de Construção e Administração Imobiliária
SUDAM-	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE-	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL-	Superintendência do Desenvolvimento do Sul
SUMOC-	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUNAB-	Superintendência Nacional de Abastecimento
SUSEP-	Superintendência de Seguros Privados
UDN-	União Democrática Nacional
UNICAMP-	Universidade de Campinas

SUMÁRIO

Apresentação.....1

1.1 Uma Explicação Prévia Sobre o Caráter da Pesquisa 1

2.1 Organização e Conteúdo da Pesquisa.....7

CAP I: Metodologia e Conceitos Instrumentais.....12

1.1 Os Procedimentos Metodológicos 12

1.2 A Caracterização das Instituições Governamentais e Suas Implicações.....13

2.1 Uma Especificação Acerca da Coordenação Governamental e as Condições de Governabilidade..... 17

Anexo I: Tipologia Político-Organizacional..... 27

CAP II: O Poder Executivo Entre a Organização, a Fragmentação e os Mecanismos de Coordenação.....28

1.1 O Problema da Fragmentação no Contexto da Expansão do Executivo.....28

2.1 Arenas Estatais, Coordenação Governamental e Planejamento.....35

CAP III- Raízes Organizacionais do Poder Executivo: construção do Estado e centralismo administrativo na gênese da Era Vargas-1930-1945.....44

1.1 Introdução: o surgimento do Estado administrativo brasileiro e sua importância.....44

1.2 Alguns Balanços Sobre o Período..... 47

2.1 As Iniciativas Organizacionais do Governo Provisório: marco inicial da estruturação do Poder Executivo no Brasil-1930-1934.....51

2.2 Algumas Características do Processo de Coordenação Governamental no Governo Provisório.....60

3.1 As Medidas Administrativas de 1936-1939 e a Organização do Estado Novo.....62

3.2 As Medidas Administrativas Integrantes do Sistema DASP.....62

3.3 Dois Modelos de Coordenação.....70

3.4 O Perfil do Desenho Organizacional dos Ministérios..... 74

4.1 Conclusões..... 78

Anexo I: Cronologia dos Fatos do Período.....81

CAP IV – A República de 1946 e a Procura por um Modelo de Coordenação Governamental..... 84

1.1 Introdução.....84

2.1 O Tratamento da Questão Administrativa Sob o Regime de 1946.....85

2.2 O Desmonte do Sistema DASP e o Novo Ciclo de Reformas.....85

A CEPA-Comissão de Estudos e Projetos Administrativos.....92

A CAP- Comissão Amaral Peixoto.....95

3.1 As Tendências Organizacionais do Período: a expansão ministerial e a busca por um modelo de coordenação governamental.....100

3.2 O Planejamento, as Alternativas de Coordenação e a Expansão Ministerial no Contexto do Desenvolvimentismo 101

O Modelo Organizacional Vigente na Fase Final do Regime de 1946.....109

4.1 Conclusão: a expansão do Executivo e os limites da ação governamental em bases não institucionalizadas.....114

Anexo I: Cronologia dos Fatos do Período.....121

CAP V- O Regime Militar Entre a Centralização Política e o Processo de Fragmentação Institucional.....124

1.1 Introdução.....124

2.1 As Iniciativas Administrativas do Regime Militar: a erosão final do modelo daspiano de burocracia.....125

3.1 As Tendências Organizacionais do Regime Militar entre 1964 e 1985.....129

3.2 O Modelo de Planejamento e Coordenação na Primeira Metade do Regime Militar-1964-1974.....130

3.2.1 O Ministério do Planejamento e o Seu Sistema.....131

O Decreto-lei 200.....133

3.2.2 O Ministério da Fazenda e a Lógica Organizacional da Política de Desenvolvimento.....139

A forma colegiada.....140

A forma centralizada e autárquica.....145

3.3 As Mudanças Organizacionais e a Modelagem Ministerial na Fase Final do Regime Militar-1974-1985.....149

Os Governos Geisel e Figueiredo: centralização política e indefinições institucionais.....153

4.1 Conclusão: o Regime Militar como limite de um modelo de Estado.....161

Anexo I : Cronologia dos Fatos do Período.....166

CAP VI- O Governo Sarney Entre a Continuidade e a Ruptura.....171

1.1 A Transição: o perfil da conjuntura do período e a estratégia do Governo Sarney para a superação da crise.....172

1.2 A Perspectiva do Governo Sarney Diante da Crise.....174

2.1 O Padrão Organizacional do Governo Sarney 177

2.2 O Perfil Organizacional da Presidência da República.....177

2.3 O Perfil da Estrutura Ministerial.....182

3.1 Os Conflitos Institucionais e o Planejamento.....185

4.1 As Iniciativas Administrativas do Governo Sarney.....190

4.2 O Contexto e as Idéias em Torno da Reforma Administrativa.....190

4.3 A Construção da Base Institucional da Reforma e as Principais Medidas Administrativas..... 193

5.1 Conclusão: administração, política e coordenação num contexto de crise.....197

Anexo I: Quadros do Perfil Administrativo do Governo Sarney.....202

Anexo II: Quadro das Mudanças Ministeriais do Governo Sarney.....205

Anexo III: Cronologia dos Fatos do Período.....207

CAP VII: Conclusões: Administração, Política e Coordenação Governamental na Trajetória do Poder Executivo.....210

Notas..... 220

Referências Bibliográficas..... 248

Apresentação

1.1 Uma Explicação Prévia Sobre o Caráter da Pesquisa

Essa tese se insere na tradição dos estudos que investigaram a estrutura e a dinâmica do Poder Executivo Federal no Brasil, e tem como objeto central de investigação as principais características da trajetória organizacional e administrativa do Poder Executivo entre 1930 e 1989, Ministérios e Presidência da República. Com esse recorte, tive o objetivo de estabelecer conexões analíticas entre o perfil que o Executivo foi assumindo na sua trajetória e os principais condicionantes que incidiram sobre as formas de coordenação governamental. Trata-se de uma tese histórica e de caráter interpretativo sobre as bases organizacionais e administrativas do exercício de governo nesse período.

Tendo como pano de fundo histórico o período da gênese e crise do desenvolvimentismo, a questão central da tese é a identificação das principais características da trajetória organizacional do Poder Executivo Federal e a qualificação de seus possíveis efeitos sobre as formas assumidas pelo processo de coordenação governamental. Através dessa questão, procurei avaliar o papel específico exercido por cada um dos fatores que configuraram as formas de coordenação assumidas pelos sucessivos governos no período investigado. Mas saliento que a minha opção não foi a de avaliar a *eficácia* da ação governamental, mas sim o de qualificar as possíveis conseqüências políticas resultantes das formas organizacionais dentro das quais os governos operaram seus projetos.

A minha referência inicial para a escolha desse objeto de investigação foi a perspectiva de que, os problemas relativos às formas de coordenação e às condições de governabilidade que caracterizaram a trajetória dos governos brasileiros não poderiam ser explicados apenas a partir da configuração assumida pelos elementos institucionais do sistema político brasileiro em cada período, tais como o pacto federativo, o sistema partidário, as relações Executivo Legislativo ou o arcabouço constitucional vigente. Estes delimitam os contornos do espaço político de atuação dos governos, mas não explicam as formas internas de organização assumidas pelo Executivo e os problemas de coordenação governamental decorrentes dessa configuração.

Parti da premissa de que as características organizacionais e administrativas assumidas pelo Poder Executivo na sua trajetória se situavam como um dos fatores que poderiam explicar as dificuldades dos governos de consolidarem condições satisfatórias de coordenação e governabilidade no âmbito interno do Executivo. Mas, durante a tese, cheguei à conclusão de que as relações históricas estabelecidas entre as formas de estruturação organizacional e o processo de coordenação governamental se condicionaram. Nesse sentido, o perfil político-administrativo assumido pelo Executivo no período estudado também expressou essas formas de interação.

Dentre as conclusões relevantes a que cheguei, saliento aqui a recorrente iniciativa dos governos em torno da modelagem organizacional do Poder Executivo, forma de atuação que se encontra na raiz e constitui o cerne do processo de absorção do Estado pelos sucessivos governos do período. A cada novo mandato presidencial, novos conteúdos organizacionais eram agregados às camadas institucionais já existentes, intervenções que eram realizadas de forma descolada dos suportes administrativos vigentes e mesmo erodindo seus elementos essenciais. Da perspectiva da tese, este processo histórico, não revertido pelos modelos de planejamento que foram formalmente instituídos, se situou como um dos principais fatores na formação do quadro de crescente desorganização institucional e administrativa que foi se instaurando no âmbito do Poder Executivo durante o período estudado.

Para uma melhor compreensão sobre o caráter da investigação, discorro aqui sobre algumas das alternativas empíricas e conceituais assumidas no processo de pesquisa da tese.

Ao selecionar o processo de coordenação governamental e suas formas político-organizacionais como objeto e eixo analítico da pesquisa, assumi uma concepção abrangente de coordenação. Nesta pesquisa, ela envolve as iniciativas relativas às formas de organização e articulação dos órgãos estatais e a mobilização dos seus agentes e recursos em torno dos objetivos de governo. Considero que os padrões históricos de coordenação que foram se consolidando, se definem justamente em função das formas, abrangência e intensidade com que os governos articularam e utilizaram esse conjunto de mecanismos. Nesse sentido mais amplo, a definição de coordenação governamental no contexto do presidencialismo vigente se confunde com o próprio

estilo e o exercício de governo no campo interno do Executivo.

O núcleo empírico da pesquisa envolveu duas dimensões básicas: o processo de expansão e de transformação organizacional do Poder Executivo; e as mudanças nas regras e mecanismos administrativos, fossem estas de caráter mais abrangente ou não. Formas organizacionais e mecanismos administrativos são as dimensões constitutivas básicas do que tradicionalmente se denomina Administração Pública, e as configurações assumidas por esta dependem de como elas se articulam e o lugar que cada uma ocupa no processo de estruturação político-administrativa do Executivo.

Optei por estabelecer o principal foco empírico da pesquisa na denominada Administração direta ou centralizada. Além dos limites temporais e materiais a que estava submetido durante a investigação, houve razões metodológicas para essa opção. A Administração centralizada se apresenta como um conjunto de instituições mais sensível aos diversos estilos de governo e aos condicionantes políticos que incidem sobre o funcionamento do Executivo. Dado o arcabouço jurídico-administrativo vigente no país desde a década de 50, as instituições integrantes dessa forma da Administração detêm menor autonomia política, decisória e operacional frente às alternativas de governo.

Porém, esclareço que estudos e dados quantitativos referentes à Administração indireta foram incorporados à pesquisa, principalmente em conjunturas de mudanças. No seu conjunto, tanto os dados sobre a quantidade e perfil de órgãos existentes nesta Administração quanto as informações de caráter jurídico e institucional referentes às mudanças organizacionais e administrativas ocorridas na Administração direta, forneceram um painel mais completo acerca do sentido geral das mudanças ocorridas.

Em síntese, a pesquisa foi desenhada sobre três características principais, mas sem alijar os aspectos que são complementares a cada uma delas. I) Primeiro, trata-se de um exercício de interpretação política sobre um processo histórico geral, embora referenciado em bases empíricas relativamente sólidas. II) Segundo, assume como principal objeto de análise qualitativa as mudanças e os arranjos ocorridos nas estruturas da Administração direta, mas sem abdicar de incorporar informações objetivas e dados referentes à Administração descentralizada. III) Terceiro, trata-se de uma pesquisa orientada por um recorte formal e referenciada em bases empíricas de caráter jurídico e

institucional, mas incorporando textos de investigação histórica das ciências sociais e da administração pública, o que possibilitou um entendimento mais abrangente acerca das mudanças em curso.

Aqui, para um melhor entendimento das opções e premissas que orientaram o processo de investigação, convém especificar como foram definidas as instituições e os processos que referenciaram a tese.

Por *Presidência da República* me refiro ao próprio gabinete presidencial, seus assessores, secretarias, comissões, conselhos e demais órgãos subordinados diretamente a ela, além das agências estatais que circunstancialmente são criadas no seu interior ou passam a integrar diretamente sua estrutura. Mas esses vínculos também podem ser baseados em estatutos especiais. Portanto, existem ministérios extraordinários que, dado o grau de subordinação política e administrativa à Presidência, integram a sua organização administrativa. A Presidência representa o núcleo estratégico e decisório do Poder Executivo, e nela se processam as decisões fundamentais de governo.

Por *Poder Executivo* me refiro ao braço político-administrativo do Presidente, constituído pelos ministérios, órgãos e agências da Administração direta e indireta. O Poder Executivo não se confunde com o Estado, visto que este é mais amplo e é constituído também pelas instituições do Judiciário e do Legislativo. Mas embora não se confunda com o Estado, o Poder Executivo controla as instituições estatais que têm grande importância na vida econômica e social do país. Por isso, as reformas que aí se processam têm um impacto efetivo sobre a organização e o funcionamento do Estado.

Por *Administração Pública* ou *Administração*, me refiro ao conjunto de estruturas organizacionais e suas formas de hierarquização, mas também aos princípios, mecanismos e suportes administrativos que integram a Administração e condicionam suas formas de funcionamento e de articulação interna. Enquanto a definição de Poder Executivo mobiliza conteúdos e conceitos políticos, a Administração Pública remete aos substratos concretos do Poder Executivo e do Estado em geral. Mas a Administração Pública envolve lógicas de funcionamento e de organização interna, princípios procedimentais e mecanismos funcionais, além da ação administrativa de seus agentes. Assim, por *administração* em seu sentido mais comum, me refiro ao ato de administrar ou ao próprio processo administrativo, para diferenciar esse processo técnico e

procedimental abstrato do sentido de Administração Pública enquanto estrutura concreta e fenômeno político-institucional substantivo. Ambas se pressupõem, embora os processos políticos atuem para criar arestas ou ampliar as clivagens e pontos de contato entre elas.

Por *planejamento* me refiro aos substratos institucionais concretos assumidos pelo conjunto de técnicas, métodos e organizações envolvido no processo de decisão racional de governo, e que se expressam através de modelos abstratos e sistemas institucionais de planejamento inseridos nas estruturas governamentais. Em seu sentido mais amplo o planejamento envolve a própria organização do modo de decidir e as suas formas de articulação no âmbito do aparato estatal. Mas da perspectiva da pesquisa, tão importante quanto admitir que o planejamento possui dimensões organizacionais amplas e difusas, referenciadas em modelos abstratos de intervenção, é reconhecer que esses elementos se cristalizam em *sistemas de planejamento* definidos. Esses sistemas se estruturam através de organizações e redes interinstitucionais no interior do aparato estatal, se referenciam em concepções técnicas e normativas relativas ao funcionamento, abrangência e formas de intervenção estatal, agregam importantes agentes governamentais e concentram competências governamentais que tendem a incidir sobre o *modus operandi* das políticas públicas. De acordo com as circunstâncias políticas e o estilo do governo em curso, esses sistemas apresentam graus variados de abrangência organizacional e de concentração de funções institucionais, pois eles sempre requisitam algum grau de concentração e controle das funções governamentais. E em que pese o fato de que na sua trajetória histórica o planejamento tenha emergido e sido associado ao planejamento econômico, deve-se ressaltar que no contexto do moderno Estado racional legal ele está presente e é parte constitutiva de qualquer área de política pública.

Por *centralização político-institucional e administrativa* no âmbito do Executivo me refiro ao processo através do qual, órgãos integrantes do núcleo político governamental detêm o controle sobre políticas estratégicas e recursos administrativos, institucionais, normativos e orçamentários do Poder Executivo. Essa centralização pode assumir a forma de uma incorporação direta pela Presidência de funções políticas e administrativas alocadas em outras agências do Executivo, ou pode ocorrer através de mecanismos de regulação que incrementem o controle político sobre o processo decisório e procedimental dessas agências.

Em seu sentido geral, por *coordenação governamental* me refiro à capacidade do governo de organizar e articular instituições governamentais e de mobilizar seus recursos e agentes em torno de seus objetivos. Nesse sentido, o processo de coordenação envolve basicamente a forma e a intensidade com que os governos mobilizam e articulam seus agentes e recursos em torno da execução das metas e objetivos da sua agenda política. Coordenação política e modelos administrativamente descentralizados não são processos contraditórios, visto que ela pode se consubstanciar através de padrões colegiados e/ou descentralizados de decisão política. Mas um modelo eficiente de coordenação governamental sempre pressupõe um mínimo de centralização e controle sobre recursos e agentes disponíveis. Assim, esses requisitos também pressupõem determinadas características políticas de um governo, tais como clara direção política e capacidade de comando institucional; poder de integração e de articulação de agentes e instituições, e capacidade de implementar e acompanhar decisões.

Quanto às alternativas em torno do escopo temático da pesquisa, convém especificá-las. No curso da descrição, optei por segui as tendências organizacionais e administrativas predominantes em cada período. Assim, dependendo da conjuntura, considerei que era importante ressaltar aspectos das áreas de políticas que ganharam importância no âmbito de cada governo, sem me concentrar em quaisquer estruturas de gestão de uma política em particular. Essa foi a primeira opção. Mas como o período histórico estudado se caracterizou pelo processo de construção e expansão do aparato estatal em torno do desenvolvimento econômico, essa aderência histórica me impulsionou a dedicar maior espaço empírico e analítico às políticas e processos vinculados a essa questão em seu sentido geral, mas não às políticas econômicas em seu sentido específico. Mas saliento que esta não é uma pesquisa sobre planejamento econômico e muito menos sobre política econômica, embora envolva referências aos elementos organizacionais dessa política.

Por fim, convém esclarecer o lugar dos atores na tese. A descrição histórica em curso procura salientar os *aspectos formais* da trajetória do Executivo no Brasil. Trata-se de um processo histórico de longo curso, referenciado em bases empíricas institucionais de caráter formal. Nesse contexto, não procurei atribuir a atores individuais ou a grupos específicos -e nem a base empírica da pesquisa me permitiria- a

origem específica das iniciativas institucionais em curso. O que está em questão na pesquisa são atores institucionais. Tratei as instituições e governos como agregados de atores políticos e agentes governamentais que podem ser compreendidos a partir das iniciativas institucionais, políticas e administrativas assumidas por eles. Mais que as formas de expressão discursiva e ideológica de um governo, essas iniciativas qualificam melhor as alternativas organizacionais e administrativas assumidas por um governo em curso e, consequentemente, o seu perfil político-institucional. Nesse sentido, a descrição histórica situa como foco central de análise a dinâmica organizacional e administrativa assumida por cada governo. Instituições governamentais, instâncias de governo e burocracias são os atores da pesquisa, embora algumas lideranças políticas individuais tenham sido referidas como responsáveis por iniciativas relevantes no decorrer do texto.

2.1 Organização e Conteúdo da Pesquisa

A tese está estruturada em sete capítulos. Com exceção do capítulo dedicado à discussão da literatura temática e o referente à metodologia, a divisão dos restantes foi determinada pela periodização histórica assumida no processo de investigação. Todos os capítulos históricos estão estruturados em duas partes básicas: uma foi dedicada ao perfil das mudanças organizacionais, e a outra orientada para as mudanças nos mecanismos e regras administrativas vigentes. Mas saliento que em alguns itens de cada capítulo as distinções entre a questão organizacional e os mecanismos administrativos em curso perdem nitidez, visto que em alguns períodos tanto a dinâmica de governo quanto as propostas políticas em curso se orientaram para a tentativa de unificação dessas duas dimensões.

Além disso, como a tese procura fornecer um painel geral sobre a evolução do Poder Executivo em um período relativamente longo, ela foi condicionada pela significativa desigualdade das informações disponíveis. Dessa forma, além das razões históricas objetivas, em alguns capítulos houve de fato uma assimetria no tratamento de ambos os temas, lacuna que procurei sanar através da incorporação de estudos existentes sobre cada período ou me concentrando em aspectos que eram cruciais em cada tema. Posto estas considerações, a sucessão dos capítulos é a seguinte.

O capítulo I trata da metodologia. Dentre outros aspectos, nesta parte procuro especificar os procedimentos e a forma de sistematização e análise do material empírico

de referência, além de descrever abstratamente os tipos de órgãos e instituições integrantes do Executivo e as implicações políticas resultantes da preponderância de cada um deles. Além disso, incorpora uma discussão conceitual mais instrumental, focada no tema da coordenação governamental. Como esta última parte envolve muito embrionariamente uma discussão teórica, poderia ser agregada ao Capítulo II, dedicado ao levantamento de algumas abordagens históricas sobre o Executivo. Contudo, mantive na metodologia por se tratar de uma questão mais instrumental, pertinente a uma discussão metodológica em seu sentido específico.

No capítulo II estabeleço uma discussão histórica referenciada em textos das Ciências Sociais que trataram do problema da fragmentação e da governabilidade. Descrevo sucintamente como alguns autores situam o Poder Executivo no Brasil e quais os problemas suscitados por estas abordagens. Não se trata de uma discussão teórica no sentido clássico, mas sim de referências a trabalhos que procuraram identificar traços relevantes acerca das formas históricas de estruturação do Poder Executivo e os condicionantes que incidiram sobre a sua lógica interna de funcionamento no período sob investigação. Dessa forma, tratei tais estudos como referências contextuais na identificação desses problemas.

Os capítulos III, IV, V e VI são dedicados à descrição e à análise dos sucessivos períodos históricos específicos. Apresentam o mesmo tipo de formato: em todos eles há uma parte dedicada às características organizacionais e outra que trata das mudanças administrativas ocorridas em cada período. Ao final de cada capítulo foi realizada uma tentativa de caracterização e síntese do período em foco.

No capítulo III, que abrange o período de 1930 a 1945, dediquei espaço ao Governo Provisório por este representar a gênese organizacional do moderno Estado brasileiro, e certas tendências organizacionais que se consolidaram no tempo surgem nesse período. Ao lado dessa discussão, também procurei fornecer relevância à experiência do DASP como uma instância central de coordenação político-administrativa do Estado Novo. Na realidade esse fenômeno mereceria uma pesquisa inteira dedicada apenas ao modelo de organização do DASP. Como isso não era possível dentro dos limites da pesquisa, me concentrei no significado político assumido por este órgão a partir de 1937.

No capítulo IV, que abrange o período 1945-1964, dediquei um espaço qualitativamente maior ao problema da coordenação governamental e ao processo de incorporação do planejamento pela agenda administrativa. O contexto que impulsionou essa tendência foi a consolidação da agenda desenvolvimentista no âmbito dos governos do período. Esta discussão foi realizada juntamente com a descrição dos modelos propostos de reforma administrativa, visto que nesse período havia uma tendência de tratar a questão administrativa de forma articulada aos modelos de organização do Executivo. A minha opção foi a de me concentrar sobre as iniciativas que tiveram significado administrativo e organizacional no contexto histórico do recorte adotado, mesmo que outras questões tenham apresentado maior relevância histórica geral. Esse foi o exemplo do espaço dedicado às comissões orientadas para as reformas administrativas que surgiram no período, visto que elas se desdobraram posteriormente em iniciativas efetivas de coordenação governamental. Por outro lado, como a tese não fornece centralidade analítica especial a eventos que tiveram um significado político e historiográfico geral, mas que não resultaram em impactos significativos no tema tratado, não me detive de forma mais extensa sobre a experiência do Conselho de Desenvolvimento no governo de Juscelino, visto que na perspectiva da tese este não se situa como a própria origem do formato organizacional que assumiu, integrando um modelo organizacional já utilizado no período.

No capítulo dedicado ao Regime Militar, Capítulo V, a questão central foram as debilidades institucionais do sistema de planejamento e do modelo organizacional concebidos através do Decreto-lei nº 200 de 1967. Durante o Regime Militar, pela primeira vez foram criados de forma permanente um Ministério do Planejamento e o seu sistema de coordenação. Contudo, as debilidades institucionais de seus instrumentos de coordenação e os equívocos de suas premissas políticas, além obviamente das próprias alternativas assumidas pelos governos do período, conduziram à crescente erosão deste formato específico de coordenação governamental. Por outro lado, a agenda econômica passa a se defrontar de forma mais incisiva com o dilema estabilização *versus* desenvolvimento, questão que impulsiona o governo a administrar as políticas de desenvolvimento a partir de princípios distintos dos requisitados pelo sistema de planejamento. Num contexto em que o Estado brasileiro atingiu o auge do seu processo de expansão, as limitações do sistema de planejamento frente às alternativas assumidas pelo governo foram situadas como centrais neste capítulo.

Assim como no exemplo do Governo Provisório, o capítulo VI, dedicado exclusivamente ao governo Sarney, apresenta um grau de detalhamento empírico e um espaço relativo maior que o período histórico de referência aparentemente requisitaria. A razão dessa opção é que, em certa medida, esse período representa uma síntese das tendências históricas gerais e dos limites estruturais do Estado desenvolvimentista, ou a crise da "Era Vargas". Procurei ressaltar as ambíguas tentativas do governo Sarney em reduzir o grau de dissociação existente entre mudanças organizacionais e reformas administrativas. Esse processo foi confrontado com as alternativas do governo em favor do reforço da coordenação da política econômica, consolidando um padrão especificamente orientado de coordenação governamental.

No capítulo conclusivo, Capítulo VII, procuro retomar algumas dimensões analíticas importantes, mas sem repetir a descrição histórica realizada no corpo da pesquisa. Particularmente, tento isolar algumas variáveis trabalhadas no corpo da pesquisa de sua aderência histórica, com o objetivo de estabelecer algumas ilações mais gerais acerca dos lugares específicos ocupados por cada uma delas no processo em curso. Ao fazer isso, encerro o texto com algumas observações gerais acerca das relações existentes entre administração, política e coordenação governamental no período estudado.

Finalmente, alguns esclarecimentos adicionais. Esta é uma pesquisa histórica com forte caráter interpretativo. Tendo como referência uma base empírica preponderantemente jurídico-institucional, procurei reduzir esse matiz formalista através da incorporação de estudos das áreas de administração pública, ciência política e planejamento. Nesse sentido, a tese tem um débito intelectual com as idéias e trabalhos de vários autores a quem recorri como referências básicas nessa tese. Particularmente gostaria de explicitar os trabalhos de Beatriz Wahrlich, Cesar Guimarães, Jorge Gustavo da Costa, Robert Daland, Jorge Viana Monteiro, Renato Boschi e Luiz Roberto de Azevedo Cunha. Ressalto ainda que a escolha do objeto temático e o próprio recorte assumido na pesquisa tiveram origem nas questões tratadas na disciplina do Professor Renato Boschi, Estado e Políticas Públicas, ministrada no programa de doutorado em Ciência Política do IUPERJ.

Mas obviamente que essas referências intelectuais tornam-se limitadas no âmbito do próprio processo de investigação. Na medida em que a análise passa a se

concentrar sobre os aspectos organizacionais mais pertinentes ao objeto da tese, a contribuição que estes estudos poderiam fornecer tende a se reduzir. Com essas limitações, não pude escapar de me situar dentro de um leito analítico formalista em grande parte desta tese, mesmo quando seria desejável estabelecer ilações de caráter mais abrangente.

Por outro lado, apesar da inegável contribuição histórica e analítica fornecida por estes estudos, ou eles se orientaram por recortes administrativos específicos, ou se apresentam como pesquisas que realizaram análises políticas de grande abrangência histórica, porém situando-se dentro das questões tradicionalmente situadas como as principais referências na ciência política, tais como o tipo de regime político, o pacto federativo, os modelos de intermediação de interesse, o sistema partidário, ou os tipos de interação vigentes entre o Executivo e o Legislativo. Essa é a moldura institucional geral que delimita o espaço de atuação dos governos e as condições institucionais gerais do processo de coordenação. Mas esta opção não envolve as formas administrativas e organizacionais internas específicas sobre as quais os governos se estruturam e operam seus projetos, que expressam de forma mais específica as características políticas e o estilo pessoal de cada governo.

Nesse sentido, considero que ao tentar articular elementos organizacionais e administrativos da trajetória do Poder Executivo através de um recorte político, a tese procura fornecer uma contribuição aos estudos existente, principalmente em se tratando de uma área de convergência situada entre os estudos da administração e da ciência política. Assim, espero que esta pesquisa possa ter contribuído de alguma forma para a ampliação do conhecimento neste campo temático.

Finalmente, convém esclarecer que as possíveis incongruências e deslizes contidos nesta tese são de minha inteira responsabilidade. Como optei conscientemente pelo recorte analítico e fundamentos empíricos que orientaram o processo de investigação, isento o meu orientador de qualquer responsabilidade nos erros derivados desta opção.

CAP I: Metodologia e Conceitos Instrumentais

1.1 Os Procedimentos Metodológicos

A tese tem como principal objeto de investigação a trajetória organizacional do Poder Executivo, com foco analítico principalmente na articulação dos órgãos da Administração direta, porém incluindo informações quantitativas referentes às entidades da administração indireta: autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e sociedades civis. Assim, a análise qualitativa foi realizada tendo como referência as informações relativas à ambos os tipos de Administração.

Na interpretação do material empírico utilizei-me dos procedimentos típicos de uma investigação de caráter histórico. Primeiro, realizei um levantamento bibliográfico básico, envolvendo a leitura e seleção de relatórios administrativos em que constavam relações de decretos e leis referentes à organização e às mudanças administrativas do Executivo. Esse procedimento foi complementado com informações contidas em estudos da área de administração pública. Esse material me possibilitou identificar quais os fatos administrativos e eventos políticos que poderiam ser considerados como importantes para a caracterização dos marcos históricos da trajetória do Poder Executivo.

A partir desse levantamento inicial, realizei uma pesquisa nos órgãos públicos federais e sites oficiais, coletando o material empírico: decretos, leis, relatórios de comissões administrativas e planos de governo. Após a sistematização e leitura desse material, pude identificar com maior segurança os principais momentos e características dessa trajetória, na perspectiva de meus objetivos específicos. Nessa etapa, defini como iria realizar a periodização da investigação e sobre quais fatos organizacionais e administrativos me concentraria com maior detalhe.

Tendo em perspectiva o painel geral que esses estudos me ofereceram, optei por me concentrar na análise e descrição empírica de algumas áreas mais importantes para o problema da coordenação governamental. Assim, se antes o curso da tese se concentrava sobre um leque mais amplo de estruturas setoriais, incorporando na descrição detalhes sobre a trajetória de todos os ministérios criados, após a leitura desse

material optei por concentrar o relato histórico sobre áreas mais propícias a identificar a problemática da coordenação. Por circunstâncias históricas que serão vistas no decorrer dos capítulos, as áreas setoriais mais vinculadas à questão do desenvolvimento foram aquelas em que os problemas de coordenação assumiram formas mais nítidas, tanto no que se refere às propostas que foram formuladas quanto no que diz respeito às mudanças efetivadas. Dessa forma, temas como o planejamento e o desenvolvimento econômico receberam mais atenção na caracterização do problema da coordenação. Mas isso foi realizado sem deixar de lado os momentos marcantes de estruturação organizacional de demais áreas setoriais, principalmente quando essas iniciativas assumiam papel relevante na contextualização histórica do Executivo.

1.2 A Caracterização das Instituições Governamentais e Suas Implicações.

Como a pesquisa se apresenta com um recorte que envolve a trajetória organizacional dos governos e de seus órgãos, o relato histórico foi referenciado principalmente na caracterização dos tipos de instituições predominantes na estrutura geral do Poder Executivo em cada período. Esses tipos constituem as próprias modalidades jurídico-administrativas das organizações existentes no Estado: autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, e órgãos centralizados da Administração direta. Essa caracterização resultou da seleção de algumas variáveis envolvidas nas formas de inserção e de atuação dessas instituições, tais como o grau de autonomia administrativa e operacional que elas dispõem, o lugar institucional que ocupam na estrutura do aparato estatal, os tipos de agentes que elas agregam, as funções que normalmente elas executam, e os tipos de clivagens políticas que potencialmente elas podem estabelecer tanto com o núcleo do governo quanto com os agentes privados. Esses elementos foram sendo ressaltados no contexto interpretativo da pesquisa, tendo em perspectiva as possíveis conseqüências que eles podiam gerar para os padrões de coordenação assumidos pelos sucessivos governos do período.

Para efeito de esclarecimento ao leitor, nos itens abaixo descrevo os diferentes tipos administrativos e as possíveis implicações resultantes das suas formas típicas de atuação. Como esses órgãos modificam suas formas de estruturação e suas funções ao longo do período, a descrição é uma caracterização geral aproximada de suas funções e formas de atuação dentro do aparato estatal.

a) **Secretarias e Órgãos Centralizados-** São predominantemente os órgãos de segundo e terceiro escalões integrantes das estruturas centralizadas da Administração e suas divisões internas, ocupadas por Secretários, Diretores, Gerentes de programas, integrantes da estrutura administrativa centralizada do Poder Executivo. Aqui nos referimos aos órgãos diretamente controlados pela Administração, e por isso mais vulneráveis às mudanças políticas e às formas de hierarquização estabelecidas. Eles estão submetidos a normas e procedimentos que facilitam o processo de controle da delegação governamental através de instrumentos jurídicos e administrativos formais, possibilitando formas de coordenação mais padronizadas e não dependente apenas do sistema de lealdade política vigente. No âmbito dos ministérios responsáveis por políticas setoriais, esses órgãos normalmente estão orientados predominantemente para as etapas de formulação e regulamentação de políticas e programas, embora em algumas áreas se envolvam no processo de execução. Em alguns ministérios eles exercem funções estratégicas de planejamento e de controle administrativo e financeiro sobre demais políticas governamentais, como é o exemplo dos órgãos do sistema de planejamento incrustados dentro dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda. Alijadas todas as demais variáveis políticas que podem incidir sobre a forma de atuação de um governo, regra geral, quanto mais um governo for estruturado em torno de secretarias e órgãos setoriais centralizados, mais o modelo de coordenação pode dispor de elementos formais de controle.

b) Comissões, Grupos de Trabalho, Câmaras Técnicas e Comitês Interministeriais
Os grupos de trabalho, grupos executivos, comissões[1], comitês técnicos interministeriais e câmaras técnicas, são colegiados do Poder Executivo, integrados preponderantemente por funcionários, assessores, lideranças governamentais e representantes do setor privado, a maioria deles de caráter interministerial ou interinstitucional, embora alguns sejam estritamente ministeriais. Eles têm como principal objetivo compatibilizar objetivos, metas e procedimentos necessários ao processo de planejamento, integração e execução de políticas e programas. Essas instâncias cumprem funções importantes nos exemplos de programas e políticas que apresentam uma alta interdependência entre os objetivos, os instrumentos e as etapas do processo decisório, e por isso requisitam mecanismos intersetoriais de integração. Nesse contexto, elas são instauradas quando há o risco de emergir problemas de coordenação e ineficiência no processo de implementação. Mas deve ser ressaltado que comissões, grupos de trabalho, câmaras técnicas e comitês interministeriais, se apresentam como instâncias privilegiadas para a

formação de "anéis burocráticos"[2], redes de interesse e a consolidação de projetos políticos de grupos burocráticos e privados no interior do aparato estatal. Um aspecto importante a considerar é que num quadro administrativo inflacionado de comissões, comitês e grupos de trabalho, mas sem que o governo e seus escalões superiores tenham metas e objetivos nítidos ou mecanismos satisfatórios de controle, há sempre o risco de o processo decisório tornar-se incoerente, permeado de pontos de veto ou desviante em relação aos objetivos e metas originais de governo. Isso requisita capacidade de direção política e sólido controle institucional por parte dos governos.

c) Entidades Autárquicas : Autarquias, Fundações, Órgãos Autônomos, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista- Apesar das diferenças entre elas, algumas delas bastante sutis, -principalmente entre as fundações e as autarquias-, nesse tipo institucional foram enquadradas tanto as autarquias e fundações, consideradas formalmente integrantes da Administração indireta, quanto os denominados órgãos autônomos, que são entidades públicas da Administração direta, mas que detêm um poder decisório relativamente autônomo, funções específicas e um orçamento próprio para a execução de suas tarefas. Regra geral as entidades autárquicas –principalmente as autarquias e fundações- atuam em áreas que envolvem clientelas específicas, e são criadas com o objetivo de propiciarem maior flexibilidade administrativa e operacional às políticas a que se dedicam. No exemplo das autarquias e fundações, a dinâmica política desses órgãos se apresenta muito próxima das entidades da administração direta, pois são muito sensíveis às mudanças que ocorrem na política, principalmente porque grande parte dos órgãos autárquicos atua em áreas politicamente sensíveis[3]. Da perspectiva da pesquisa aqui descrita, importa ressaltar que a conjunção de relativa autonomia administrativa e operacional e o foco em áreas socialmente importantes, comumente transformam estas entidades em espaço de forte disputa política. E dado o *status* institucional das mesmas, o processo de controle da delegação e o tipo de acompanhamento que o governo estabelece ocorre principalmente através dos resultados produzidos pelas instituições e através de nomeações políticas para a direção dessas entidades. Em função disso, os governos têm interesse em acompanhar e controlar politicamente a capacidade operacional dessas instituições, o que requisita, por parte do governo, capacidade de mobilizar, agregar e integrar os agentes envolvidos com a execução de políticas operadas por instituições desse tipo. Essas últimas observações se aplicam ainda com mais rigor às empresas públicas e sociedades de economia mista, tipos administrativos que detêm maior autonomia decisória.

d) Conselhos Mistos- Como as instâncias colegiadas anteriores, os conselhos variam muito no tempo, mas regra geral são instâncias que têm a função de agregar interesses e incorporar demandas sociais, corporativas ou não, dependendo do período histórico. Regra geral, são colegiados agregados às estruturas ministeriais que têm responsabilidades sobre as etapas de regulamentação e de definição de diretrizes gerais sobre políticas ou programas estratégicos. Têm como principais funções, incorporar a participação de segmentos da sociedade civil nas instâncias decisórias setoriais do governo e fornecer legitimidade política e base social às políticas. Por isso congregam decisores governamentais e lideranças do setor privado. Na maior parte dos casos os conselhos estão inseridos numa política setorial específica, e são colegiados setoriais de composição mista, Estado e sociedade civil, embora existam casos em que eles tenham funções intersetoriais, envolvendo vários segmentos de políticas distintas de governo. Os conselhos detêm funções ligadas à etapa de definição das diretrizes gerais de políticas, além de exercerem funções de acompanhamento político das ações de governo. Como também são integrados por agentes não governamentais, muitas vezes torna-se difícil para um governo deter o controle do processo decisório que ali transcorre. Esse risco está mais presente quando o conselho integra uma política regulatória, mas sem deixar de incorporar objetivos de caráter distributivista. Nesse sentido, se são fundamentais para fornecerem legitimidade política às políticas setoriais, requisitam capacidade de liderança política por parte dos governos. Governos sem base social e que não contam com uma cadeia de comando político coesa, tendem a ter nos Conselhos um espaço de debate adverso aos seus projetos e, frequentemente, importantes pontos de veto de suas políticas.

A predominância de um desses tipos administrativos em um determinado período da trajetória do Executivo, gera implicações para os padrões de coordenação governamental e as relações político-institucionais existentes entre o núcleo político dos governos e o conjunto das instituições do Estado. No Anexo I deste capítulo inseri uma matriz dos modelos organizacionais que potencialmente podem se cristalizar a partir da predominância de cada um dos tipos administrativos descritos acima. Trata-se de um exercício de formalização dos modelos organizacionais concebidos abstratamente, com o único objetivo de familiarizar o leitor com as implicações políticas decorrentes da predominância de cada um dos tipos administrativos em um determinado período histórico. Portanto, não há a pretensão de deduzir desses modelos organizacionais

abstratos conclusões objetivas referentes às possíveis configurações históricas que se consolidaram a partir desses elementos. Mesmo porque, na trajetória do Executivo não se apresenta nenhuma situação em que apenas um dos tipos administrativos referidos tenha sido predominante. O que de fato ocorreu foram tendências históricas gerais que se cristalizaram a partir da superposição dos múltiplos tipos descritos e de suas formas de articulação.

2.1 Uma Especificação Acerca da Coordenação Governamental e as Condições de Governabilidade

Como o problema da coordenação governamental é uma questão central na pesquisa, desenvolvo sucintamente uma discussão complementar à metodologia, centrada nos problemas e condicionantes institucionais que envolvem esse processo.

Por circunstâncias históricas específicas, no período recente a questão da coordenação governamental vem emergindo no âmbito das discussões recentes sobre a *governabilidade* e a *governança*[4], estas inseridas nos debates acerca da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Através dessa via específica, a questão da governabilidade foi redirecionada para o contexto das relações estabelecidas entre o Estado e segmentos da sociedade civil, vistos como público-alvo das ações governamentais e como demandantes de bens e serviços públicos. Como as discussões sobre as políticas públicas após a Constituição de 1988 foram norteadas pelas questões relativas aos valores democráticos, a questão da governabilidade, mas principalmente da "boa governabilidade", traduzida como *governança*, passou a ser referida frente a determinados valores políticos, tais como descentralização, participação, transparência, universalização, tratados como referências para uma boa gestão (Borges, 2003; Arretche, 2000; Diniz, 1996). Dessa forma, a transmutação do conceito de *governabilidade* em *governança* expressou a presença de elementos normativos no debate, com o objetivo de ampliar as questões institucionais e sistêmicas da gestão pública e envolver dimensões sociais e políticas, postas como capazes de incrementar a capacidade de governo numa sociedade crescentemente participativa e ativa politicamente. A disseminação desse viés conceitual recebeu reforço significativo a partir da atuação do Banco Mundial na América Latina durante os anos 90, quando a idéia de *governança* suplanta o conceito de governabilidade como orientação para as intervenções do Banco. (World Bank, 1992; in, Melo,1996).

Em certa medida, essa transmutação conceitual foi uma reação política a algumas abordagens vigentes durante os anos 60 e 70. De fato, encontramos uma conceituação mais conservadora e restritiva de governabilidade na tradição que tem no estudo de Samuel Huntington (1975) um de seus principais marcos. A questão central aqui seria o problema da instabilidade política gerada pelo excesso de demandas nas sociedades em processo de mudanças, sociedades estas que não disporiam do necessário suporte institucional e nem de eficientes instâncias de representação de interesses, com a conseqüente redução da capacidade governativa do sistema político e o surgimento de situações de instabilidade política. Dentre os principais conteúdos de uma governabilidade frágil, estariam o não reconhecimento da liderança política, a redução do consentimento legítimo, a instabilidade política e a *reduzida capacidade estatal* em responder satisfatoriamente às demandas sociais.

Diniz (1996) e Melo (1995) referem-se a esta última tradição como uma matriz restritiva do conceito de governabilidade e como instrumento analítico do diagnóstico conservador, posto que as alternativas seriam o reforço da autoridade estatal e as limitações das demandas. Para o segundo, o conceito de governabilidade descreve as

> "condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político. Enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, *governance* qualifica o modo de uso dessa autoridade"(Melo, 1996, p.68-69)

Diniz (1996) também ressalta que a governabilidade refere-se às condições sistêmicas e institucionais sob as quais ocorre o exercício do poder numa dada sociedade – características do sistema político, forma e sistema de governo, relações entre os poderes, sistema partidário, arcabouço jurídico-institucional -, enquanto o conceito de *governança* remete à capacidade de ação estatal no sentido amplo, envolvendo o conjunto de mecanismos e procedimentos adequados à dimensão participativa e plural da sociedade no processo de implementação de políticas (1996, p. 12-13).

Essa referência da autora expressa sua opção de contornar a tradição acadêmica que atribui ao excesso de demandas a principal causa da crise de governabilidade. Diniz opta por centrar a explicação no "acirramento da defasagem Estado-sociedade, ao lado da ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes" (Diniz, 1996,

p.8). As características da organização e da ação estatal estariam associando hiperatividade decisória na cúpula governamental e ineficiência executiva no aparato estatal, tornando o Estado "incapaz de implementar políticas e fazer valer suas decisões". (Diniz, 1996, p.9).

Independente do acerto do diagnóstico acerca dos pontos de estrangulamento na cadeia governamental, a abordagem de Diniz situa o problema da *coordenação político-institucional e do controle administrativo* em primeiro plano, ao apontar para a existência de problemas político-organizacionais como uma das causas da lacuna existente entre a capacidade de decidir e a de implementar decisões. Nos termos da autora, a crise do poder público não pode ser explicada sem que se leve em conta as peculiaridades do *processo de constituição e de expansão* do Estado brasileiro e os modos de operação governamental que se cristalizaram nas várias fases da industrialização, o que põe em relevo os "aspectos técnicos e administrativos da atividade de governar" (idem, p.12). A solução da autora para os entraves na consecução das políticas estatais está em reformas que resultem na ampliação das condições da *governança*.

Mas para os objetivos aqui propostos, e visando tornar a idéia de coordenação mais específica, assumimos um conceito de coordenação mais orientado para os elementos internos das atividades estatais, relacionado principalmente às *condições institucionais da governabilidade,* deixando em segundo plano o problema da *governança.*. Nessa perspectiva, tanto a capacidade de comando institucional quanto a capacidade de implementação são componentes de um conceito de coordenação governamental mais vinculado às condições da governabilidade. O processo de coordenação e suas etapas respondem e são subseqüentes às decisões originais de governo, e ocorrem sob determinadas condições institucionais vigentes no aparato estatal.

Sendo mais específico, o processo de coordenação como capacidade do governo de organizar e articular instituições e de mobilizar seus recursos e agentes em torno de sues objetivos, pressupõe determinadas características políticas de um governo, tais como clara direção política e capacidade de comando institucional; poder de integração e de articulação de agentes e instituições, e capacidade de implementar e acompanhar decisões. Esse é o conceito amplo e geral de coordenação governamental que será

assumido neste trabalho. E ela envolve e requisita basicamente as condições político-institucionais da governabilidade: os suportes organizacionais e os instrumentos jurídicos, administrativos e políticos para o processo de controle e execução das decisões.

Essa conceituação, além de mais precisa, evita a ambígua dicotomia *governabilidade x governança*, problema que não está em questão nesta tese. Além disso, essa forma de se entender o processo de coordenação governamental também envolve componentes fundamentais referidos por Diniz: capacidade governamental de mobilizar os meios e os recursos necessários ao processo de implementação, e capacidade de comando institucional para implementar decisões. Enfim, esses são os componentes da governabilidade em seu sentido mais tradicional, e que envolve as condições político-institucionais do exercício do poder e da autoridade em um sistema político.

Mas saliento que nesta tese será privilegiado um campo bem mais restrito do sistema político: os elementos organizacionais e administrativos do Poder Executivo que condicionam as formas internas de coordenação e de exercício de governo. Portanto, trata-se de uma dimensão específica do processo de coordenação governamental, visto que este também envolve dimensões políticas externas bastante amplas, particularmente o perfil do pacto federativo, as relações com o Legislativo e o tipo de sistema partidário existente.

Posto isto, é importante ressaltar alguns dos problemas institucionais envolvidos no exercício da governabilidade no âmbito da organização estatal. Os principais problemas derivam da complexidade do desenho institucional assumido pelo Estado moderno, que envolve múltiplos níveis hierárquicos e ramificações organizacionais que contribuem para dificultar o exercício da governabilidade interna. Isso afeta a eficiência das formas de controle e coordenação num contexto de alta complexidade organizacional, com tendência de gerar assimetria de informações entre dirigentes políticos e burocracias setoriais.

Melo (1996) observa que as formas de controle político sobre a burocracia assumiram três padrões históricos básicos. No modelo patrimonialista o problema do controle da delegação passava pelo poder pessoal do dirigente, e o recrutamento dos

funcionários era feito segundo critérios personalistas de acordo com a vontade pessoal do mandatário. Caracterizava esse modelo uma burocracia instável e obediente às prerrogativas de mando do governante. Nesse contexto, os problemas de controle da delegação e de coordenação eram mínimos, visto que a burocracia se confundia e se comportava com uma extensão do poder do governante. Aqui salientamos que as ineficiências resultantes desse padrão não requisitavam padrões de coordenação satisfatórios por parte dos governos numa ordem social ainda pouco exigente em relação às funções estatais.

Com o processo de despatrimonialização e a fase subseqüente de profissionalização da burocracia, os problemas de delegação e de coordenação governamental aparecem, visto que as burocracias tornam-se independentes frente ao poder político, emergindo a necessidade de controlá-las através de padrões de coordenação e controle satisfatórios. Essa necessidade surge entre o final do século XIX e início do século XX, no bojo do processo de democratização do poder político e de formação das burocracias weberianas, com o objetivo de despojar os poderes de dirigentes burocráticos pouco sensíveis aos problemas sociais. O terceiro modelo, denominado pós-burocrático, se orienta pela necessidade de incrementar a *accountability* da burocracia perante a sociedade, tornando-a menos insulada e mais permeável às demandas e exigências sociais e "alinhando os interesses e valores de burocracias não eleitas com os interesses dos representantes eleitos" (Melo, 1996).

Ressalte-se que no Brasil nunca se completou um total processo de despatrimonialização. Os capítulos subseqüentes mostrarão que, a cada nova tentativa de reforma administrativa em que se incluíam regras universalistas de recrutamento e de promoção, correspondia sempre a edição de novas normas para a incorporação de quadros burocráticos através do sistema de clientela. Regras universalistas foram instauradas, mas conviviam com práticas patrimonialistas e eram circunscritas a determinados nichos institucionais do aparato estatal. O que ocorreu foram período de maior ou menor grau de patrimonialismo, tornando bastante singular as relações entre os governos e as burocracias, caracterizadas pela existência de formas paralelas de recrutamento, enquadramento e promoção de quadros. Assim, na maior parte do período estudado, é marcante a existência de estruturas organizacionais relativamente autônomas frente ao núcleo governamental e integradas por burocracias com reduzido grau de institucionalização.

Um fator adicional de reforço desse fenômeno encontra-se no desenho organizacional descentralizado que caracteriza o Poder Executivo no Brasil, fenômeno que adquire um significado especial dentro de um modelo político de bases patrimonialistas. Na ausência de burocracias profissionalizadas e de regras institucionais claras que pudessem definir as relações entre as entidades governamentais, a autonomia que os diversos tipos de órgãos da Administração indireta detêm tornou-se um fator adicional de agravamento do problema, visto que a captura das instituições tanto pode ocorrer através de agentes do sistema político quanto através das clivagens estabelecidas entre as burocracias setoriais e os interesses privados. Nesse contexto, a lealdade dos corpos funcionais tende a ocorrer mais em relação aos interesses das suas respectivas instituições que a um eventual interesse público de caráter geral.

Esse problema foi agravado pelos mecanismos de acesso, classificação e enquadramento de cargos que prevaleceram no país. Como será visto nos capítulos posteriores, já em meados da década de 30, quando têm início as primeiras tentativas de implementação de uma burocracia weberiana no Brasil, surgem as primeiras tabelas específicas de enquadramento de servidores que foram contratados contornando o instrumento do concurso público. Esses estatutos especiais, as 104 tabelas de enquadramento existentes até meados da década de 80 criadas para legalizar a situação de servidores incorporados fora dos critérios de seleção pública, estimularam um tipo de vínculo específico entre os servidores e as organizações estatais.

Essas tendências contribuíram para o reforço dos valores corporativistas e a criação de um ambiente propício à manutenção do patrimonialismo. Os valores de referência dos funcionários passaram a ser preponderantemente as regras, formas de hierarquização e interesses da instituição em que se enquadravam, e não os valores e objetivos de um vago republicanismo que fosse capaz de orientar comportamentos no âmbito do aparato estatal ou de uma incipiente esfera pública.

Acerca dessas proposições para a caracterização da burocracia brasileira, seria necessário ancorá-las numa referência histórica mais adequada. Na ausência de estudos detalhados sobre as formas específicas de relacionamento da burocracia brasileira com as organizações governamentais, visto que a problema do patrimonialismo no Brasil é tratado predominantemente sob o prisma das formas de privatização da coisa pública,

sem envolver fortes referências às conseqüências derivadas das configurações organizacionais específicas que foram se consolidando, recorro parcialmente e de forma sucinta às idéias de Silberman (1993) acerca dos tipos de burocracias que foram sendo construídas ao final do século XIX e início do século XX. Trata-se de uma síntese que procura salientar os aspectos pertinentes ao problema aqui tratado e deduzir possíveis conseqüências para o exemplo brasileiro.

Silberman assume a perspectiva de que um dos principais motivos para as primeiras reformas administrativas ocorridas entre o século XIX e o início do século XX foram as incertezas políticas geradas pelas mudanças nos padrões de seleção das elites dirigentes. Em contextos históricos caracterizados por profundas mudanças políticas e sociais, as elites políticas sentiram a necessidade de fornecer legitimidade e sustentabilidade às suas decisões através de padrões decisórios previsíveis e racionais. Nesse ambiente havia dois tipos de situações: de alta e de baixa incerteza. Porém, ambas eram instáveis em termos das informações que as elites poderiam dispor sobre o grau de aceitação de suas decisões.

Num ambiente de baixa incerteza, típico dos EUA e Inglaterra, onde já existiam regras eleitorais como mecanismos de seleção das lideranças políticas, as elites detinham mais informações acerca do grau de aceitação das suas decisões. Mas as regras eleitorais também geravam incertezas sobre o perfil político dos quadros que iam ser recrutados. Na fase inicial dessas democracias essa insegurança foi reduzida através da criação de restrições relativas ao perfil de renda dos elegíveis, efetivamente configurando democracias oligárquicas. Nesse contexto, a autonomia burocrática fundamentada numa ética racionalista, emerge como uma necessidade para reduzir o escopo de temas que poderiam estar submetidos à decisão dos eleitores. Mas num ambiente democrático, ainda que incipiente, as elites não poderiam controlar totalmente as decisões da burocracia. Uma das soluções foi a socialização dos funcionários dentro de padrões racionais mais especializados de treinamento, orientados para qualificações profissionais específicas. Esses corpos burocráticos, que dispunham de conhecimentos mais especializados e eram dependentes das qualificações individuais, foi a base para a montagem do *modelo administrativo profissional:* funcionários com maior liberdade e dispondo de mais transitividade com o mercado de trabalho, e atuação profissional tendo como centro de referência o conhecimento lógico para a tomada de decisão, e não predominantemente o estatuto da organização. Tratava-se de uma burocracia dotada de

maior capacidade de auto-regulação e guiada por códigos profissionais de conduta relativamente independente das regras organizacionais. Nesse contexto, a qualificação profissão é que passou a ser mais identificada com o ideal de serviço público e não a organização, emergindo uma burocracia mais referenciada na responsabilização externa e não tanto no insulamento organizacional (Silberman, 1993). Assim, o modelo burocrático profissional se estruturou tendo como referência mais a qualificação profissional específica que a antiguidade e a inserção organizacional, resultando numa maior liberdade política quanto ao que poderia ser considerado interesse público, típico das democracias liberais.

Por outro lado, num ambiente de alta incerteza, as mudanças que ocorriam nas regras de recrutamento das elites acarretaram grave crise de legitimidade política e insegurança acerca do grau de recepção da sociedade às decisões políticas. Estes foram os exemplos da França revolucionária e do Japão, contextos em que os ideais revolucionários abriam a possibilidade de modificar completamente as regras de seleção das elites dirigentes, envolvendo riscos à legitimidade dos dirigentes e de suas decisões. Nesse ambiente, a solução de se recorrer à lealdade dos aliados locais tinha seus limites frente às incertezas geradas pelo grau de lealdade dos mesmos e às descontinuidades nas decisões assumidas. Nesse contexto, o substituto para a patronagem foi a consolidação da Administração como conjunto de normas legais e procedimentos que orientasse a seleção dos líderes e funcionários para exercerem funções públicas. A opção pelo *modelo administrativo organizacional* objetivou eliminar os critérios personalistas do processo de seleção dos funcionários públicos. Esse modelo se baseou na consolidação de carreiras padronizadas, hierárquicas e previsíveis no âmbito interno das estruturas estatais, com o *estatuto* administrativo e a liderança burocrática assumindo o papel de instrumentos de ordenamento das decisões. A seleção era dependente de concursos orientados para a organização, e a formação posterior tinha o objetivo de reforçar as funções assumidas por ela, estimulando uma alta especialização dentro das instituições, o que gerava quase nenhuma transitividade profissional fora das mesmas. Dessa forma, o vínculo do funcionário era sobretudo com a organização e a referência de conduta era o *estatuto,* e não uma ética pessoal e flexível referenciada em qualidades profissionais individuais, consolidando um tipo de burocracia mais insulada em relação ao público externo. Esse modelo referenciou a formação do que é o interesse público a partir da organização, e não a partir de uma percepção coletiva que fosse independente em relação aos valores das organizações (Silberman,1993).

Saliente-se que os dois modelos históricos de organização burocrática definidos por Silberman não se enquadram na realidade brasileira de forma pura. O padrão de preenchimento de postos da burocracia de alto escalão no Brasil obedeceu preponderantemente ao critério de preenchimento de cargos e não de carreira, como vigente no modelo organizacional puro. O que ocorreu foi uma miscigenação de postos preenchidos por critérios não meritocráticos com a consolidação de regras organizacionais de enquadramento dos servidores através dos estatutos especiais.

As implicações político-administrativas que podem ser deduzidas do modelo administrativo organizacional caracterizado pelo autor podem contribuir para o entendimento acerca das características da administração pública brasileira e de suas formas de funcionamento. Historicamente, no processo de enquadramento funcional das burocracias preponderaram os vínculos do funcionário com a organização em detrimento da especificação profissional. Os planos de carreiras elaborados foram genéricos e agregavam profissionais com funções distintas em mesmos conjuntos funcionais, definido em referência aos padrões da organização, e não em relação a requisitos profissionais específicos. A intensa transitividade de funcionários entre órgãos públicos no Brasil, longe de significar a existência de um alto grau de qualificação profissional, expressa mais a ausência de uma sólida institucionalização no âmbito da burocracia e a reduzida especialização das organizações. Nesse sentido, na maior parte do período estudado preponderou um modelo que seria mais próximo do perfil do *modelo administrativo organizacional,* embora com graus acentuados de patrimonialismo e clientelismo no processo de incorporação dos quadros, configurando um quadro de formalismo administrativo como expressão da distância entre as regras formais e as práticas efetivas.

Desse conjunto de características do modelo burocrático organizacional brasileiro, resultou um perfil político-organizacional com reduzido grau de governabilidade e frágil controle do núcleo dirigente governamental sobre as instituições. Mas as formas como esses elementos se articularam em cada período derivam não apenas do desenho organizacional preponderante, mas também do perfil político de cada governo e dos projetos mais amplos em curso assumidos em cada momento histórico.

Obviamente que o problema da governabilidade não se reduz e nem deve ser interpretado como vinculado apenas às formas internas de organização e estruturação do Executivo. Na realidade, a centralidade política e conceitual do problema da fragmentação do Poder Executivo apresentou variações significativas, e não há consenso acerca das suas fontes.

Esse processo histórico de fragmentação será objeto dos capítulos referenciados na base empírica da tese. Mas antes, no capítulo subseqüente, convém explicitar algumas interpretações acerca de como a questão específica da fragmentação político-institucional é tratada por alguns estudos da ciência política que se dedicaram ao tema. A explicitação dessas abordagens torna mais clara e distintiva a contribuição dos elementos mobilizados nesta investigação.

ANEXO I-Tipologia Político-Organizacional

MODELOS POLÍTICO-ORGANIZACIONAIS RESULTANTES DA PREDOMINÂNCIA DE UM DOS TIPOS ADMINISTRATIVOS

Tipo de Órgão Preponderante no Modelo Organizacional	Principais Capacidades Governamentais Requisitadas	Formas Preponderantes de Controle Governamental	Modelo Político-Organizacional
1-Secretarias e Órgãos Centralizados	Capacidade de controle político-administrativo e de ordenamento organizacional	Controle da delegação exercida principalmente a partir de mecanismos formais, envolvendo instrumentos mais objetivos e rígidos.	**Modelo político-organizacional administrativo centralizado, de caráter burocrático**. Predominam funções de regulamentação administrativa, embora envolva funções de planejamento e execução em algumas áreas estratégicas.
2-Comissões, Comitês, Grupos de Trabalho e Conselhos Governamentais	Capacidade de liderança política e de agregação dos agentes envolvidos com o processo de formulação e planejamento de políticas	Controle da delegação baseada em procedimentos mistos, formais e informais, dependente das lideranças governamentais e da lealdade política dos agentes	**Modelo político-organizacional administrativamente flexível**. Predominam funções relativas a um processo circunstanciado de articulação intersetorial, envolvendo atividades de formulação e planejamento de políticas.
3-Autarquias, Fundações, Órgãos Autônomos e Empresas	Capacidade de comando institucional e de acompanhamento do processo de execução de políticas	Controle da delegação baseada nos resultados visíveis da política e na lealdade política dos dirigentes das organizações	**Modelo político-organizacional institucionalmente descentralizado**. Predominam as funções relativas ao processo de execução de políticas.
4-Conselhos mistos setoriais e intersetoriais de participação social e/ou corporativa	Capacidade de liderança e mobilização política, além de requisitar apoio político.	Regra geral não existe processo de delegação entre o Presidente ou o Ministro e o respectivo conselho setorial.	**Modelo político-organizacional politicamente descentralizado**. Predomina funções políticas, relativas ao processo de definição política das diretrizes e princípios gerais das políticas públicas.

CAP II: O Poder Executivo Entre a Organização, a Fragmentação e os Mecanismos de Coordenação

O objetivo desse capítulo é o de discutir, à luz de alguns estudos que abordaram especificamente a expansão organizacional e a dinâmica interna do Poder Executivo no Brasil, questões relevantes para a identificação das possíveis limitações que incidem sobre as tentativas dos governos de consolidarem padrões satisfatórios de coordenação. Não se trata de um capítulo teórico no sentido clássico, pois os textos mobilizados são estudos políticos de caráter histórico. Essa discussão possibilita ressaltar alguns aspectos conceituais relevantes para a tese. Ao incorporar estes estudos, pretendo ressaltar as formas como as questões relativas à fragmentação organizacional e ao controle governamental foram tratadas por alguns estudos das Ciências Sociais. Mas procuro articular esta discussão com aspectos relativos aos mecanismos de coordenação e planejamento abordados por pesquisas que trataram da expansão do Estado no contexto do desenvolvimentismo.

1.1 O Problema da Fragmentação no Contexto da Expansão do Executivo

Deter o controle sobre políticas e agências estratégicas e dispor de recursos de coordenação é fundamental para que os governos contornem problemas derivados do processo de delegação administrativa e possam implementar a sua agenda política. Estudos de caráter histórico que abordaram a trajetória do Poder Executivo no Brasil demonstram que uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos sucessivos governos no Brasil foi justamente a de estabelecer mecanismos permanentes e satisfatórios de controle administrativo e articulação institucional. O detalhamento dos principais aspectos organizacionais e administrativos envolvidos na trajetória do Poder Executivo será realizado nos capítulos empíricos subseqüentes. Aqui, abordo o problema a partir de alguns estudos (Lafer,1975; Abranches,1978; Martins 1985; Vianna,1987; Nunes,1997; CEDEC,1993) que se concentraram sobre as características da estrutura e dinâmica do Poder Executivo no Brasil, visto que eles podem ser considerados como referências clássicas sobre o tema em foco.

Essa literatura indica que a ampliação crescente da capacidade de intervenção do Estado foi uma das características do Estado desenvolvimentista, fenômeno que se situou como uma das distinções básicas em relação à República Velha, quando o poder estatal se apresentava predominantemente político, exercido de forma despótica pelas oligarquias, mas com reduzida capacidade de intervenção infra-estrutural e baixo grau de interação com a sociedade[5]. Nesse contexto, diversos autores têm ressaltado o fenômeno do crescimento dos quadros burocráticos e a multiplicação das arenas decisórias estatais como fatores que contribuíram para ampliar o poder de intervenção estatal através da seletividade política de seu enraizamento corporativo.

Desenvolvimentismo e corporativismo foram os marcos políticos de um Estado com ampliada capacidade de intervenção, mas um Poder Executivo crescentemente estruturado sobre um modelo organizacional centrífugo, dividido entre múltiplas arenas decisórias e parcialmente conduzido por uma burocracia que crescentemente passou a dispor de uma forte autonomia frente ao núcleo político do governo[6]. Essa burocracia, em interação com os interesses corporativistas, foi capaz de estabelecer vínculos especiais com inúmeros grupos organizados da sociedade civil através das arenas de intermediação de interesses envolvidas com a gestão de políticas no interior do Executivo, consolidando projetos próprios no interior do Executivo e influenciando o perfil institucional das políticas públicas e os tipos de beneficiários das mesmas (Boschi, 1991).

Para alguns, os principais entraves que se interpuseram ao processo de reformas nos anos 90 derivam justamente dos pontos de veto que surgiram como resultado dos tradicionais vínculos existentes entre burocracias e redes de interesse privado que se formaram no interior do Executivo ao longo da denominada “Era Vargas” (Pereira, 1998; Coelho,1999). Mas se essa foi a tendência política geral presente no processo de constituição e ampliação do Estado brasileiro a partir de 1930, quais os mecanismos político-institucionais específicos que induziram a essas características no seu desenho?

Os estudos explicitados aqui apresentam dois tipos de leitura acerca da realidade político-organizacional do Estado brasileiro. A primeira delas, imbuída de uma visão mais “pessimista” quanto ao perfil institucional do Estado brasileiro, focaliza principalmente os problemas relativos ao processo de fragmentação da máquina administrativa, ressaltando a ausência de condições institucionais para a instauração de

padrões satisfatórios de coordenação político-institucional por parte do núcleo governamental. Trata-se de uma leitura política e organizacional sobre os problemas que incidem sobre o funcionamento e os problemas vigentes no âmbito do Poder Executivo. Uma segunda leitura é representada por trabalhos que também reconhecem que o Executivo é estruturado sob padrões organizacionais fragmentados e tende a funcionar de forma não coordenada. Porém, salientam que os Governos desenvolvem mecanismos político-institucionais informais subjacentes à aparente fragmentação, mecanismos paralelos de ordenamento do processo decisório que se configuram como áreas de redução de incertezas e de articulação de instâncias no âmbito do Executivo. Estas alternativas tornam-se funcionais ao sistema político e ao processo de negociação de interesse no âmbito do Estado. Vejamos as questões básicas dos dois argumentos.

Debatendo a questão do Estado capturado já no contexto da abertura política, quando as conseqüências derivadas das alternativas organizacionais assumidas pelo Regime Militar já mostravam sua face com maior nitidez, a questão central de Martins (1985) é o *processo de fragmentação* do aparato estatal como característica do seu modo de expansão a partir da década de 50, orientado por múltiplas lógicas particulares, tendência aprofundada com o Regime Militar. Para o autor, essa "*expansão confederada*", vinculada basicamente à transformação do Estado burocrático em Estado empresário, foi impulsionada também pela inadequação da burocracia tradicional a esse novo tipo social. Num contexto econômico em que a concentração de capitais demandava descentralização e especialização de agências setoriais, o isolamento do setor governo no âmbito do Poder Executivo passou a ser crescente. A solução política tradicionalmente adotada pelos sucessivos governos para contornar os problemas de delegação teria sido um incremento no autoritarismo de cada Presidente, visando recompor a capacidade de coordenação sobre os agentes do Executivo (Martins,1985).

Mas o autor salienta que diante de um Estado crescentemente diferenciado em suas funções econômicas e extravasando os mecanismos de controle governamental, essas iniciativas nem sempre foram bem sucedidas. Os exemplos estudados por Martins ilustram esse processo interno de diferenciação, em que se instauraram diferenças substantivas entre os vários tipos de instituições governamentais em função do lugar institucional que ocupavam e das funções que assumiam. Órgãos situados na confluência institucional de organismos especializados e que não detinham poderes políticos especiais tendiam a ser limitados pelos próprios conflitos vigentes no âmbito

do Poder Executivo, problemas que as sucessivas reformulações do setor governo não resolveram. Em um dos exemplos que o autor estuda, ele procura ressaltar o “fracasso” do Conselho de Desenvolvimento Industrial-CDI frente aos demais colegiados que atuavam na política industrial e no mesmo nível hierárquico. Criado em 1969 no bojo do movimento centralizador do Regime Militar, o CDI foi uma tentativa de agregar os diferentes grupos executivos que haviam se transmutado em “grupos executantes”, e que passaram a atuar de forma autônoma frente à política industrial do período. Mas o CDI, dependente dos inúmeros conselhos especializados que atuavam na área industrial e atuando num contexto fragmentado, não conseguiu exercer as funções de coordenação setorial para o qual foi criado.

O tratamento da questão da fragmentação do Poder Executivo e a resultante incapacidade dos governos coordenarem seus agentes tem no estudo do CEDEC (1993) um de seus melhores momentos. Neste estudo os autores procuram salientar os problemas derivados das disfunções resultantes entre *direção política e execução administrativa* no contexto do presidencialismo de coalizão. Partindo de uma crítica a esse sistema de governo e ao desenho federativo instaurado pela Constituição de 1988, que teria reduzido a capacidade de coordenação político-institucional e administrativa do Presidente, o diagnóstico realizado pelo CEDEC identifica na expansão desordenada do Poder Executivo uma das fontes do quadro de semi-paralisia da Presidência e do descontrole sobre a sua estrutura administrativa. Nesse contexto, à ação das forças centrífugas e corporativistas que atuavam desde o período de Juscelino no âmbito da Administração indireta, vieram se agregar fatores como o desenho federativo descentralizado instaurado com a Constituição de 1988 e a ampliação do espaço político do Congresso na definição de políticas. Um dos impactos político-institucionais dessa configuração teria sido o incremento da autonomia dos ministérios e agências especializadas, com a conseqüente redução da capacidade de direção política e administrativa do Presidente sobre o conjunto do Executivo. Na ausência de um *centro de controle político* situado na Presidência, os ministérios, através de suas assessorias, estabeleciam conexões políticas com membros e comissões do Congresso com o objetivo de aprovar projetos de seu interesse. Dentre as disfunções políticas resultantes, esta estratégia teria contribuído para incrementar a ineficiência do Poder Executivo e nacionalizar conflitos distributivos regionais (CEDEC, 1993).

A explicação do CEDEC acerca das do processo de fragmentação do Executivo pela ação não coordenada e centrífuga das burocracias, não difere do quadro descrito por estudos conhecidos da ciência política[7] que investigaram, de forma direta ou tangencial, as assimetrias existentes entre decisões de governo e a efetiva capacidade político-administrativa para implementá-las. Porém, em que pese o grau de detalhamento de sua investigação empírica, o estudo não é claro quanto à lógica política interna que se encontra na raiz do quadro de desorganização do Poder Executivo.

Vejamos dois exemplos de estudos políticos de base histórica que buscaram identificar focos de racionalidade política por trás da desorganização institucional e administrativa do Poder Executivo. Independente do grau de acerto dos diagnósticos explicitados a seguir, visto que eles envolvem algum tipo de funcionalismo político, esses estudos ajudam a entender os tipos de racionalidade que mobilizam os governos a manterem modelos organizacionais que são, no longo prazo, política e administrativamente ineficientes.

O estudo de Edson Nunes (1997) é um dos mais interessantes em termos de abrangência histórica acerca da dinâmica interna do Estado brasileiro. A partir de um recorte que tem seu eixo analítico no problema da *articulação política e integração institucional da sociedade*, ele observa que o processo de constituição do Estado desencadeou a operação simultânea de quatro gramáticas políticas: clientelismo, corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático. Estas seriam as formas políticas estruturantes do funcionamento e da organização interna do Estado, assim como das suas relações com os atores da sociedade civil. E em que pese apresentarem gêneses históricas específicas, essas formas políticas sobreviveram à sua origem temporal e passaram a coexistir sob o arcabouço político-institucional de um mesmo Estado. Na medida em que elas serviam para intermediar as relações políticas com grupos sociais específicos e solucionar as suas demandas, tornaram-se alternativas disponíveis para serem utilizadas pelo Executivo. Se no seu primeiro governo o Presidente Vargas utilizou-se principalmente do corporativismo e do clientelismo - nacionalizado pela ação do Executivo -, e Juscelino preponderantemente do insulamento burocrático para implementar seu projeto econômico, João Goulart se serviu principalmente do clientelismo, recusando-se a isolar a sua política econômica das pressões dos grupos sociais organizados. O golpe militar de 1964 teria expressado uma reação a essa forma de interação numa política estratégica para as elites, que, como

alternativa, passou a apoiar um regime orientado preponderantemente para o reforço do corporativismo e do insulamento burocrático.

A tese de Nunes é a de que as crises políticas foram deflagradas justamente nos momentos em que o Executivo passou a priorizar excessivamente uma das gramáticas em detrimento das demais. Para ele, isso indica que a constituição multifacetada e fragmentada do Estado, induzida pelo Executivo, cristalizou-se como forma de reprodução e funcionamento do aparelho estatal. Acrescentamos aqui que isso pode explicar as dificuldades dos sucessivos governos em implementar reformas que impliquem em redução da diversidade organizacional e autonomia político-administrativa das estruturas estatais, numa sociedade caracterizada pela constante ausência de hegemonia política por parte de qualquer segmento isolado das elites políticas.

Considerando-se que a diversidade do processo de interação Estado sociedade civil pode contribur para aprofundar os problemas políticos derivados das formas de estruturação interna do Executivo, quais os mecanismos institucionais criados para reduzir esses impactos no âmbito interno do Executivo? Encontramos em Lafer (1975) uma abordagem que pode contribuir para esclarecer essa questão. O problema central de seu estudo são os *mecanismos de articulação política* que operam no interior do Estado e os *modelos institucionais que selecionam as alternativas políticas* no interior do sistema político - no seu estudo as arenas do Poder Executivo do Regime Militar. A sua perspectiva é a de que entre o processo de formulação de programas e a sua execução por parte da Administração, se inscrevem mecanismos organizacionais e práticas institucionais que podem incrementar ou não a efetividade do processo decisório. Dentre outros fatores, se faz necessário a existência de arenas decisórias que exerçam o papel político de lugar de *absorção das zonas de incertezas* do sistema político.

Mas mudanças no contexto político-institucional e sócio-econômico requisitam transformações nos arranjos institucionais vigentes. Se durante o Estado populista os grupos executivos foram eficientes como forma de gerir uma economia mais simples e passível de ser controlada por mecanismos gerais de regulação econômica, a partir do sucesso do processo de substituição das importações essa forma de controle não mais respondia às necessidades administrativas e políticas de um Estado dividido entre forças antagônicas e onde a incerteza era crescente. Nesse contexto, esse modelo *ad hoc* de

planejamento e administração, baseado em grupos de especialistas nem sempre integrados ao aparato de Estado, foi desmontado pelo Regime Militar em favor da instauração de arenas incrustadas no próprio núcleo político do Poder Executivo, onde fosse possível exercer funções gerais de coordenação política e econômica e reduzir as incertezas do aparato estatal de forma mais coercitiva. Na perspectiva do autor, o papel de instâncias como o Conselho Monetário Nacional-CMN, o Conselho Interministerial de Preços-CIP, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE da Presidência da República durante o Governo Geisel, podem ser entendidos nesse contexto de transmutação dos mecanismos institucionais das formas de integração política.

Ambos os estudos indicam que a coexistência de modelos político-institucionais aparentemente contraditórios se vincula ao contexto institucional que recepciona os projetos governamentais em curso e às relações políticas que se instauram no interior do Estado nesse processo. Sob esse prisma, o problema da fragmentação *versus* integração do Estado pode ser visto sob outro ângulo. Lafer e Nunes consideram que, na viabilização de projetos estratégicos, os Governos assumem determinados padrões organizacionais com o objetivo de contornar as limitações formais existentes no aparato de Estado. Para ambos, trata-se de alternativas que expressam formas específicas de racionalidade política por parte dos governos.

Contudo, esse tipo de estratégia política tem seus limites. Pois é plausível pensar que nem sempre mudanças nos lugares e nas formas da decisão conduzem ao incremento da eficiência operacional ou à consolidação do controle político. Mesmo de uma perspectiva puramente formal, nem sempre o formato organizacional e a inserção institucional das arenas situadas como nexos políticos do aparato estatal são os mais adequados ao contexto em que operam. Assim, os impactos resultantes dos processos de mudança institucional não podem ser controlados unicamente pelos desígnios dos agentes políticos. Eles podem resultar também de limitações administrativas e organizacionais existentes no aparato do Executivo, de quadros políticos nem sempre consensuais, e também de características não percebidas das alternativas que conseguem emergir em meio aos conflitos políticos internos de governo. Em situações de tensão política entre os agentes governamentais, é pouco provável que as alternativas mobilizadas possam emergir em seu formato institucional originalmente planejado. Disso resulta uma alta possibilidade de que se configurem situações nem sempre funcionais às forças hegemônicas do momento.

No item seguinte vejamos como a multiplicação e a consolidação política das arenas decisórias governamentais pode ser percebida como o produto da confluência de fatores dispersos e originários de diversas fontes político-institucionais. E como um instrumento como o planejamento, concebido pelos governos como um mecanismo capaz de restaurar padrões desejados de governabilidade, pode apresentar limitações cruciais frente às características do quadro administrativo.

2.1 Arenas Estatais, Coordenação Governamental e Planejamento

O formato organizacional do processo administrativo assume particular importância política quando se observa que os governos de corte desenvolvimentista tiveram que conciliar a racionalidade da política econômica com múltiplos padrões de negociação política. (Daland,1967; Lafer,1975; Abranches,1978; Guimarães et al, 1979; Nunes,1997). Ao longo do desenvolvimentismo, as instâncias estratégicas de planejamento e administração se tornaram espaços de permanente conflito em torno dos modos e conteúdos das decisões, principalmente em relação à política econômica. Ressalte-se que a questão aqui não se reduz ao perfil técnico e procedimental da ação estatal, problema tipicamente vinculado ao debate sobre a existência ou não de uma burocracia weberiana capaz de imprimir racionalidade ao sistema de planejamento e às políticas setoriais.

Na perspectiva de Abranches, o quadro político que se configurou durante a fase de expansão do Estado desenvolvimentista foi caracterizado pela ausência de um projeto hegemônico global em uma sociedade estruturalmente assimétrica e com forte heterogeneidade política, o que resultou num Estado fragmentado entre múltiplas agências decisórias que implementavam decisões conflitantes. Mas essa ausência de hegemonia e o caráter assimétrico da ordem social possibilitaram ao Estado graus elevados de autonomia decisória, reforçando seu papel de agente de coordenação das forças sociais em disputa. Em sua leitura, essa forma de decidir foi se situando funcional ao Estado porque este se tornava capaz de responder às múltiplas demandas conflitantes através da sua incorporação. Nessa interpretação, centralização de poder e multiplicação de instâncias administrativas seriam faces de um mesmo fenômeno político, visto que o núcleo de poder centralizava decisões cruciais mas mantinha

agências periféricas para administrar demandas setoriais conflitantes e viabilizar políticas de não decisões (Abranches, 1978).

Mas essa configuração política das arenas estatais, assim como sua absorção por objetivos de governo, podem ser percebidos como o resultado de um processo histórico que articula múltiplas tendências políticas e uma grande diversidade de atores, e não como o produto de uma orientação estratégica prévia por parte dos governos. Salvo raros momentos da história política brasileira, tanto o consenso entre os agentes políticos em torno das formas de atuação e dos objetivos do Estado quanto o grau de funcionalidade político-administrativa presente nos modelos organizacionais sempre foram reduzidos. Ou seja, estiveram ausentes as condições adequadas à plena realização de um projeto de governo previamente dirigido. Essas dificuldades foram se corporificando na medida em que o processo de industrialização e de expansão das funções estatais incrementava a diversidade dos agentes institucionais e atores políticos envolvidos com o projeto de desenvolvimento.

Foi demonstrado empiricamente por Guimarães (1979) que a partir dos anos 60, cresce o número de instâncias decisórias encarregadas de regular amplas áreas da economia através da concentração de amplos instrumentos de política econômica, o que se distinguia do padrão vigente anterior durante o período JK, quando os grupos executivos coordenavam setores específicos. Mas esse modelo organizacional, caracterizado por agências detendo amplos instrumentos de intervenção no domínio econômico, apresentava um problema crucial: quanto mais elevada e estratégica a agência, mais esta apresentava potencialidades de conflitar ou de se superpor com outras do mesmo nível hierárquico encarregadas de administrar áreas afins de políticas (Guimarães et alii, 1979). Na perspectiva de Martins (1985), este foi o exemplo do CDI, encarregado de assumir decisões estratégicas de política, mas sem deter as condições de implementá-las em meio à hegemonia de outras instâncias colegiadas do mesmo nível hierárquico.

Para alguns autores esta superposição formal representa uma via de mão dupla, pois também existiam mecanismos informais de coordenação e de centralização incrustados em poderosas agências estatais, como o CMN. O estudo de Vianna (1987) sobre este Conselho atribui a ele o papel de arena estratégica de planejamento e coordenação governamental. A autora salienta que “o planejamento implica, para além

das decisões econômicas tomadas, a *organização do próprio modo de decidir*" (Vianna, 1987, p.15) Assim, organização, planejamento e decisões econômicas integrariam um conjunto de estruturas e procedimentos que se cristalizavam em determinados modelos organizacionais do processo decisório. Por esta via de interpretação, o Regime Militar conduzia a política econômica sob padrões informais de coordenação de políticas, embora abrangentes. O CMN não só controlava as decisões fundamentais da política econômica como também coordenava as demais agências que detinham governabilidade sobre as demais políticas setoriais.

Contudo, se isso foi adequado ao quadro inicial de renovação e centralização dos instrumentos de política econômica ao final dos anos 60, a própria autora reconhece que no período seguinte o que preponderou na atuação do CMN foi a "lógica das contingências", embora mantendo sua rede de influência institucional. Essa lógica impulsionou o Conselho a absorver funções dos demais ministérios[8] e a ampliar o quadro de representantes do primeiro e segundo escalões de governo. Como suporte político operacional dessa lógica, a prioridade orientada para a formulação de projetos setoriais ao invés de planos globais. A partir dessa estratégia, o CMN estabelecia clivagens políticas com grupos de interesses e áreas setoriais específicas de forma intensa. De acordo com a autora, ao longo do tempo, e na medida em que os instrumentos de controle se aperfeiçoam e se ampliam, a gestão da economia sob Delfim envolvia cada vez mais um "*modo simultâneo de planejar e de decidir"* a política econômica de forma centralizada (p.126). Essa estratégia resultou na crescente concentração dos mecanismos de decisão e de execução, postos como potencialmente capazes de ampliar a capilaridade setorial do controle governamental e compatibilizar os diferentes instrumentos de execução de políticas setoriais.

Mas é necessário ressaltar que a lógica das contingências como fundamento da coordenação da política econômica "funcionou" sob condições extremamente repressivas e enquanto houve crescimento econômico. Como salienta a autora, o CMN era um instrumento de pragmatismo político adequado a um padrão colegiado de negociações num período onde os dividendos do milagre satisfaziam a todos (Vianna, 1987). Contudo, a crise econômica instaurada a partir de 1974 não admitia, sob a ótica do estilo do governo que estava assumindo, padrões de negociação setoriais que implicassem em graus acentuados de incerteza.

O esvaziamento do Conselho no governo Geisel, indica que o suposto de uma racionalidade governamental abrangente e capaz de orientar estratégias organizacionais que expressem os desígnios dos governos necessita de melhores referências históricas. A emergência do planejamento como uma prática integrada ao processo de gestão econômica e territorial dos governos autoritários durante os anos 60 e 70, revela justamente que havia uma preocupação subjacente em relação à necessidade de dirigir os rumos da administração em meio a uma crescente situação de descontrole sobre o aparato estatal.

O estudo coordenado por Guimarães (1979) acerca dos modos de expansão do Estado e as formas assumidas pelo processo de intermediação de interesse na política econômica entre as décadas de 50 e 70, situa o planejamento e a proliferação de arenas decisórias corporativas como duas características institucionais marcantes da expansão do Estado intervencionista, período em que este incrementa sua capacidade de regular, extrair e alocar recursos. A "progressiva institucionalização do planejamento" e a ampliação do seu escopo se apresentam como expressões significativas do caráter intervencionista dessa forma de Estado. Tanto as experiências de planejamento quanto o crescimento das arenas estatais de intermediação de interesses seriam as manifestações que mais tipificariam as transformações político-institucionais do país nesse período. Nesse contexto, uma das teses da pesquisa é a de que a consolidação do planejamento do desenvolvimento impulsionou o próprio crescimento de agências e instâncias encarregadas de implementar políticas no bojo do desenvolvimentismo (Guimarães et al, 1979).

Mas essa forma de controle das políticas estatais apenas tangencialmente condiciona os momentos e modos do processo de implementação, incluindo as próprias agências encarregadas de planejarem e executarem a agenda de políticas desenvolvimentistas Como o autor admite com cautela, não se pode afirmar que há uma "relação necessária entre planejamento para o desenvolvimento e a efetiva consecução deste" (idem, p.7). Essa consecução, quando ocorre, também pode envolver agudos conflitos interinstitucionais. E dentre as soluções adotadas ao longo do período, os planos se situaram como os instrumentos de planejamento capazes de formarem "objetivos consensuais mínimos" em torno da agenda governamental do desenvolvimento (Guimarães et al, 1979).

Essa observação coloca um problema para a tese de Daland (1977). Para este, no contexto de países em desenvolvimento e que dispõem de reduzido consenso social em torno de metas nacionais amplas, os planos assumem um papel político positivo para os governos na etapa de *formulação*, mas produzem resultados negativos quando se encontram na fase de *execução*. Esta reversão das expectativas ocorreria porque a efetivação das metas e objetivos dos planos na fase de implementação tende a contrariar interesses que estavam latentes na fase de formulação.

Aqui se situa o problema da compatibilidade entre a racionalidade requisitada pelo processo de planejamento para a execução de metas gerais de governo e o contexto organizacional em que ele pode operar. Essa questão torna-se mais perceptível a partir das implicações resultantes de definições abrangentes, como as existentes no estudo coordenado por Guimarães (1979). Neste, o planejamento não se restringe aos seus instrumentos técnicos ou ao processo operacional substantivo da execução de políticas. Seja se aproximando de uma definição em que o planejamento é o "ato de *deliberar sobre a coordenação* do uso dos instrumentos econômicos" (p.8), seja definindo que é o "*conjunto de deliberações* sobre o uso sistemático de todos os instrumentos de política econômica visando compatibilizar objetivos naturalmente conflitantes"(p.168), trata-se de uma forma de perceber o planejamento como um amplo conjunto constituído por técnicas de intervenção e suportes organizacionais, inserido num contexto de múltiplos conflitos de interesse.

A partir dessa forma de se definir o planejamento, o autor ressalta algumas conseqüências importantes. Primeiro, os órgãos de planejamento não se restringem àqueles que assumem tal definição ou são considerados oficialmente como portadores dessa função, podendo coexistir órgãos paralelos de planejamento que administram objetivos conflitantes. Mas principalmente, o planejamento torna-se a forma de coordenação das relações existentes entre os setores públicos e privados e das próprias atividades desenvolvidas no âmbito do setor público (Guimarães, 1979, p. 8). Mas por esta definição constata-se que, independente do grau de consenso existente entre as burocracias e as redes políticas interessadas na implementação de políticas desenvolvimentistas, as formas assumidas pelo planejamento tanto podem ter impulsionado consensos políticos em torno de objetivos centrais de governo quanto ter acentuado o processo de fragmentação estatal.

Acerca dessas possíveis conseqüências, as avaliações sobre o planejamento no Brasil diferem bastante. Ao realizar um dos mais abrangentes trabalhos sobre o perfil e a efetividade dos planos de desenvolvimento[9] elaborados entre o final dos anos 30 e os anos 60, Jorge Gustavo da Costa (1971) identifica três principais limitações. Primeiro, os planos existentes até meados da década de 50 tinham um caráter preponderantemente orçamentário, situando-se como mecanismo de detalhamento do processo físico-financeiro de alocação de recursos, o que se apresentava como um avanço para a época. Segundo, o planejamento nesse período permaneceu preponderantemente setorial, sem contemplar conteúdos intersetoriais ou territoriais, indicando que uma das principais motivações do planejamento não estava sendo realizada: a articulação das agências estatais em torno dos projetos e objetivos nacionais estratégicos. Isso incidiu particularmente sobre o planejamento regional, que tornou-se prisioneiro da lógica setorial de intervir. Terceiro, durante o período transcorrido entre 1930 e meados dos anos 60, os governos não conseguiram efetivar um Órgão Central de Planejamento-OCP que fosse capaz de coordenar as agências governamentais em torno de projetos centrais de desenvolvimento e de organizar a intervenção estatal no território.

O estudo de Daland (1967) também se situa num campo temático que tem nos planos de desenvolvimento a sua principal referência analítica. Mas distintamente de Jorge Gustavo da Costa, que atribui as dificuldades do planejamento aos desenhos técnicos dos planos e aos seus frágeis suportes institucionais, o autor situa as dificuldades em dois fatores correlatos. Primeiro, na incompatibilidade entre a racionalidade e a organização requisitadas pelo planejamento e o tipo de burocracia vigente no Brasil, orientada por uma racionalidade clientelista. Segundo, na ausência de consenso e de adesão social em torno dos objetivos contemplados pelos planos. Seria nesse ambiente, típico de países em desenvolvimento, que os conflitos e impasses na fase de execução de um plano de desenvolvimento tendem a se instaurar. Ambos os argumentos integram a interpretação de forte viés culturalista predominante na pesquisa do autor.

Mas os dois estudos referidos acima atribuem excessivo peso aos planos, na realidade apenas um dos instrumentos do planejamento e nem sempre o mais efetivo. Numa perspectiva distinta, Monteiro e Cunha (1974) argumentam que a característica mais importante do planejamento estaria na *administração* da política econômica e na *forma organizacional* da tomada de decisões. A partir de exemplos históricos

envolvendo instâncias decisórias da política econômica entre as décadas de 30 e 60, os autores ressaltam como o debate em torno do planejamento nesse período vai assumindo um formato específico, orientado pela necessidade de criação de um OCP no âmbito do Governo Federal. Os autores concluem que uma das características marcantes do planejamento no período foi a permanente tentativa de se instituir um comando único para as decisões de política econômica, embora não articulem suas conclusões com os problemas administrativos e organizacionais do Executivo no período.

Ressalte-se que na concepção dos autores, esse comando único necessariamente não implica em remover formas paralelas de organização que exercem papéis complementares. Essas formas de organização poder conviver com um centro integrado de planejamento. Essas proposições se expressaram de forma mais conceitual no trabalho de Monteiro (1979) sobre a crescente interdependência da política econômica no processo de industrialização, em que o autor ressalta que os colegiados podem ser concebidos como formas adequadas para resolver problemas de interdependência de instrumentos, objetivos e etapas do processo decisório das políticas. Trata-se de uma concepção mais instrumental de coordenação, em que esta é situada como "gerenciamento da interdependência".

De uma forma geral, os trabalhos referidos neste capítulo indicam que as formas organizacionais da decisão imprimem marcas específicas no funcionamento dos governos. Sem desconsiderar as variáveis políticas externas, os estudos referidos acima apontam para a existência de uma complexa e contraditória configuração político-institucional derivada das formas de articulação das agências governamentais e dos suportes organizacionais da decisão. Os formatos organizacionais e os lugares institucionais desses centros decisórios são importantes para se entender os padrões de coordenação vigentes.

Nestes termos, esta pesquisa apresenta elementos empíricos indicando que as alternativas governamentais produzem formas de clivagens entre modelos organizacionais e suportes administrativos nem sempre congruentes com o contexto institucional mais amplo que referencia o funcionamento do sistema político.

Essa disfunção entre o desenho institucional geral que referencia formalmente o sistema político e os elementos da tradição não é um fenômeno novo no Brasil.[10]

Paradoxos entre desenhos institucionais formais e a dinâmica sócio-política já foram suficientemente explorados por estudos da literatura institucionalista. Segundo essa perspectiva, iniciativas de mudanças em desenhos institucionais encontram limites formais e informais, muitas vezes resultando em configurações políticas e sociais ineficientes, mas adaptadas à tradição e ao quadro social estabelecido. Assim, escolhas institucionais orientadas conscientemente, de acordo com os desígnios de seus agentes, se defrontam com estruturas e práticas sociais arraigadas, e posteriores funcionalidades propiciadas pelo hábito e pelo costume consolidam instituições de forte aderência social, mesmo que inadequadas à sociedade (North,1990; Arthur,1994). Isso implica em admitir que o processo de formulação e de institucionalização de um modelo politicamente orientado pode apresentar limites claros. Um dado modelo pode evitar a frequência mais intensiva de resultados indesejados pelos agentes que estão na direção do processo de mudança, mas necessariamente não produzem exatamente os resultados previstos pelos seus formuladores (Goodin,1996). Pois da interação entre desenhos institucionais e coalizões políticas que emergem no entorno do aparato estatal novos pontos de veto podem se instaurar, modificando a intenção original dos agentes e limitando os resultados das reformas em curso, como ressaltam estudiosos da trajetória institucional de alguns países da social democracia européia (Immergut,1996; Pierson,1995; Thelen e Steinmmo,1992). Assim, não apenas as formas institucionais mais amplas devem ser consideradas, tais como o sistema de governo ou o desenho federativo ou unitário do Estado, mas também as camadas institucionais e organizacionais secundárias do Estado, as formas de funcionamento dos governos e a força das coalizões existentes, fatores capazes de redefinirem internamente o funcionamento do Estado e o desenho institucional efetivamente vigente (Waver e Rockman,1993).

Essas questões nos remetem para os problemas históricos derivados das distinções entre o desenho organizacional e administrativo do Executivo e o modelo mais amplo do sistema político no Brasil. São essas diferenças que ajudam a explicar algumas similaridades organizacionais existentes entre governos que estão inseridos em regimes políticos formalmente distintos. Salvo raras exceções, no contexto da tradição política brasileira os governos sempre tentam reforçar a sua capacidade de controle sobre os agentes políticos e centralizar decisões no âmbito do núcleo governamental. Exemplos recentes não faltam. Nas tentativas de reformas ocorridas durante o Governo FHC, Lima Junior (1999) descreve como o Governo Federal, sob a coordenação do

Ministro Bresser Pereira, dividiu a burocracia e removeu mais de 60 dispositivos constitucionais para implantar uma reforma administrativa, a despeito das fortes resistências encontradas no período. Ímpeto centralizador que levou Soares (1999) a questionar se realmente tratava-se de um presidencialismo imperial ou se são momentos imperiais do presidencialismo, indicando com isto que, quer se trate de um fenômeno estrutural que tipifica o sistema presidencialista brasileiro, ou se trate de iniciativas circunstanciadas politicamente, o movimento do núcleo presidencial é sempre o de tentar centralizar e concentrar poder.

Mas isso não significa considerar que essas tentativas tenham se cristalizado em instituições consolidadas e nem que, caso tivessem se cristalizado, tenham tido efetividade. Os limites institucionais derivados de uma tradição política são poderosos, e removê-los implica em custos políticos nem sempre factíveis de serem incorporados. Isso deve ser ressaltado porque um dos principais fatores que ajudam a explicar o grau de fragmentação e de desorganização do Executivo foi o processo errático de constantes reformulações do seu desenho organizacional, mas sem que se modificassem os conteúdos institucionais e administrativos gerados pelas intervenções anteriores.

Nos próximos capítulos abordo esta questão a partir de alguns momentos relevantes da trajetória organizacional e administrativa do Poder Executivo. Trata-se de um relato histórico estabelecido a partir de referências empíricas pertinentes aos argumentos da tese, portanto, um tipo de relato entre outros possíveis acerca da trajetória organizacional do Executivo. Nele, procuro reunir elementos indicando que o grau de desorganização que caracterizou essa evolução derivou da conjunção de muitos fatores, alguns passíveis de serem orientados e outros não. Mas mesmos os possíveis de serem orientados, atuaram numa direção contrária à consolidação institucional do Poder Executivo em bases permanentes. A prática recorrente dos sucessivos governos de modelarem circunstancialmente o perfil institucional do Executivo e as bases organizacionais do exercício de governo, contribuiu para configurar um quadro histórico de crescente descontrole político-institucional e de desorganização administrativa.

CAP III- Raízes Organizacionais do Poder Executivo: construção do Estado e centralismo administrativo na gênese da Era Vargas 1930-1945

No capítulo anterior estabeleci as linhas gerais das principais questões envolvidas no debate sobre os problemas que incidem sobre os padrões de governabilidade e coordenação governamental. A partir desse capítulo, abordo a trajetória histórica das formas organizacionais assumidas pelo Poder Executivo concentrando-me sobre as mudanças mais significativas que ocorreram entre 1930 e 1989, período da gênese e da crise do Estado desenvolvimentista no Brasil. Trata-se, portanto, de um recorte histórico seletivo, orientado para as tendências mais marcantes que definiram os modelos governamentais de coordenação nessa trajetória.

Por uma questão de fidelidade ao significado do marco histórico, a descrição das principais iniciativas organizacionais e medidas administrativas ocorridas durante o Governo Provisório (1930-1934) ocuparam um espaço relativo maior no corpo do texto. Algumas características básicas do Poder Executivo foram definidas nesse período, e as etapas subseqüentes apenas vieram ampliar ou consolidar essas tendências. Obviamente que inúmeros processos políticos –estruturais e conjunturais- que ocorreram no entorno do Executivo exerceram uma influência marcante sobre as questões aqui referidas. Não desconsiderei estas questões ao definir as prioridades da tese. Mas como nos capítulos posteriores, os processos políticos e partidários e os acontecimentos da conjuntura foram mobilizados como elementos contextuais da pesquisa. Assim, saliento que o objetivo do capítulo é o de ressaltar, à luz das questões administrativas e organizacionais envolvidas nas iniciativas governamentais do período, os suportes internos da fase inicial de estruturação do Poder Executivo.

1.1 Introdução: o surgimento do Estado administrativo brasileiro e sua importância

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em novembro de 1930, o Estado brasileiro inicia a sua trajetória de intervencionismo econômico e de centralização administrativa, processo que se aprofunda a partir do golpe de 1937 e da criação do DASP em 1938. Trata-se de um longo período de construção estatal, caracterizado pela formulação da legislação corporativista e de suas agências típicas, pela criação de uma

ampla base regulamentar envolvendo a maior parte das políticas no período, e pela construção de um sistema administrativo amplo, coeso, e detendo capilaridade no interior do Executivo e em instâncias dos governos estaduais.

Essas medidas do primeiro governo Vargas devem ser entendidas no contexto de construção de um projeto nacional de desenvolvimento ancorado na industrialização e na ampliação das funções estatais, período em que a idéia de unidade nacional era uma das principais referências políticas das lideranças governamentais num contexto em que a afirmação dos nacionalismos era a tônica geral. A conjunção dessas duas dimensões se consubstanciava num regime de pretensões reformistas, mas profundamente autoritário e centralizador. O projeto de modernização econômica e de construção do aparato estatal caminhava sob a ausência de uma oposição politicamente organizada, salvo nos episódios envolvendo o levante liderado pela Aliança Nacional Libertadora-ANL, em 1935, e a tentativa de golpe integralista em 1938. Assim, o reformismo do regime ia assumindo cada vez mais uma face autoritária. Governando discricionariamente, o governo passou a acumular funções executivas e legislativas desde o período inicial do Governo Provisório. Mas mesmo após a Constituinte, a partir de 1935 Vargas e seu círculo, aproveitando-se da "ameaça" comunista representada pelo surgimento da Aliança Libertadora Nacional-ALN, manteve o país praticamente em estado de emergência, iniciativa amparada na Lei de Segurança Nacional que foi aprovada em abril de 1935 (Sola, 1977; Souza 1990).

Sob essas condições, não é difícil se entender algumas das características políticas e institucionais predominantes no regime, inclusive durante o Governo Provisório. Dentre elas, o fechado e estreito círculo de dirigentes ministeriais que se revezavam como titulares dos ministérios existentes, a tendência a centralizar um grande número de funções dentro de um mesmo ministério, a grande concentração de poder decisório e de funções administrativas nas cúpulas ministeriais, e o exercício do poder político através de um sistema administrativo abrangente e hierarquizado, que coordenava de forma centralizada os agentes e instituições governamentais tanto no âmbito federal quanto nos estados. Dessa forma, o denominado Estado administrativo construído a partir de 1930, *procurou articular, de forma ímpar, política e administração* para o exercício do controle político. Nesse contexto, há que se perceber que, qualquer que fosse a iniciativa administrativa, ela necessariamente carregava fortes conteúdos políticos.

Alguns elementos específicos dessa forma de articulação entre política e administração como forma de exercício do domínio político podem ser identificados inclusive em autores fora do campo específico da ciência política, mais orientados para os estudos da administração pública. Um dos exemplos é o estudo de Bertero (1985) sobre as linhas gerais de expansão do Estado, em que o intervencionismo estatal brasileiro e suas forma de estruturação são entendidos a partir das etapas de sua evolução administrativa. O surgimento seqüencial dos diferentes tipos administrativos que emergiram no interior do aparato estatal – ministérios e órgãos centralizados, conselhos e comissões, autarquias, empresas e fundações-, correspondeu às etapas do projeto intervencionista e às formas de consolidação e estruturação do Estado interventor[11].

Mas numa perspectiva política, as etapas nas formas de expansão e estruturação político-administrativa do Executivo durante as décadas posteriores a 1930, também significaram uma erosão na capacidade dos governos de controlarem a dinâmica interna da organização estatal. A expansão organizacional do Poder Executivo gerou formas institucionais específicas de mediação entre as entidades estatais situadas na Administração descentralizada e o núcleo político de controle governamental, fazendo emergir formas paralelas de coordenação governamental no âmbito do Executivo[12]. Assim, concomitantemente ao processo de centralização político-institucional orientado conscientemente pelo Governo liderado por Vargas, a forma de expansão do Estado nesse período já apresentava elementos que atuaram como fator de erosão do projeto original de se estabelecer vínculos orgânicos entre processo administrativo e exercício do poder político.

Nessa trajetória, a peculiaridade do Estado Novo foi a existência do DASP como instância de mediação político-institucional e de controle administrativo entre os dois tipos de Administração, a direta e a descentralizada, exercendo o papel de agência central de coordenação governamental. E independente do quanto ele foi bem sucedido em exercer essa função - e a maioria dos analistas considera que não foi-, deve-se atentar para a peculiaridade de seu padrão de coordenação, orientado para a manutenção das características dos respectivos modelos de atuação nos dois tipos de estruturas administrativas, porém dentro da lógica de vincular o processo administrativo aos projetos políticos de governo. Os relatórios do DASP publicados entre 1939 e 1943

revelam que, mesmo que o Departamento não atuasse de forma abrangente sobre as entidades da Administração descentralizada, ele dispunha de informações amplas e detalhadas sobre o processo administrativo dessas instituições. Esse grau de detalhamento revela que o DASP mantinha a pretensão de também manter o controle sobre esse campo institucional.

Nesse sentido, a tese que desenvolvo neste capítulo é a de que o período transcorrido entre 1930 e 1945 pode ser considerado como uma etapa em que, considerando-se os momentos posteriores da trajetória do Executivo, o governo procurou desenvolver um padrão formal de coordenação mais orgânico, principalmente no que se refere à articulação entre modelo organizacional e instrumentos administrativos. O sentido dessa ressalva é o de salientar a complexidade institucional envolvida no processo de consolidação de um modelo organizacional multifacetado, porém relativamente estruturado em torno dos objetivos centrais de governo. Regra geral, os balanços realizados sobre o período priorizam aspectos específicos do processo administrativo ou são analises de caráter político que analisam a forma de atuação governamental a partir do seu entorno político e institucional: o pacto federativo e as relações com os governadores, a situação dos partidos políticos, as competências constitucionais do Executivo e do Legislativo, as relações vigentes entre os Poderes e a atuação dos grupos políticos organizados. Mas aqui trata-se de ressaltar os aspectos organizacionais específicos da forma de estruturação de governo. Vejamos a seguir o perfil dos balanços realizados, visto que esse contraponto contribui para tornar claro ao leitor o significado dos elementos empíricos detalhados neste capítulo.

1.2 Alguns Balanços Sobre o Período

As avaliações acerca do período são variadas, principalmente quando o foco é o Estado Novo e o DASP. Essas diferenças tornam-se mais nítidas quando elas são agregadas em função da sua origem temática: se derivadas de abordagens administrativas ou da ciência política. Há consenso entre os estudiosos da administração (Nascimento,1968; Menezes, 1969; Walrich,1974; Oliveira, 1986; Marcelino, 1987; Souza,1994; Santos, 1997) acerca da importância do papel do DASP como um órgão que deu os primeiros passos para reduzir a intensidade do protecionismo político vigente no *spoil ystem* da República Velha. De resto, uma tendência geral vigente entre o final do século XIX e início do século XX, expressando os imperativos relativos à

racionalização das atividades do Estado moderno num contexto de crescente competição por mercados, de ampliação das funções dos governos e de racionalização da administração para a guerra. Mas há discordâncias entre esses autores quanto a aspectos específicos da reforma daspiana que não são secundárias.

Menezes (1969) avalia que as reformas mantiveram a tradição de enquadramento de cargos e carreiras a partir do *status* do funcionário. Assim, apesar do processo complexo de formalização de regras, códigos e regulamentos, faltou suporte institucional e clima propício para a consolidação de padrões de conduta e um modelo de administração eficiente. Em vários de seus estudos Wahrlich (1974a; 1974 b; 1984) salienta que a característica do período foi a orientação autocrática e impositiva das reformas, tendência que, aliada à sua quase exclusiva preocupação com os procedimentos administrativos e atividades meio, contribuiu decisivamente para que a administração assumisse a feição de um sistema fechado. Perspectiva mais positiva e formalista tem Oliveira (1986). Para ele, com o DASP os princípios meritocráticos começaram a se impor como critério administrativo fundamental, inclusive influenciando os padrões de recrutamento e de organização das entidades da Administração descentralizada e fornecendo parâmetros para o processo de seleção das elites dirigentes.

Convém salientar que é quase unanimidade entre os estudiosos da Administração Pública a opinião de que o DASP fracassou em por termo ao *spoil system* brasileiro de forma definitiva. Menezes (1969), Wahrlich (1974;1984), Marcelino (1987); Souza (1994) e Santos (1997) consideram que com o fim do Estado Novo o modelo daspiano inicia a sua trajetória de desagregação político-administrativa. Dentro desse grupo, a perspectiva "sociológica" de Souza[13] (1994) procura ressaltar que no Brasil dos anos 30 praticamente não havia uma demanda nacional pela criação de carreiras na administração pública. Para o autor o sistema político, baseado em lealdades pessoais e grupais, era contrário à essa forma de estruturação da máquina pública, e o princípio de desempenho se mostrou estranho aos valores de um quadro social que não demandava uma Administração eficiente. Sem desconsiderar o papel do DASP para a consolidação da administração pública, ele ressalta que as suas referências positivistas induziram ao erro de que seria possível manter a independência da ação administrativa em relação aos valores sociais e interesses políticos.

As abordagens oriundas da ciência política apresentam conclusões menos orientadas pelo pólo fracasso/sucesso, se concentrando preponderantemente nas funções políticas assumidas pelo sistema administrativo daspiano. Para Lima Junior (1998) o Estado Novo se caracterizou pela utilização da Administração como forma de controle político sobre a sociedade e os estados através dos "daspinhos". A estes, através dos seus diretores nos estados, competiam aprovar os decretos-leis dos interventores e os orçamentos estaduais, fiscalizar o seu processo de execução, e avaliar o desempenho e a eficácia dos órgãos estaduais, na prática configurando um sistema de poder nos estados em que os diretores do DASP detinham de fato mais poder que os governadores (Souza, 1990), o que envolvia um rígido controle da delegação sobre os próprios agentes políticos integrantes do sistema de poder instaurado em 1930.

Na linha do híbrido institucional se encontra Nunes (1997). Trata-se de uma abordagem que focaliza as múltiplas formas com que Vargas administrava as pressões do sistema político no contexto do aparato administrativo que estava sendo criado. Com as reformas do serviço público e a criação do DASP, Vargas tentou instaurar o universalismo de procedimentos como princípio de funcionamento do aparato estatal, mas preservando outras "gramáticas" políticas, como o corporativismo, o insulamento burocrático e o clientelismo. Como fruto da necessidade de conciliar os interesses conflitantes num contexto de ausência de uma hegemonia burguesa, a solução assumida foi a desagregação das políticas estatais em diferentes direções e administradas de acordo com princípios políticos distintos.

Sola (1977) mantém uma avaliação semelhante aos autores citados acima, embora na sua perspectiva o híbrido institucional se apresente como um fenômeno orgânico estruturante do sistema, integrando os níveis internos do próprio sistema daspiano e no que ele tinha de mais típico. Para a autora, o surgimento do DASP e de seus padrões de racionalização e eficiência, gerou um novo agente social na cena política, o "burocrata de formação técnica" que operava distinto do sistema de clientela (p.268). Segundo ela, o sistema não operava a partir de alternativas exclusivas, mas com uma dupla forma de intervenção. De um lado, o sistema controlado e administrado pelo DASP, envolvendo o orçamento e o controle contábil dos órgãos públicos segundo critérios burocráticos de recrutamento, promoção e execução. E do outro, os órgãos integrados pelas burocracias tradicionais e pelas interventorias, orientados para as interações com o sistema político e para a patronagem. Essa forma de estruturação, que

tinha numa matriz técnica administrativa um de seus pilares de sustentação, impôs mudanças no processo de canalização das demandas, pois muitas demandas políticas passaram a ser orientadas para os níveis mais altos da administração, ampliando os limites de manipulação do Presidente e do círculo governamental imediato.

Acerca dessa configuração político-organizacional, Martins (1995) observa que a reforma do final dos anos 30 ficou no meio termo entre modernização administrativa e "síndrome populista", pois esse híbrido institucional não era externo ao próprio sistema daspiano, mas constituía uma ambigüidade interna a ele. Havia um duplo e persistente padrão de atuação, em que para os altos escalões da burocracia foram adotados critérios meritocráticos de acesso aos cargos e carreiras públicas, permanecendo os critérios clientelistas de acesso para os níveis médios e inferiores do aparato burocrático.

Mas ressalte-se que, regra geral, a maioria dos estudos históricos da ciência política tende a valorizar mais as funções políticas exercidas pelo DASP no contexto do sistema político que o seu papel de base institucional de estruturação do exercício de domínio político interno do governo. Um dos exemplos é o excelente trabalho de Maria do Carmo Campelo de Souza (1990), um dos melhores estudos já realizados sobre o período. Neste, a autora realiza uma descrição detalhada das funções exercidas pelo DASP, reconhecendo que ele foi "concebido como um departamento administrativo geral, com o objetivo de realizar um estudo global do sistema administrativo do país, a fim de que fossem instituídas mudanças em relação à sua economia e eficiência" (p. 96). A autora descreve uma série de funções e iniciativas assumidas pelo DASP e seu sistema, inclusive o controle da preparação e execução do orçamento, além da criação de uma rede de institutos técnicos com o objetivo de administrar áreas setoriais da política econômica, iniciativas que tinham o objetivo de garantir capilaridade político-administrativa ao DASP no interior do aparato estatal. Sobre essa estratégia, a autora assume a perspectiva geral de que,

> "..., o papel do DASP é sem dúvida decisivo, não pelo que de real reforma possa ter realizado na administração pública, nos processo de seleção e administração de pessoal, etc., mas pela sua função de montagem da estrutura de poder burocrático: a de um cinto de transmissão entre o Executivo federal e a política dos estados" (Souza, 1990, p. 86)

Nesse sentido, as especificidades internas dos suportes organizacionais e administrativos vigentes no Governo Provisório e no Estado Novo se situam como elementos mais secundários na caracterização do modelo geral de domínio político do período. Por outro lado, os estudos da administração pública, em que pese abordarem de forma mais detalhada os mecanismos administrativos do período, fornecem um peso excessivo ao grau de profissionalização da burocracia, situando os arranjos organizacionais em curso como variáveis externas ao problema.

Contudo, os elementos empíricos selecionados neste capítulo indicam que o perfil organizacional assumido pelo Executivo entre 1930 e 1945 se apresentou complexo e diversificado, situando-se como elemento fundamental para a organização interna do Estado e a própria consolidação do governo como um agente dotado de um centro de referência político-administrativo, e detendo capacidade de intervir no campo das relações políticas externas a partir de seus próprios eixos internos de estruturação.

2.1 As Iniciativas Organizacionais do Governo Provisório: marco inicial da estruturação do Poder Executivo no Brasil-1930-1934

As iniciativas administrativas[14] e organizacionais do primeiro governo Vargas - aqui entendido todo o período transcorrido entre 1930 e 1945 - podem ser divididas em dois períodos distintos. O primeiro, transcorrido entre 1930 e 1934, se caracteriza principalmente pela estruturação organizacional da Administração direta durante o Governo Provisório: criação de novos ministérios, reformas dos existentes, e a criação de conselhos e comissões consultivos responsáveis por atividades de formulação e regulamentação de políticas públicas. Data dessa época o início efetivo da estruturação organizacional do moderno Estado brasileiro e os elementos primordiais de centralização presentes no Poder Executivo Federal no Brasil. O segundo período, que se inicia a partir de 1935, se caracteriza pela estruturação dos suportes administrativos que iriam consolidar a organização do novo Estado nacional. Durante o Governo Provisório o principal objetivo do círculo governamental foi o de criar e organizar a estrutura institucional do aparato estatal, mas a partir do ano de 1935 a prioridade foi a de consolidar os instrumentos jurídicos e administrativos como meios necessários ao funcionamento e controle da emergente burocracia de Estado.

Uma das tendências marcantes após a Revolução de 1930 foram as mudanças que o governo tentou imprimir ao papel da burocracia. O lugar político que ela ocupou nos primórdios da expansão do Estado brasileiro - quando emergiu como agente de modernização e de racionalização de um Estado de bases agrárias e recém saído do período imperial- difere bastante da atual imagem que parte dos estudos das ciências sociais disseminou a partir dos anos 90. A moderna burocracia brasileira emerge no contexto de um governo revolucionário no amplo sentido do termo, e detendo legitimidade política diante das embrionárias camadas médias urbanas.

As primeiras iniciativas do Governo Provisório foram adotadas logo a partir de 11 de novembro de 1930, parte delas contemplada na Plataforma da Aliança Liberal. Assumindo competências legislativas e executivas, o Governo Provisório assumiu medidas que iriam mudar a face do Executivo e de sua burocracia. No seu discurso de posse o Presidente Vargas anunciou algumas de suas prioridades, dentre as quais, a criação dos Ministérios de Instrução e Saúde Pública e o do Trabalho, a reorganização do Ministério da Agricultura, que passaria a ser estratégico no período, e a consolidação de normas administrativas referentes ao funcionalismo público[15]. Estas foram as primeiras mudanças organizacionais significativas, com o Ministério do Trabalho assumido a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio[16], o que ampliava de cinco para sete o número de ministérios[17].

Além da estruturação da administração nas áreas social e de infra-estrutura, o processo de racionalização do aparato governamental atingiu principalmente a área fazendária. Ainda em dezembro de 1930 o Governo Provisório emitiu um decreto[18] formando uma comissão ministerial especial destinada a estabelecer normas e mecanismos de uniformização e padronização de equipamentos e serviços utilizados pela União, a Comissão Permanente de Padrões[19], e no ano seguinte foi criada a Comissão Permanente de Compras. O decreto de criação da Comissão de Padrões definia que esta seria indicada livremente pelo titular do Ministério da Fazenda, e que os padrões e especificações aprovados pela comissão seriam oficialmente adotados por todos os órgãos da União, "independente de ato expresso" do Governo. Material algum poderia ser adquirido pelas repartições federais se não estivessem rigorosamente de acordo com o padrão oficial, "*salvo juízo do ministro da Fazenda*"[20].

Essas duas comissões surgiram no contexto do processo de centralização desencadeado pelo novo governo, e tinham o objetivo de controlar a logística

operacional e administrativa dos demais órgãos públicos a partir do Ministério da Fazenda. Este, a partir de 1930 até a criação do DASP, ocorrida em 1938, passaria a exercer o controle político-administrativo do governo num período caracterizado ainda pela ausência de bases jurídicas e administrativas consolidadas, conjuntura em que a Administração ainda era dependente das decisões discricionárias das lideranças governamentais num contexto de baixíssima institucionalização e forte ímpeto reformista.

O processo de racionalização da Administração sob bases centralizadas se apresentava como um problema central para o novo governo. Em 1931, Vargas declarava que, "*antes de tudo, o problema brasileiro é um problema de administração*. *Os erros e falhas resultantes da anarquia administrativa, foram os causadores diretos de nossos maiores males e os fatos decisivos do movimento revolucionário*" (Vargas,1938, v.1 :124) Inicialmente as iniciativas de racionalização assumiram um perfil baseado na centralização administrativa em torno da Presidência da República e Ministério da Fazenda, e na criação de inúmeros departamentos nacionais nos novos ministérios criados. No Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foram instituídos cinco grandes departamentos nacionais[21] abrangendo funções relativas ao comércio, produção agrícola, controle das terras públicas, povoamento, migração e à produção de dados estatísticos. No Ministério da Educação e Saúde Pública, vários institutos, antes independentes, foram subordinados ao novo órgão enquanto este ampliava as secretarias internas integrantes de sua estrutura[22]. A orientação geral das mudanças foi no sentido de centralizar as decisões no núcleo governamental e nos ministérios, agregando a estes o maior número possível de funções e entidades governamentais, algumas destas atuando como institutos independentes antes da instauração do Governo Provisório.

Além do grande número de órgãos e das novas funções integradas às estruturas centrais do aparato administrativo, vários conselhos foram criados e agregados aos ministérios ou vinculados à Presidência da República[23]. Importância fundamental no período teve o Conselho Federal de Comércio Exterior-CFCE, instalado já no final do Governo Provisório, em junho de 1934. Inicialmente criado com a função de centralizar a política de comércio exterior, reunia representantes dos Ministérios da Fazenda, Trabalho, Agricultura, Exterior, o Presidente do Banco do Brasil, representantes de associações civis e consultores técnicos, todos nomeados pelo Chefe de Governo. Embora não integrado por ministros de Estado, Monteiro e Cunha (1974) observam que esse conselho teve um papel importante na intermediação entre os ministérios e a

Presidência da República. Como a política de comércio exterior não poderia deixar de interferir ou ser subsidiada pelas demais, o Conselho foi ampliando progressivamente as suas funções de maneira informal, mas a partir de 1938 suas atribuições foram formalizadas. O papel crescentemente ampliado exercido pelo CFCE contribuiu para impulsionar o debate em torno da necessidade de um órgão central de coordenação governamental. A criação do CFCE e a posterior formalização do processo de ampliação de suas competências, indica que o problema da interdependência de objetivos e instrumentos das políticas já começava a se fazer presente. A partir desse período, a criação de colegiados como forma de agregar e vocalizar interesses corporativos e como modelo adequado ao processo de coordenação da política de desenvolvimento como gerenciamento da interdependência iria se tornar uma constante.

Nesse período, quase todos os conselhos apresentavam predominantemente caráter consultivo, e mesmo naqueles com forte caráter deliberativo existiam dispositivos de veto que poderiam ser utilizados pelos representante do Governo. Este era o exemplo do Conselho Nacional do Café-CNC, em que o regimento de setembro de 1931 definia explicitamente que o representante do Governo detinha poder de veto quando "julgasse conveniente". Outra característica marcante nesta época era a prerrogativa do Chefe de Governo de escolher livremente a maior parte ou a totalidade dos membros, podendo demiti-los livremente. Exemplo do Conselho Nacional do Trabalho-CNT, em que o decreto de sua criação definia que "os membros do Conselho serão conservados nos cargos *enquanto bem servirem*".[24]

Regra geral estes colegiados detinham funções relativas ao processo de informação e de regulamentação de políticas, e eram compostos tanto por membros do governo e funcionários de alto escalão quanto por representantes do empresariado ou líderes de classe, no contexto da construção institucional do formato corporativo assumido pelo processo de intermediação de interesses a partir de 1930. Mas a maioria deles apresentava um caráter provisório, e no decorrer do tempo eles foram sendo extintos ou transformados em órgãos autárquicos permanentes, integrados à Administração. Um exemplo foi a extinção do CNC em 1933 e a sua substituição pelo Serviço Técnico do Café-STC, órgão integrante do Ministério da Agricultura[25].

No âmbito da Administração centralizada, o processo de estruturação do Poder Executivo envolveu simultaneamente o reforço da capacidade de intervenção dos

grandes departamentos nacionais centralizados e a formalização da regulamentação corporativa, mas também a divisão desses departamentos em uma quantidade significativa de órgãos de segundo escalão, organismos autárquicos e unidades de serviços. Nesse período, principalmente no âmbito das políticas sociais, tem início a prática governamental de se desdobrar novos órgãos e autarquias a partir das matrizes originais existentes[26]. Assim, ao lado do processo de centralização que ocorria na política econômica, já se configurava um quadro organizacional inicial na área social que seria posteriormente propício à fragmentação institucional e ao descontrole administrativo.

Um quadro distinto foi apresentado pelos Ministérios da Fazenda e da Agricultura em relação ao formato das mudanças. Neste último, entre dezembro de 1932 e julho de 1934, período em que Juarez Távora foi Ministro, foram implementadas reformas organizacionais significativas, revertendo o processo de esvaziamento do novo Ministério que ocorreu nos dois primeiros anos do Governo Provisório, quando ele perdeu inúmeros órgãos para os ministérios do Trabalho, Educação e Saúde Pública e o da Fazenda. Com as reformas deflagradas em 1933 por Juarez Távora, o Ministério ampliou suas estruturas, adquirindo uma base administrativa ampla e centralizada. Nesse período o órgão foi responsável pela elaboração de três grandes códigos nacionais: os Códigos de Minas; de Caça, Pesca e Florestas; e o de Águas, este último parcialmente em vigor até a edição da Lei 9.433 de 1997, que vigora nos dias atuais.

A formalização desses códigos deve ser entendida a partir do lugar político que o controle do território passou a ocupar dentro dos objetivos de unidade nacional e do fortalecimento da capacidade de intervenção do Estado. Além dos códigos, inúmeros institutos foram criados, dentre eles, o Instituto de Tecnologia, o Instituto do Açúcar e do Álcool, o Conselho Técnico da Produção, o Instituto de Biologia Animal e o Serviço Técnico do Café, este substituindo o Conselho do Café como departamento regular do Ministério[27]. O Ministério da Agricultura concentrou tanto funções de ordenamento territorial quanto atividades vinculadas à produção, se apresentando como uma das unidades ministeriais mais vinculadas às questões territoriais estratégicas do período[28].

Quanto ao Ministério da Fazenda-MF, como a sua posterior trajetória institucional veio demonstrar mesmo durante governos de aparente perfil descentralizado, desde o início do Governo Provisório ele foi estruturado para

concentrar poder, exercendo nesse período inicial funções de controle da delegação governamental frente aos demais ministérios. Ao lado de sua nova e ampliada estrutura[29], foram criados conselhos e comissões encarregados de regulamentar políticas, mas que também tinham a função de referendar as decisões do Ministro como um agente central de governo. Um exemplo foi o regulamento de 1931 que definiu a forma de funcionamento do Conselho Nacional do Café, efetivamente subordinado ao Ministério. Nele[30], definia-se que "o delegado do Governo Federal poderá vetar qualquer resolução do Conselho Nacional ou da Comissão Executiva, que julgar contrária aos *interesses gerais* que lhe incumbe defender". Trata-se de fato de um exemplo expressivo dos limites políticos e do grau de discricionariedade que incidiam sobre os conselhos mistos neste período.

No âmbito da estrutura centralizada do MF, as comissões e grupos de trabalho integrantes do Ministério foram criados com o objetivo de exercer um papel de articulação e controle dos demais departamentos setoriais, subordinando-os aos objetivos mais gerais de governo. Além da criação das Comissões de Compras e de Padrões[31] referidas, em 1931 foi instituída a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios - embrião original do Conselho Técnico de Economia e Finanças-CTEF, criado em 1937- , presidida pelo Ministro da Fazenda e integrada por técnicos da pasta. Tratava-se de uma iniciativa de nítido caráter centralizador, que tinha o objetivo de concentrar funções relativas ao processo de acompanhamento e controle das finanças dos Estados e Municípios. Na exposição de motivos do decreto a tônica era a reorganização financeira e administrativa de todas as unidades da Federação sob a lógica da unidade institucional e da coesão administrativa, definindo-se que a comissão seria encarregada de realizar "estudo minucioso da situação econômico-financeira de cada Estado e seus Municípios", possibilitando ao Governo Provisório as medidas necessárias à "reorganização econômica e administrativa do país"[32].

Com essas comissões completava-se o leque de mecanismos colegiados internos que iria fornecer suporte ao padrão centralizador de coordenação assumido pelo Governo Federal entre 1930 e 1934, antes mesmo da instauração do Estado Novo. Juntamente com o restabelecimento da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil[33], ocorrido ainda em dezembro de 1930, entre 1930 e 1932 já haviam sido dadas as condições para que o Ministério da Fazenda, ao lado da Presidência da República,

pudesse estabelecer formas de controle bastante abrangentes sobre os ministérios e demais instâncias governamentais.

A tendência de centralização do MF ganhou substancial reforço com a reforma do MF deflagrada por Oswaldo Aranha em março de 1934, quando o Ministério se estruturou internamente para absorver e administrar um grande número de funções político-administrativas[34]. Na exposição de motivos do Decreto nº 24.036 de 26 de março de 1934, explicitava-se que devido "à necessidade de sua racional divisão em finanças e administração", o órgão jamais havia atingido os padrões adequados de eficiência operacional, principalmente em se tratando de um órgão que, na concepção de seus reformistas, deveria conhecer de "todos os fatos econômico-financeiros que interessem à vida do país" [35]. Algumas medidas tiveram o objetivo de concentrar na Direção Geral da Fazenda Nacional as atividades de caráter administrativo, separando estas das relativas à política financeira e econômica, eminentemente políticas. Revendo esse período à luz dos seus desdobramentos posteriores, Wahrlich (1975) avalia que a intensa atividade de formulação da legislação geral e de códigos e normas impediu o Ministro de ser liberado das atividades administrativas, "ante a impossibilidade de atender a todos os assuntos que se iam *concentrando em suas mãos*"(p.42).

Contudo, da perspectiva de uma avaliação política mais contextualizada, é compreensível que, dado o caráter político-institucional do regime, politicamente autoritário, administrativamente centralizador e orientado por uma forte ideologia reformista, não era possível que o formato do processo decisório se configurasse muito distinto. As funções acumuladas pelo Ministério da Fazenda, responsável tanto pela administração da política financeira e econômica quanto pela coordenação administrativa e político-institucional do governo, é um indicador de que o Governo Provisório já antecipava o desenho administrativo e institucional que viria a ser assumido pelo Estado Novo, mostrando a sua face centralizadora numa área estratégica para o projeto de modernização em curso. Nesse contexto, as coisas "*iam se concentrando em suas mãos*" porque, se sob circunstâncias políticas comuns torna-se difícil se estabelecer um nítido divisor de águas entre conteúdos administrativos e mecanismos políticos, naquela conjuntura isso era quase impossível, visto que o escopo das denominadas medidas "administrativas" não tinham apenas como objetivo estruturar e organizar o aparato estatal. Tratava-se também de definir seus padrões hierárquicos, consolidar o modelo do processo decisório no interior do Executivo, e

criar instâncias de agregação de interesses da sociedade. Nesse sentido, por mais simples que fosse a iniciativa administrativa em uma conjuntura caracterizada pela construção simultânea do Estado e do projeto nacional de industrialização, ela tendia a apresentar evidentes conteúdos políticos. Isso ocorreu principalmente no Ministério da Agricultura, no Ministério do Trabalho e no Ministério da Fazenda, mas em menor escala também no Ministério de Viação e Obras Públicas, este último com poucas transformações na sua estrutura organizacional, mas orientando sua atuação para um padrão intervencionista na área de infra-estrutura.

A gestão da saúde e educação foi onde o processo organizacional transcorreu de forma um pouco distinta da orientação centralizadora assumida pelo governo nesse período. As sucessivas mudanças organizacionais e um processo de expansão baseado na manutenção de vários institutos que ficaram fora do controle direto dos departamentos nacionais centralizados, demonstravam que o Governo Provisório não tinha clareza suficiente quanto à melhor forma de estruturar as bases organizacionais e a administração da questão social. Fosse porque não se dispunha de experiência administrativa e política no trato da questão social, antes tratada como questão de polícia, fosse porque a área se apresentava como campo de legitimação política e de interação social do novo regime, requisitando a pulverização e a diversificação das estruturas de gestão e das ações em curso, o fato é que no contexto da urgência política do período o governo se encaminhou para sucessivos experimentos organizacionais, mas se mantendo dentro desse modelo pulverizado adotado. Nesse contexto, embora deva ser reconhecido que o Ministério de Educação e Saúde Pública conseguiu montar estruturas de fiscalização de inúmeras profissões sob a sua tutela no âmbito da construção inicial da denominada cidadania regulada, as diferenças nos padrões organizacionais existentes entre a política econômica e as políticas sociais devem ser percebidas a partir da inserção de cada uma delas no projeto político em curso.

Mas é evidente que no contexto do processo de estruturação original do novo regime, não é possível desconsiderar o papel político exercido pelas lideranças à frente dos seus respectivos Ministérios. O exemplo das iniciativas de Juarez Távora após 1932, revertendo o processo de esvaziamento do Ministério da Agricultura, é emblemático acerca do lugar ocupado pela ação do ator político individual numa conjuntura caracterizada pela baixa institucionalização do aparato estatal e ausência de

uma oposição forte e organizada. Num período em que o regime se apoiava numa coalizão política ampla mas fragmentada, o governo passou a funcionar como um clube político fechado e restrito, integrado por uma poucas lideranças carismáticas da Aliança Liberal. É significativo que mesmo necessitando de nomes para preencher ministérios que ficavam temporariamente vagos, o governo optou por manter alguns titulares exercendo interinamente mais de um ministério, como se pode perceber no quadro abaixo.

Quadro I- Ministérios e Ministros Civis do Governo Provisório-1930-1934

Ministérios Civis	**Ministros**
Secretaria da Presidência da República	Gregório Porto Fonseca-04/11/30 a 23/04/34 Ronald de Carvalho-23/04/34 a 20/07/34
Agricultura	Assis Brasil-03/11/30 a 22/12/32 Juarez Távora-22/12/32 a 23/07/34
Trabalho, Indústria e Comércio	Lindolfo Collor-26/11/30 a 04/04/32 Salgado Filho-06/04/32 a 23/07/34
Fazenda	Agenor de Roure-25/10/30 a 04/11/30 José Maria Witaker-04/11/30 a 16/11/30 Oswaldo Aranha-16/11/30 a 14/07/34
Justiça e Negócios Interiores	Afrânio de Melo Franco-26/10/30 a 03/11/30(interino) Oswaldo Aranha-03/11/30 a 21/12/31(interino) Maurício Cardoso-21/12/31 a 04/03/32 Francisco Campos-04/03/32 a 17/09/32(interino) Afrânio de Melo Franco-17/09/32 a 07/11/32 Francisco Antunes Maciel-07/11/32 a 24/07/32
Relações Exteriores	Afrânio de Melo Franco-24/10/30 a 28/12/33 Felix Cavalcanti de Lacerda-28/12/33 a 26/07/34
Viação e Obras Públicas	Juarez Távora-04/11/30 a 24/11/30 José Américo de Almeida-24/11/30 a 25/07/34
Educação e Saúde Pública	Francisco Campos-06/12/30 a 15/09/32 Washington Pires-16/09/32 a 25/07/34 Belisário Pena-01/09/31 a 01/12/31(interino)

Fonte: "Governos da República", 3ª Edição. Brasília, Presidência da República, Casa Civil/Departamento de Administração, 1997.

Note-se que os Ministérios do Trabalho, Agricultura, Fazenda e o de Viação e Obras Públicas, foram ocupados mais tempo por lideranças expressivas do novo governo, sendo que os dois primeiros foram ocupados apenas por dois titulares, e nos Ministérios da Fazenda e no de Viação e Obras Públicas, Oswaldo Aranha e José Américo de Almeida ocuparam seus respectivos cargos praticamente durante todo o período do Governo provisório. No Ministério de Educação e Saúde Pública, área politicamente sensível e em que o governo estava transitando de um histórico de tratamento policial da questão para uma fase de regulamentação e reconhecimento político corporativo, Francisco Campos permaneceu como titular apenas na primeira fase, deixando o cargo em setembro de 1932.

Quanto ao Ministério da Justiça, o grande número de ocupantes no cargo talvez seja revelador do papel ambíguo e mal definido exercido pelo órgão num período em que não havia um arcabouço político-institucional e jurídico definido, com o governo ainda assumindo simultaneamente funções executivas e legislativas desde 1930. No primeiro ano da Revolução, em 1930, parte dos órgãos originais existentes no antigo Ministério da Justiça foi transferido para o recém criado Ministério da Educação e Saúde Pública, e no novo desenho ministerial ele incorporou apenas a Imprensa Nacional[36]. Nesse sentido, ele ainda estava muito distante do papel central que viria assumir a partir de 1938, quando, juntamente com o DASP, passou a controlar a ação dos interventores estaduais e da oposição sob a tutela de Francisco Campos. Até 1934 há evidências de que ele assumiu preponderantemente funções judiciárias e policiais, consubstanciadas em órgãos como as polícias civil e militar do Distrito Federal, a Casa de Detenção, o Arquivo Nacional, o Corpo de Bombeiros, o Manicômio Judiciário e o Arquivo Nacional. O único órgão político potencialmente importante incorporado foi a Consultoria Geral da República. Mas como existia um vazio jurídico que estava sendo preenchido pela própria ação discricionária dos líderes governamentais, é de se supor que a Consultoria se encarregava efetivamente mais das atividades relativas à *formalização* da legislação definida pelo governo do que do próprio processo político de formulação.

2.2 Algumas Características do Processo de Coordenação Governamental no Governo Provisório

Apesar das indefinições institucionais ainda existentes durante o Governo Provisório, neste período foram deflagradas as mudanças organizacionais que caracterizaram a trajetória do Poder Executivo durante os 60 anos seguintes. Caracterizam essa etapa inicial do moderno Poder Executivo o impulso político reformista no âmbito organizacional, o processo de centralização político-administrativa e a atuação do Ministério da Fazenda como órgão de controle da delegação governamental frente aos demais ministérios. Esse “aprendizado” institucional e administrativo inicial, referenciado numa ideologia autoritária e de caráter reformista, exercido sem a interceptação efetiva de uma oposição parlamentar legitimamente eleita, iria servir de base para que, nas fases subseqüentes, o primeiro governo Vargas pudesse completar seu projeto de centralização político-administrativa.

Da perspectiva dos padrões internos de coordenação vigentes o governo optou, ao lado do reforço do papel do Presidente, pela consolidação do MF como órgão de coordenação administrativa, papel este exercido através dos mecanismos de controle administrativo, logístico e financeiro que foram criados no período. Mas o Ministério estava longe de se apresentar como uma instância adequada de planejamento, pois sua atuação e forma de estruturação, além de não envolver uma organização específica orientada para esses objetivos, ocorreu de acordo as necessidades que iam surgindo durante a conjuntura. Enquanto o MF ficou responsável pela institucionalização da base administrativa e pelos instrumentos de articulação interministerial do iniciante Estado interventor, a Presidência da República coordenava a ação e os rumos estritamente políticos do governo. Em grande parte dos decretos citados neste item, nota-se que nada era feito à revelia do Presidente. Os atos de formalização da base jurídica do período sempre remetiam ao referendo ou à *anuência prévia* presidencial, mesmo em assuntos muito específicos. Dessa forma, ao lado do papel institucional assumido pelo Ministério da Fazenda, deve-se considerar os elementos de controle político exercidos pelo Presidente e o seu circulo de assessores, caracterizando um padrão de coordenação em que, à dimensão administrativa centralizadora, agregava-se a intervenção direta dos atores incrustados na Presidência. Mas com a ressalva de que, naquele quadro político-administrativo, torna-se de fato muito difícil se estabelecer uma nítida separação política entre o conjunto do governo e a Presidência. Ambos quase que se confundiam.

Percebendo ou não os problemas que poderiam advir dessa ainda frágil institucionalização, ao final desse período o governo já estava envolvido com questões mais amplas para o projeto de desenvolvimento, particularmente a questão das bases institucionais do processo de coordenação governamental. Um dos indicadores dessa preocupação foi a própria criação do CFCE em junho de 1934, como já referido aqui. Tratava-se de um colegiado interministerial presidido pelo Presidente da República, que teve posteriormente suas funções ampliadas em função da necessidade de articular as políticas setoriais afins ao tema do comércio exterior. A atuação do CFCE e a necessidade de ampliar suas funções foi um dos componentes que deflagraram a idéia de institucionalização de um OCP.

Mas nesse período nem havia condições técnicas e institucionais satisfatórias e nem qualquer formato assumido por um OCP seria passivamente aceito pelo núcleo governamental. Como as posteriores divergências entre Roberto Simonsen e o

Presidente Vargas no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial-CNPIC iriam mostrar durante o ano de 1944[37], a institucionalização de um OCP implicava em perdas e ganhos para os governos, principalmente se esse órgão assumisse a forma de um colegiado misto. Dessa forma, a construção do aparato do Executivo nesse período se fez sem um centro efetivo de planejamento econômico e administrativo.

Dever ser observado que a criação do CFCE também deve ser entendida no contexto das tendências políticas do período, em que um dos componentes do emergente corporativismo eram a as propostas de institucionalização de organizações de representação profissional e a criação de comitês técnicos, o primeiro posto como substituto adequado aos partidos políticos, e o segundo como solução para a melhoria da eficiência da ação governamental. Inúmeras organizações políticas alinhadas ao governo lançaram manifestos no período defendendo a substituição da representação partidária por um modelo de representação profissional, ao lado da criação dos comitês técnicos como suporte de atuação do governo. Dentre estes eventos, pode-se citar o lançamento do manifesto da Legião Revolucionária de São Paulo em março de 1931, liderada pelo interventor João Alberto, em que o grupo se posicionava em favor da representação profissional e dos comitês técnicos, e o manifesto lançado pela organização tenentista "Clube Três de Outubro" em novembro de 1932, em que um dos principais argumentos em favor da reforma do governo era a proposta de se instituir "conselhos técnicos autônomos, que tornem possíveis a continuidade e a perceptibilidade da ação governamental", (Souza, 1990, p. 69:71).

3.1 As Medidas Administrativas de 1936-1939 e a Organização do Estado Novo

3.2 As Medidas Administrativas Integrantes do Sistema DASP

Se o Governo Provisório se preocupou preponderantemente com a estruturação inicial da base organizacional do Poder Executivo, a nova fase que se inicia a partir de 1935 vai ser orientada principalmente por iniciativas administrativas que tiveram impactos políticos significativos no perfil de estruturação do Executivo e de sua burocracia, extrapolando em muito os marcos temporais dessas medidas. Por isso, ao lado das referências ao processo organizacional em curso - basicamente um aprofundamento das tendências que vinham se delineando no Governo Provisório-,

neste item será dado destaque às principais iniciativas administrativas que resultaram na formação do DASP e no Estatuto dos Servidores Públicos, dois marcos da Administração Pública brasileira.

As reformas ocorridas entre os anos de 1936 e 1939 são comumente consideradas como os marcos históricos da moderna administração pública brasileira. Também da perspectiva política o significado do período é inegável. As medidas administrativas assumidas pelo Governo a partir de 1935 ocorreram no âmbito de um ativismo governamental de caráter autoritário, referenciado num conjunto de prerrogativas que lhe propiciava um grau acentuado de concentração de poder. Em 1935, ano da fundação da ALN, o Congresso aprova a Lei de Segurança Nacional como resposta à "ameaça comunista", instrumento jurídico-político que fornecia a possibilidade do Presidente decretar estado de emergência, conferindo amplos poderes repressivos ao governo[38]. O quadro geral era de instabilidade política e, na expressão de Sola (1977), também de grande "incerteza prospectiva" para os agentes econômicos.

No campo ideológico, a sucessão de manifestos e obras editados pelos integrantes do governo ou participantes da Revolução de 30, na sua esmagadora maioria orientados para a erosão dos princípios do frágil e ambíguo liberalismo brasileiro e a remoção dos partidos políticos, tais como os manifestos e obras de Oliveira Viana, Paim Vieira, João Alberto e Juarez Távora, preparava o campo para o posterior fechamento dos partidos e a instauração do Estado Novo[39].

Nesse contexto, ainda não havia uma estrutura administrativa satisfatória que atuasse como um fator de estabilidade política. Até 1930, a Administração Pública vinha sendo utilizada principalmente como fonte de rendas, uma estrutura desqualificada para exercer as funções básicas que dela se espera num Estado moderno. Sua função social e política era a de garantir rendas permanentes aos segmentos sociais oligárquicos através do sistema de distribuição de cargos, sem qualquer preocupação com a eficiência administrativa[40].

Apesar da hegemonia conservadora vigente entre os grupos que participaram da Constituinte, em que até mesmo as forças liberais eram genuinamente conservadoras (Souza, 1990), a Carta de 16 de julho de 1934 contemplou medidas que tinham o objetivo de reduzir as distorções mais evidentes vigentes durante a República Velha. A

Constituição de 1934, através do art. 170, definia que o Legislativo deveria aprovar um estatuto dos funcionários e situava o concurso público como requisito para a investidura em cargos públicos. Foi a primeira Constituição a trazer um capítulo específico sobre os funcionários públicos. Com isso, estavam dadas as condições formais iniciais para a criação e institucionalização de uma burocracia em moldes weberianos no Brasil.

A primeira iniciativa de vulto assumida pelo Governo após a Constituinte de 1934 representou um caráter inovador no âmbito da prática política brasileira, unindo o Legislativo e o Executivo em torno do problema do funcionalismo. Em 1935, através da Lei nº 51 de 14/05/35, foi criada a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo, e dentro dela a que posteriormente viria se denominar de Subcomissão Nabuco. Segundo Olavo Brasil de Lima Junior, esta era uma iniciativa ímpar, cujo objetivo era "apresentar uma proposta de reorganização administrativa e revisão geral de vencimentos, respeitando-se o critério de igual remuneração para aqueles que exercessem funções e responsabilidades iguais" (Lima Junior, 1998, p.6). De acordo com Menezes (1969), no seu primeiro relatório a Comissão realizou uma avaliação pessimista sobre o estado da Administração, explicitando que a desordem que havia encontrado nos quadros públicos excedia as próprias expectativas negativas: "o atual aglomerado de cargos, que mal se pode chamar de quadro,(...) parece provir do acaso, da indiferença, do sentimentalismo, da incapacidade e de injunções de toda ordem" (Menezes, 1969: 46-47)

Santos (1997) e Lima Junior (1998) ressaltam que dentre as medidas propostas pela Comissão, estavam a redução do número de denominações de cargos através do agrupamento de atribuições iguais em classes iguais, a revisão geral dos vencimentos respeitando-se os critérios de igual remuneração para os que exercessem funções equivalentes, e a criação do Conselho do Serviço Público Civil com a missão de realizar concursos para o provimento de cargos.[41] Das discussões que emergiram da Comissão, se originou a Lei 284 de 28 de outubro de 1936, que criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil-CFSPC, considerada no Relatório do DASP de 1943 como um marco da administração pública no Brasil e "o início da fase propriamente *orgânica* da Administração" (DASP, 1943, p.30).

A Lei nº 284 de 1936 adotava o principio geral de formação de carreiras como resultado do processo de agrupamento de classes e quadros para os funcionários civis

federais. Mas o princípio fundamental de organização das carreiras eram os cargos formais existentes em cada órgão, e não as funções substantivas a serem exercidas considerando-se as especificações dos perfis profissionais. As carreiras integrariam os quadros estruturados de acordo com os critérios regionais e funcionais pertinentes à estrutura e localização dos órgãos, e não prioritariamente em função das especificidades das funções substantivas requeridas pelas atividades dos mesmos. Além da organização das carreiras, o novo instrumento jurídico estipulou que em cada Ministério seria implantada uma Comissão de Eficiência encarregada da organização, alocação, transferência e promoção de funcionários, composta de membros escolhidos dentre altos funcionários federais nomeados pelo Presidente da Republica, por proposta do respectivo Ministro. Estas comissões seriam vinculadas ao Conselho do Serviço Público Civil, presidido diretamente pelo Presidente da República e integrado por membros de livre escolha do Presidente, escolhido entre cidadãos que possuíssem conhecimentos especializados em matéria de "*organização cientifica*" do trabalho e de administração em geral. Essa iniciativa vinha ao encontro dos objetivos de estruturação de um sistema amplo e hierarquizado de forma sistêmica, controlado por instâncias centrais de decisão.[42]

Duas características são relevantes aqui. A primeira é que a principal referência de estruturação dos quadros funcionais era principalmente a organização, e não a função específica ou a especialização profissional, definindo-se um perfil preponderantemente *organizacional* para a burocracia brasileira logo no início da sua moderna forma de estruturação. Uma segunda peculiaridade era o perfil centralizado do sistema, com a Presidência da República controlando a atuação das comissões de eficiência encarregadas da organização e atuação do funcionalismo nos Ministérios. Porém, havia outro aspecto crucial na Lei 284. Desviando-se do reconhecimento formal do princípio do mérito, a Lei nº 284, em seu artigo 19, explicitava que o pessoal extranumerário, "classificado em contratado, mensalista, diarista e tarefeiro, será admitido na forma da legislação que vigorar, de acordo a natureza e necessidade dos serviços a serem executados e pelo *prazo que for indispensável*". Com isso, a primeira lei referente à organização geral do funcionalismo já abria espaço para os contratados temporários, contornando o Art. 170 da Constituição de 1934 e reconhecendo situações que seriam a tônica da burocracia brasileira: o acesso aos cargos públicos contornando o instrumento do concurso público.

Já naquele período a magnitude dos extranumerários não podia ser subestimada. O relatório do DASP do ano de 1939, ao desagregar os gastos com pessoal, já trazia parcela significativa de recursos destinada aos "extranumerários", revelando que as contratações temporárias eram crescentes. No Relatório de 1942 a direção do DASP, ao justificar a crescente ampliação de direitos e vantagens a essa categoria, explicitamente afirmava que, "compreende-se, da importância da atenção dispensada ao *servidor* dessa modalidade (...) que a coloca em situações em certos casos análoga à dos funcionários." (DASP,1942,p.51). Assim, a Lei nº 284/36 e seus posteriores desdobramentos, ao reconhecer formalmente os extranumerários como uma categoria de funcionários, forneceu o suporte jurídico-político para o híbrido político-administrativo que iria caracterizar a trajetória da burocracia brasileira, ao ponto de, no início da década de 60, os extranumerários e contratados sem concurso representarem mais de 50% dos quadros do serviço publico federal.

O desdobramento mais importante da Lei nº 284 foi o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, de 1939[43]. Esse instrumento também visou responder ao contido no Art. 170 da Carta de 1934, definindo que o Legislativo elaboraria um estatuto para os servidores públicos. Ressalte-se que a Constituição de 1937, através do seu artigo 156, ratificando o que havia sido estabelecido na Constituição de 1934, definiu que o Poder Legislativo organizaria o Estatuto dos Funcionários Públicos cobrindo todos os que exercessem cargos públicos criados por lei. Com 280 artigos distribuídos em cinco capítulos, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União era de fato um aprofundamento da Lei nº 284 de 1936, e tratava praticamente de todos os aspectos referentes à vida profissional dos servidores, se apresentando de fato como um misto de estatuto e de código de ética. Mas como naquela, o princípio de estruturação funcional ocorria através de cargos agregados em carreiras, quadros e classes, tendo como referência principal a organização e não o conjunto da Administração e suas funções substantivas. Ressalte-se que o conceito básico de referência era o de cargo, uma nomenclatura que remete preponderantemente à posição e lugar ocupado pelo servidor dentro da organização, e não funções substantivas exercidas por perfis profissionais específicos.

O Estatuto de 1939 vigoraria até o ano de 1952, e de fato definiu os princípios básicos de integração organizacional e funcionamento da burocracia brasileira, contribuindo para consolidar determinados padrões de interação vigentes entre os

órgãos públicos e seus funcionários e entre estes e suas chefias dentro da organização. Padrões estes que foram se consolidando na medida em que o escopo organizacional do Executivo foi se ampliando e criando nichos organizacionais específicos.

No conjunto, as medidas contidas nas Constituições de 1934 e de 1937, a edição da Lei nº 284/36, a criação do CFSPC e o seu posterior desdobramento na criação do DASP, e a elaboração do Estatuto do Servidor de 1939, formaram a base essencial do sistema daspiano e do perfil jurídico e administrativo assumido pela Administração Pública no Brasil. Através da Lei nº 284, foram tomadas as primeiras medidas relativas à organização da administração de pessoal e instituído o princípio do mérito na investidura e classificação de cargos, iniciativa que se desdobrou no DASP, finalmente organizado em 1938[44], satisfazendo a orientação explícita do Art. 67 da Constituição de 1937.

Ressalte-se que independente de seus erros e acertos, o DASP pode ser considerado uma iniciativa ímpar na história organizacional e político-administrativa do país, e seria necessária uma pesquisa dedicada exclusivamente a esse evento. Mas aqui se faz importante algumas referências ao contexto e aos objetivos que referenciaram suas formas de estruturação e de atuação.

O DASP cumpriu de fato o papel de um OCP na área político-administrativa, encarregado de exercer a articulação político-institucional entre os órgãos governamentais, embora sem administrar a política econômica. O seu Presidente era um assessor de imediata confiança do Presidente da República, e a capilaridade fornecida pelas Comissões de Eficiência nos ministérios lhe assegurava um acentuado espaço político de atuação. Em função dessa capilaridade, o próprio Conselho Superior Administrativo do Ministério da Fazenda, criado em março de 1934 com funções internas e externas de controle administrativo, foi extinto pelo mesmo decreto de criação do DASP. Assim, em certa medida o órgão emergiu como uma alternativa a um OCP orientado exclusivamente para a área econômica. Exclusivamente porque, como observado em relação aos relatórios produzidos pelo órgão, ele também exercia formas de controle e acompanhamento sobre demais entidades da Administração descentralizada. Essa tentativa de incorporar instituições vinculadas à agenda de desenvolvimento econômico, expressava os interesses existentes entre segmentos das lideranças governamentais e a burocracia de Estado em consolidar padrões abrangentes

de coordenação, a despeito das resistências do emergente empresariado paulista tendo à frente Roberto Simonsen.

As suas funções eram de fato abrangentes, incorporando instrumentos e objetivos que incidiam de forma ampla sobre o funcionamento de vários setores governamentais. No Art. 2º do seu decreto de criação, estava estabelecido que competia ao órgão o estudo pormenorizado de repartições e estabelecimentos públicos - sua distribuição, agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, e suas "*relações mútuas e com o público*"- , com o fim de determinar as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, além de organizar e fiscalizar, por delegação do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada pelo Presidente para a Câmara dos Deputados. Além dessas competências, todas as funções relativas à seleção, acesso, promoção e distribuição dos recursos humanos estava sob seu encargo. Suas atribuições envolviam ainda a fiscalização dos órgãos públicos, o assessoramento do Presidente da República no exame de projetos de lei submetidos à sanção, e o compromisso de apresentar anualmente ao Presidente da República relatório detalhado sobre os trabalhos realizados ou em desenvolvimento.

Nos Relatórios oficiais referentes aos anos de 1939, 1942 e 1943[45], sobressai principalmente o valor positivo atribuído ao processo de centralização, particularmente em relação às funções de controle político-administrativo e ao papel exercido pelas Comissões de Eficiência nos Ministérios, todas elas subordinadas ao DASP como sucedâneo tanto do Conselho Federal do Serviço Público Civil quanto da Comissão de Padronização, ambos extintos em 1938. No Relatório de 1939, o seu então Presidente, Luiz Simões Lopes, afirmava na Introdução do documento que, "cada vez mais vem se acentuando a tendência de centralizar, em órgãos apropriados, as funções ditas de administração geral" (DASP,1940,p.5). O presidente do órgão se referia especificamente ao processo de centralização que vinha ocorrendo no Executivo tendo como centro de coordenação do sistema o DASP, vinculado diretamente à Presidência da República e dispondo como âncora para sua almejada capilaridade as Comissões de Eficiência implantadas nos ministérios.

Na medida em que os anos transcorriam, os conteúdos de cientificidade, racionalização e centralização administrativa da matriz ideológica em curso ia se consolidando como referência para se avaliar o desempenho de todo o sistema, mesmo

que este convivesse com diretrizes contrárias à essa perspectiva racionalista, como a manutenção dos extranumerários demonstrava. Acerca dessa tendência, é ilustrativo um dos trechos de um dos relatórios de 1943, "A Obra de Proteção ao Servidor Público", documento que contemplava uma avaliação da trajetória administrativa do governo desde 1930:

> "Não houve, assim, no plano (...)do movimento vitorioso em 1930, a mínima interrupção ou descontinuidade. O lema do Governo continuava: primeiro, administrar"(p.37)
> "A centralização do serviço público, mediante órgão técnico de orientação, coordenação, fiscalização e controle, ocupou invariavelmente amplo lugar nas cogitações do Governo"(p.56)
> Recebia pela primeira vez (..) em nossa legislação, com feições pragmáticas e técnicas, as lições a respeito do significado do *Poder Administrativo* na idade contemporânea (p. 56).

Em que pese a maioria dos autores que se dedicaram ao tema não concordar com a perspectiva de que esse "espírito" tenha sido capaz de efetivamente imprimir em todo o corpo administrativo a almejada racionalização e permanência no tempo, a leitura dos diversos relatórios administrativos editados até o ano de 1944 indica que o DASP era de fato o centro de um sistema amplo, centralizado e dotado de forte capilaridade político-administrativa. Alguns de seus relatórios são impressionantes no que se refere ao grau de detalhamento acerca de questões como distribuição qualitativa e quantitativa de funcionários, lotação por órgãos, transferências, licenças, cursos de treinamento, aposentadorias, concursos e processos administrativos de diversos tipos, revelando um grau de controle sobre o perfil do funcionalismo surpreendente para um período que não dispunha de recursos tecnológicos e operacionais. Tal grau de detalhamento revela uma profunda necessidade não apenas de planejar a atuação do aparato estatal, mas também de controlar estreitamente a burocracia. Apenas num contexto em que as decisões do órgão assumiam o caráter de normas de referência para as instituições e suas burocracias, seria possível dispor desse conjunto de informações.

Todas essas características demonstram que não se pode desconsiderar o papel do sistema DASP no processo de consolidação interna do poder político do Estado Novo, ressaltando-se que a estruturação do seu sistema teve início efetivamente a partir de 1936. A abrangência e a eficiência política de suas funções externas junto às interventorias, grupos regionais e municipais, não podem ser entendidas sem que se observe os suportes político-administrativo vigentes no interior da Administração Federal.

3.3 Dois Modelos de Coordenação

O processo de centralização referido no item anterior indica que o DASP emergiu como uma alternativa específica de coordenação dentre as possibilidades que se colocavam no período, alternativa esta que se manifestou através de um modelo que procurava articular processo administrativo e exercício do poder político de forma mais orgânica. Portanto, não eram aleatórias as referências contidas nos relatórios do DASP ao "Poder Administrativo" como forma de exercício de governo adequada no Estado moderno.

Mas o sistema de coordenação sob a tutela do DASP não seria o único, e este passou a ter nas instâncias vinculadas à gestão das políticas integrantes da agenda de desenvolvimento econômico um competidor em potencial. Nesse contexto, tanto as instâncias colegiadas quanto os planos setoriais elaborados antes de 1945, viriam competir com o modelo de coordenação baseado na dimensão político-administrativa do Executivo. Os planos passaram a ter uma importância crescente dentro dos objetivos governamentais de acelerar o processo de desenvolvimento da economia, e se situaram como um dos fatores que impulsionaram a criação de vários órgãos setoriais de gestão nas décadas posteriores.

Ainda em 1934, mesmo ano de criação do CFCE, foi elaborado o Plano Geral de Viação Nacional-PGVN, dedicado à infra-estrutura física das comunicações, o que na época significava principalmente ferrovias e rodovias. Esse plano inicial se desdobrou no Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, formulado em 1939, e posteriormente no Plano de Obras e Equipamentos-POE, de 1943, estes dois últimos respondendo aos requisitos do Estado Novo no contexto da guerra. Mas estes eram de fato agregados de projetos setoriais antes dispersos, orientados principalmente para o provimento da infra-estrutura de transportes. O objetivo principal desses instrumentos no período era o de organizar e disponibilizar recursos públicos para o desenvolvimento da infra-estrutura, embora o PEOADN tenha dedicado alguma prioridade à industrialização[46]. Assim, a rigor, não eram instrumentos de coordenação de políticas governamentais, e sim peças orçamentárias que tinham o objetivo de organizar os recursos destinados aos investimentos e formalizar a liberação dos mesmos para os ministérios setoriais.

Embora executados pelos ministérios em suas áreas respectivas, a coordenação dos dois últimos Planos ficou a cargo da Comissão de Orçamento do MF, que definia o processo de liberação de recursos de acordo com os critérios elaborados por ela. Por ocasião da elaboração e execução do POE, algumas questões relativas ao processo de coordenação já emergiram com maior nitidez. Na exposição de motivos elaborada em 1943 pelo MF para justificar a implementação do mesmo, o Presidente da Comissão de Orçamento discorreu sobre a importância do planejamento, ressaltando a necessidade de se elaborar um *plano nacional único* para todas as obras federais e a criação de um *orçamento especial paralelo* dedicado apenas aos investimentos do POE, aplicando-se a este um regime contábil especial sem estar sujeito à anualidade do Orçamento[47].

A iniciativa de criar um orçamento paralelo seria o início de uma longa prática governamental de contornar o controle político-administrativo a ser exercido pelo Poder Legislativo Federal. Nesse contexto, ao mesmo tempo em que se reconhecia a necessidade de um planejamento mais amplo e unificado dos investimentos, tentava-se abrir portas para o paralelismo orçamentário, prática que iria se consolidar nas décadas subseqüentes, principalmente durante o Regime Militar. Por esta proposta, fica evidente a necessidade da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda de insular a parte relativa ao controle dos investimentos, restando ao Orçamento Geral da União o controle do custeio. Neste último, o agente efetivo de gestão dos gastos era o DASP, encarregado do orçamento. Mas em que pese as conseqüências negativas da proposta para o sistema geral de controle governamental, no contexto das prioridades relativas ao desenvolvimento da infra-estrutura material e logística para a guerra a proposta foi aceita pelo Presidente da República, e o orçamento de investimentos do POE passou a ser julgado e aprovado de forma separada dos gastos ordinários do Orçamento da União.

Esses fatos demonstram que havia uma tendência de consolidação de instituições de coordenação setorial que atuavam de forma paralela ao modelo de coordenação exercido pelo DASP. Com a crescente importância da agenda do desenvolvimento, tem início uma divisão de tarefas entre o DASP, a Presidência, e o Ministério da Fazenda. Enquanto ao DASP caberia o controle político e administrativo geral dos órgãos governamentais, ao Ministério da Fazenda caberia a coordenação da agenda econômica expressa nos planos, mas sem que este detivesse a tutela direta das instâncias colegiadas dedicadas ao tema da economia. As decisões mais amplas e de longo prazo ficavam sob a influência da Presidência da República, que detinha o controle das instâncias

colegiadas de política econômica, como era o exemplo do CFCE até o início dos anos 40. Este, presidido pelo Presidente da República e inserido na Presidência, se situou como instância onde eram debatidos os projetos estratégicos de governo.

Em 1937 foi criado o Conselho Técnico de Economia e Finanças-CTEF, subordinado ao MF e presidido pelo Ministro da Fazenda, integrado por oito conselheiros nomeados pelo Presidente da República, com o objetivo de atuar como órgão técnico e consultivo "com a atribuição de estudar, emitindo parecer sobre questões de ordem econômico-financeira da União, dos Estados e Municípios" [48]. Era mais uma iniciativa que ocorria dentro da ideologia dos integrantes do regime de criar órgãos técnicos de apoio para a ação governamental, estratégia iniciada já em 1931 para abrir espaços a atores técnicos e políticos a partir da criação de conselhos, comitês e comissões. De acordo com Souza (1990), participavam do CTEF, José Carlos de Macedo Soares, Juarez Távora, Waldemar Falcão, Eugenio Gudin e Valentim Bouças.

Dentro dessa estratégia governamental, no contexto prévio da guerra o CFCE foi encarregado de elaborar um plano de defesa da economia, criando-se por sua sugestão a Comissão de Controle e Abastecimento do Ministério da Agricultura e a Comissão da Defesa Nacional, esta última situada no interior do próprio CFCE. Com o aprofundamento dos problemas relacionados à mobilização dos recursos governamentais para a guerra, em setembro de 1942 foi criada a Coordenação de Mobilização Econômica-CME, também situada como órgão integrante da PR. Entre os anos de 1942 e 1945, 28 órgãos federais –conselhos, departamentos, institutos de diverso tipos, além de órgãos estaduais- integravam a CME.[49] Esta passou a coordenar amplas áreas setoriais dentro da política de desenvolvimento, incluindo o abastecimento, a produção industrial, a política de preços e as atividades de exportação. A amplitude institucional e as funções assumidas pela CME revelam que essa instância decisória desenvolvia um processo de coordenação difuso e amplo, um padrão bastante distinto do modelo centralizado de coordenação administrativa levada a cabo pelo DASP.

Paralelamente ao CME, em 1944 foi criado o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial-CNPIC, órgão alocado no Ministério do Trabalho que na realidade replicava as tarefas do CFCE, gerando conflitos com este. Mas sua importância deve-se ao fato de ter sido a organização onde teve início um debate

político mais intenso acerca do modelo a ser assumido por um órgão central de coordenação e planejamento da política econômica. Os membros do Conselho, que tinha como um de seus principais líderes Roberto Simonsen, passaram a travar um intenso debate em torno do modelo de um órgão de planificação nacional, com as posições centralizadoras do governo Vargas sendo combatidas pelas lideranças do emergente empresariado paulista. Essa questão adquiriu contornos intensos, e o CNPIC foi extinto posteriormente pela recusa de Vargas em admitir a criação de um OCP fora do controle do Governo e sob a hegemonia do empresariado paulista. Os conflitos entre o Presidente Vargas e Roberto Simonsen mostram que nesse período já existiam diferentes concepções acerca do formato organizacional e do grau de centralização a ser assumido por um órgão central de coordenação. No esquema de Simonsen, uma Junta de Planificação Nacional, vinculada direta ou indiretamente ao CNPIC e integrada por representantes do empresariado e do governo, seria o órgão central de planejamento governamental. Pela proposta do governo haveria um gabinete ou conselho presidido pelo Presidente da República e integrado majoritariamente por ministros e representantes técnicos dos ministérios, além de representantes dos setores produtivos (Monteiro e Cunha, 1974; Bielschowsky, 1988).

Como desdobramento dessa crise, e ainda enquanto o debate transcorria no CNPIC, em setembro de 1944 Vargas criou a Comissão de Planejamento Econômico-CPE com o objetivo de esvaziar o CNPIC. Este de fato deixou de funcionar neste mesmo ano, embora sua extinção apenas tenha sido formalizada em 1946. Criada no âmbito do Conselho de Segurança Nacional-CSN, a CPE era um órgão vinculado à Presidência da República e era integrada basicamente por representantes técnicos dos ministérios, dela não participando qualquer ministro do CSN, embora suas funções fossem as mais abrangentes possíveis (Monteiro e Cunha, 1974). Essa alternativa indica que, dentre as características político-administrativas do Estado Novo, estava a estratégia governamental de reduzir a presença de ministros dentro de algumas instâncias que detinham funções técnicas importantes como forma de evitar conflitos políticos no âmbito do governo, ou mesmo como maneira de evitar que emergissem projetos alternativos aos assumidos pelo Presidente da República. Mas a CPE também foi extinta em 1945.

Tanto a elaboração dos planos quanto a criação dessas instâncias colegiadas mostram que, crescentemente, os objetivos relativos ao processo de desenvolvimento

econômico iam se impondo à agenda governamental e reduzindo o espaço de atuação do sistema de controle político-administrativo coordenado pelo DASP.

Esse processo tinha a sua racionalidade política num contexto em que o espaço político do regime se reduzia. Em 1943 foi realizado o Iº Congresso Brasileiro de Economia, tendo como questão central o debate em torno do grau e a natureza da intervenção estatal e o papel a ser exercido pelo capital estrangeiro, *lócus* político do debate ocorrido entre Eugênio Gudin (CTEF) e Roberto Simonsen (CNPIC) em torno do papel a ser assumido por um órgão central de coordenação da política econômica e do grau de envolvimento do Estado no planejamento da economia. Em outubro de 1943 surge o "Manifesto dos Mineiros", protestando contra o Estado Novo, e em 1944 vários integrantes da FEB explicitam declarações contra o governo. O clima oposicionista ganha força em 1945. Em janeiro de 1945 o I Congresso Brasileiro de Escritores debate a questão da democratização e nesse mesmo ano o debate em torno de um OCP volta à tona por ocasião da realização da Conferência das Classes Produtoras[50]. Nesse contexto de crescente descontentamento com o regime, ao governo interessava agregar forças empresariais importantes e tentar orientar suas escolhas a partir de arenas inseridas na Presidência República.

3.4 O Perfil do Desenho Organizacional dos Ministérios

O arranjo organizacional e a distribuição das funções governamentais entre os ministérios nesse período se situaram entre a centralização política do modelo daspiano e o processo de unifuncionalização setorial, este expressando as tendências de especialização do aparato estatal e a correlata divisão das funções governamentais entre estruturas ministeriais distintas. A estrutura ministerial vigente no Estado Novo ainda era incipiente em termos de amplitude setorial e capacidade de intervir satisfatoriamente em favor do desenvolvimento, e o surgimento de várias instâncias colegiadas vinculadas à política econômica vinha demonstrar que ela era insuficiente para articular a base logística e operacional do Executivo com as estratégias mais amplas de desenvolvimento econômico. Além disso, o número de lideranças políticas à frente dos ministérios era reduzido[51], o que acarretava problemas políticos para um regime autoritário mas que necessitava estabelecer mecanismos de interlocução com segmentos sociais organizados.

Mas apesar de contar com um restrito grupo de dirigentes, entre 1930 e 1945 Vargas de fato ampliou a estrutura ministerial e a própria estrutura da Presidência da República. O quadro a seguir (Quadro II) mostra a evolução quantitativa e o perfil da estrutura ministerial entre o Governo de Washington Luis e o Governo Dutra, demonstrando que Vargas estava preocupado em ampliar a base institucional e administrativa do Governo e fortalecer o papel da Presidência da República, criando três novos órgãos no seu interior durante o Estado Novo: o DASP, o CSN e o Gabinete Civil[52].

Quadro II

Ministérios e Órgãos Civis da Presidência da República-1926-1945

Órgãos da Presidência	Washington Luis-1926-1930	Governo Provisório-1930-34	Governo Constitucional-1934-1937	Estado Novo-1937-1945	Eurico G. Dutra-1946-1950
Secretaria da PR	X	X	X	X	
Consultoria Geral da Presidência da República	X	X	X	X	X
Gabinete Civil da Presidência da República				X	X
Conselho de Segurança Nacional				X	X
DASP				X	X
Ministérios					
Justiça/Negócios Interiores	X	X	X	X	X
Rel. Exteriores	X	X	X	X	X
Fazenda	X	X	X	X	X
Viação/Obr. Públ.	X	X	X	X	X
Agricultura Industr/Comércio.	X				
Agricultura		X	X	X	X
Educação e Saúde Pública		X	X	X	X
Trabalho, Industr/Comércio		X	X	X	X
Total de Órgãos de 1º Escalão	**7**	**9**	**9**	**11**	**10**

Fonte:BRASIL. "Governos da República",3ª edição, Brasília, Presidência da República 1997.

Com a criação desses órgãos, a Presidência da República passou a dispor de mecanismos institucionalizados de controle político e coordenação administrativa sob o comando direto do Presidente. Juntos, o DASP, o Gabinete Civil e o Departamento de Imprensa e Propaganda-DIP, todos subordinados diretamente ao Presidente da República e criados entre 1938 e 1942, representavam a base político-organizacional em que se fundamentava a forma de exercício do domínio político mais personalizado do período: rígido controle administrativo e político-institucional sobre os órgãos federais e

as Interventorias através do DASP; repressão e censura aos opositores e grupos políticos organizados através do Ministério da Justiça e do DIP; e negociações com os grupos políticos e setores que demandavam recursos de patronagem através do DASP e Gabinete Civil. Ao Conselho de Segurança, órgão colegiado integrado por todos os Ministros , caberia debater e deliberar sobre questões relativas à Segurança Nacional.

O perfil ministerial vigente durante o Estado Novo mostra que ocorreu uma tendência geral de ampliação da base de gestão governamental através da criação de novos ministérios e da ampliação das prerrogativas nos ministérios já existentes. Mas saliente-se que, num contexto de centralização política, mais que uma simples preocupação com as bases técnicas da gestão, essa unifuncionalização também indica uma orientação do período Vargas em favor de formas mais estreitas de controle governamental sobre a sociedade. Como na dimensão administrativa, o processo de ordenamento organizacional do aparato estatal foi marcante, tanto em relação aos governos precedentes quanto em relação ao seu sucessor, que não modificou praticamente nada em termos da organização ministerial básica. O Governo Dutra apenas extinguiu a Secretaria Geral da Presidência da República e modificou a nomenclatura de Estado-Maior da Presidência da República para Estado-Maior Geral das Forças Armadas

Paralelamente ao fortalecimento institucional dos Ministérios, tem início o processo de criação acelerada de comissões, conselhos corporativos e empresas estatais. Mas num regime de perfil centralizado, os conselhos e comissões não escapavam do padrão de negociação que o corporativismo estatal de então delimitava[53]. Esses colegiados apresentavam um perfil político predominantemente governamental - fosse em função da distribuição numérica dos representantes do governo ou em decorrência do poder de veto conferido a estes – , e nesse período eles não representavam de fato um problema político que requisitasse a adequação das formas de coordenação existentes.

O quadro III mostra o perfil dos conselhos, comissões e institutos integrantes da Administração direta e descentralizada até o ano de 1945. Por essa forma de enquadramento das instituições, observa-se que nesse período um das características predominantes era a criação de comissões e conselhos encarregados de formularem e acompanharem políticas na área produtiva. Ao lado das autarquias e das comissões, a forma institucional mais comum eram os institutos e caixas previdenciárias. Só a partir

do segundo Governo Vargas é que as empresas públicas e sociedades de economia mista iriam ganhar maior impulso, praticamente definindo a forma de expansão do Poder Executivo. Até esse período, parte das ferrovias e todos os institutos de pesquisa em saúde e tecnologia estavam enquadrados na Administração direta, fato condizente com o perfil organizacional centralizador do regime.

Quadro III: Perfil Parcial das Entidades Integrantes do Poder Executivo até o Ano de 1945

Tipo de Instituição	Principais Instituições	Total
Conselhos corporativos, grupos de trabalho e comissões setoriais	Distribuídos tanto na administração direta quanto na indireta, como por exemplo, Conselho de Águas e Energia, Conselho Nacional do Café, o Conselho de Contribuintes e a Comissão do Vale do Rio Doce, e o Conselho Federal de Comércio Exterior.	**14**
Institutos de Pesquisa, Laboratórios de Estudos Tecnológicos/ Administração direta	Regra geral são institutos como o Oswaldo Cruz, Instituto Nacional de Tecnologia, de Biologia Animal, o Laboratório de Produção Mineral e outros dedicados à área científica.	**8**
Institutos Corporativos de Regulamentação Produtiva vinculados à Administração direta e Entidades Corporativas vinculadas à Administração Indireta	Se enquadram nessa categoria os Institutos do Pinho, do Mate, do Sal, o IAA, o DNA, derivado do Conselho Nacional do Café e a Casa da Moeda. Além disso, foram contabilizados a OAB e o CFEA-Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura.	**8**
Institutos de Aposentadorias e Caixas de Pensões	Enquadra-se nessa categoria todos os institutos previdenciários setoriais, tais como o IAPI, o IPASE e o IAPTEC.	**9**
Empresas e Bancos.	Além dos Bancos – exemplos do BB, a CEF, o Banco de Resseguros e o da Borracha-, entram aqui as companhias ferroviárias, as companhias marítimas e empresas como a CSN e a FNM. A Vale do Rio Doce foi contabilizada ainda como comissão.	**23**
Total de Entidades do Executivo, Excluindo os Ministérios e Órgãos da PR		**62**

Fontes: BRASIL- Decretos e leis contidos na "Coleção de Leis do Brasil", Imprensa Nacional, Acervo da Presidência; DASP- Relatórios Anuais, 1940, 1942, 1943. Presidência da República, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro; Bertero (1985); Marcelino (1987); Nunes (1997)

Contando com um reduzido número de ministérios e estruturado sob um modelo administrativo centralizado e hierarquizado, até esse período o Governo Vargas ainda não se defrontava com os problemas posteriores advindos de um acentuado grau de expansão da Administração descentralizada. E em que pese a existência de inúmeros colegiados de representação corporativa e a fase inicial de criação de estatais, o modelo político-organizacional do primeiro período Vargas ainda se enquadrava preponderantemente num tipo político-organizacional administrativamente centralizado, de caráter burocrático, embora em fase de transição organizacional para um tipo administrativamente flexível.

4.1 Conclusões

A trajetória organizacional do Poder Executivo entre 1930 e 1945, evoluiu de uma base ainda restrita vigente no Governo Provisório para uma estrutura ampla e dotada de grande capilaridade administrativa e enraizamento institucional. Essa evolução correspondeu à transformação de um perfil de atuação governamental mais personalista para uma forma de intervir referenciada num sistema administrativamente coeso e com forte aderência ao modelo organizacional em curso. A partir do final da década de 30, o funcionamento do Governo não mais estava dependente exclusivamente das estruturas do Ministério da Fazenda e da manifestação dos integrantes do círculo governamental mais vinculados ao Presidente da República. Já dispunha de um conjunto de regras e estruturas capazes de modelar a organização do Executivo e de referenciar o comportamento da emergente burocracia de Estado. As instâncias setoriais existentes nos ministérios, como as comissões de eficiência e os departamentos administrativos, ambos coordenados pelo DASP, possibilitavam um padrão de controle e coordenação relativamente institucionalizado. Dessa forma, mesmo sem dispor de um OCP formalmente reconhecido como tal, o governo passou a operar a partir de um órgão de coordenação que se mostraria mais abrangente que os sucedâneos de planejamento que iriam ser criados posteriormente.

Ressalte-se que ao final do regime já existiam vários conselhos e comissões mistas operando arenas que não eram passíveis de serem controlados unicamente pelos instrumentos administrativos formais de governo. Mas além dos mecanismos políticos de controle corporativo vigentes nessas instâncias, elas ainda não eram em número excessivo, e em grande parte delas o Governo detinha maioria ou dispunha de regras de veto.

Nessa perspectiva, o surgimento do Estado Novo pode ser compreendido como um fenômeno político-administrativo caracterizado principalmente pela ampliação do controle político governamental sobre o seu próprio campo institucional, domínio exercido através de mecanismos administrativos e organizacionais centralizados. Além disso, dado o contexto histórico e as peculiaridades políticas explicitados no decorrer do capítulo, o governo Vargas dispunha de liderança política e capacidade de comando institucional sobre a cadeia administrativa. Características que contribuíram para manter

sob relativo controle o ainda incipiente processo institucional de competição entre o sistema administrativo coordenado pelo DASP e as organizações colegiadas vinculadas à gestão da política econômica que, na sua maior parte, eram vinculadas à Presidência da República.

Ressalte-se que, se na fase do Governo Provisório o controle era exercido preponderantemente por formas personalizadas de coerção derivadas da atuação do círculo central de poder, a partir de 1936 tem início a consolidação institucional do sistema político-administrativo, possibilitando ao governo exercer um padrão de controle mais rígido sobre o aparato estatal e os quadros burocráticos. Com o surgimento do DASP, este se torna o *principal* agente de coordenação e o núcleo de um sistema que fornecia capilaridade administrativa e capacidade de comando institucional à Presidência da República, unindo esta aos Ministérios através das suas Comissões de Eficiência. Por intermédio desse sistema, o próprio exercício do poder político transcorria sob a égide de um conjunto de mecanismos administrativos e organizacionais que hierarquizava as relações entre os agentes políticos no interior do Executivo. Organização e administração formavam a base sobre a qual o Governo exercia o controle sobre o aparato estatal.

Essas questões nos remetem para o problema da caracterização dos padrões de relações existentes entre administração e política no contexto do projeto político nacional em curso. Entre 1930 e 1945 estava em curso um projeto nacional que, a partir do Estado Novo, passou também a se cristalizar num desenho organizacional correlato do Executivo, possibilitando ao ideário de modernização do Estado nacional se expressar através de um sistema administrativo relativamente integrado. Nesse contexto, as *formas de articulação entre política e administração* se estruturavam sobre bases políticas abrangentes, existindo uma forte coesão entre as estruturas administrativas e o ordenamento organizacional como base de orientação política para a ação dos atores governamentais no interior do aparato estatal. Administrar era sinônimo de organizar e articular as estruturas administrativas para o exercício do controle político-institucional no contexto do projeto nacional em curso. Com esse perfil, o estilo de governo passa a se referenciar não apenas no exercício da liderança individual do Presidente e de sue *staff,* como vigente durante o Governo Provisório, mas também nas regras e estruturas do sistema político-administrativo em processo de institucionalização.

Em síntese, uma das principais características do padrão de coordenação que começou a tomar forma logo a partir do Governo Provisório e atingiu sua plena forma

com o Estado Novo era a associação existente entre desenho organizacional e mecanismos administrativos como suporte do exercício de governo. Essa associação foi o que tipificou a Administração Pública brasileira e a sua orientação política nos seus primórdios, posta como estratégia de formas abrangentes de domínio político. Entre outros fatores, isso também foi possível porque, numa fase de incipiente institucionalização, o governo se defrontava com poucos limites formais na ação de modelagem organizacional do Executivo a partir das alternativas selecionadas pelo círculo governamental. Tratava-se de um regime que apresentava formas densificadas de convivência entre os mecanismos administrativos e o exercício do domínio político através do modelo organizacional vigente.

Mas o lento processo de institucionalização e de ampliação do aparato estatal foi o próprio limite para essa forma original de organizar o Executivo a partir da ação das lideranças políticas. As condições históricas e políticas pertinentes a um Estado em construção estavam se esgotando. Com o tempo, o processo de institucionalização estatal iria consolidar instituições, ampliar a base organizacional do Executivo e fortalecer os interesses dos agentes que operavam no seu interior. Na medida em que as instâncias de intermediação de interesses que circulavam no entorno do Estado se multiplicavam, essa tendência se ampliava. Nesse sentido, a ação governamental referenciada nas iniciativas das lideranças políticas individuais tinha limites frente a um Estado em processo de expansão e de diversificação. Sobre essa tendência, é sintomático que um outro regime autoritário, o instaurado em 1964, tenha concebido formalmente um modelo de coordenação mais descentralizado, fragmentado e incremental que o modelo daspiano.

Embora órfãos do DASP por opção, os sucessivos governos instaurados a partir de 1946 iriam considerar novamente a possibilidade de estruturação de um modelo de coordenação centralizada através das propostas de implantação de uma agência central de planejamento. Mas essa idéia iria assumir formas diferenciadas tanto no regime de 1946 quanto no Regime Militar, principalmente no que se refere à amplitude administrativa e organizacional do sistema de planejamento e à sua inserção institucional. Em certa medida, pode-se afirmar que a distintas formas de exercício de governo corresponderam diferentes propostas de coordenação governamental.

ANEXO I

Cronologia dos Fatos do Período

1930

- Revolução de 11 de novembro de 1930 e instauração do Governo Provisório
- Criados os Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e o de Educação e Saúde Pública
- É restabelecida a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil. Este passa a monopolizar o câmbio de moedas estrangeiras.
- Instaurada a Comissão de Padrões com o objetivo de uniformizar as compras realizadas pelo Governo Provisório

1931

- A Comissão de Centralização de Compras absorve as funções da Comissão de Padrões
- Criada a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, embrião do Conselho Técnico de Economia e Finanças, de 1937.
- Criados os Conselhos Nacionais do Trabalho, do Café, de Educação, de Contribuintes, e a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios

1932

- Revolução Constitucionalista de julho de 1932
- Tem início a reforma do Ministério da Agricultura sob a direção de Juarez Távora

1933

- Criado o Instituto do Açúcar e do Álcool
- Criados os Departamentos Nacionais de Produção Mineral, de Produção Vegetal e o de Produção Animal do Ministério da Agricultura, sob Juarez Távora
- Formulado o Código de Minas
- Extinção do Conselho do Café e sua substituição pelo Serviço Técnico do Café como parte da estrutura interna do Ministério da Agricultura
- O Instituto Nacional de Propriedade Industrial é transformado no Departamento Nacional da Propriedade Industrial, no contexto do processo de centralização administrativa ocorrido na política econômica e na área de infra-estrutura e produção

1934

- Elaborado o Plano Geral de Viação Nacional
- Elaborado o Código de Águas
- Criado o Conselho Federal de Comércio Exterior, vinculado à Presidência da República
- Tem início a reforma do Ministério da Fazenda sob a direção de Oswaldo Aranha
- Constituição de 16 de julho de 1934. O Art. 170 define que deve ser elaborado o estatuto dos funcionários públicos e situa o concurso público como requisito para acesso aos cargos públicos

1935

- Fundação da Aliança Nacional Libertadora e aprovação da Lei de Segurança Nacional
- É criada a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo, com a Subcomissão Nabuco propondo a criação do Conselho do Serviço Público Civil, marco da Administração Pública no Brasil

1936

- Lei 284 de 28 de outubro de 1936 institui o princípio do mérito e cria o Conselho Federal do Serviço Público Civil
- A lei 284/36 reconhece a figura jurídica dos contratados provisórios pela União, os "extranumerários".
- São criadas as primeiras Comissões de Eficiência nos ministérios, inicialmente subordinadas ao Conselho Federal de Serviço Público Civil.

1937

- Instauração do Estado Novo em novembro de 1937. Os partidos políticos são abolidos.
- A Constituição de 1937, através de seu Art. 156, ratifica o estabelecido na Constituição de 1934, definindo que o Governo deveria organizar o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis.
- A CF de 1937, através de seu Art. 67, define que o Governo deveria criar um órgão de coordenação administrativa.
- Criado o Conselho Técnico de Economia e Finanças, subordinado ao Ministério da Fazenda

1938

- O DASP é formalizado em julho de 1938, diretamente subordinado ao Presidente da República, substituindo o Conselho Federal do Serviço Público Civil e a Comissão de Padronização e passando a coordenar as Comissões de Eficiência dos Ministérios.
- Criado o Conselho Nacional do Petróleo
- Criado o Gabinete Civil da Presidência da República

1939

- Formalizado o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União
- Elaborado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, sob a coordenação da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda
- Criado o Departamento de Imprensa e Propaganda do Ministério da Justiça
- Criada a Comissão da Defesa da Economia Nacional, vinculada ao CFCE

1940

- Formalizadas as primeiras normas para a elaboração do orçamento da União

1941

- Criadas a CSN, a Comissão da Marinha Mercante e o Ministério da Aeronáutica

1942

- Criada a Coordenação de Mobilização Econômica-CME, vinculada à Presidência da República
- É criado o Conselho de Segurança Nacional-CSN na Presidência da República
- Surge a Comissão do Vale do Rio Doce
- A Missão Cook para a Mobilização Econômica chega ao Brasil

1943

- Realizado o I Congresso Brasileiro de Economia.
- Elaborado o Plano de Obras e Equipamentos-POE, sob a coordenação da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda
- A Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda propõe a elaboração de um orçamento especial paralelo ao Orçamento da União para os investimentos do POE.
- Manifesto dos Mineiros

1944

- Criação do CNPIC
- Conflito entre Simonsen e Vargas no âmbito do CNPIC
- Criada a Comissão de Planejamento Econômico-CPE, vinculada à Presidência da República

1945

- Em dezembro de 1945, durante o Governo José Linhares, o DASP perde suas funções de instância central de coordenação administrativa, o sistema daspiano é formalmente extinto e ele passa a ser um órgão de consulta e assessoria.

CAP IV – A República de 1946 e a Procura por um Modelo de Coordenação Governamental

1.1 Introdução

O período que se inicia em 1946 se caracteriza pelas sucessivas iniciativas governamentais em torno das reformas administrativas, todas elas circunscritas ao âmbito das propostas. Com exceção do Estatuto do Servidor de 1952, preponderaram tentativas abrangentes de mudanças, como o Anteprojeto de Reforma de 1953 e a instauração de comissões como a Comissão de Simplificação Burocrática-COSB, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos-CEPA e a Comissão Amaral Peixoto-CAP, iniciativas que não tiveram resultados efetivos antes de 1964. A partir do golpe militar, os trabalhos dessas comissões, particularmente da CAP, seriam incorporados nas formulações da Comissão Especial de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa-COMESTRA, que desaguou na reforma cristalizada no Decreto-lei nº 200 de 1967.

Deve ser ressaltado que no contexto do processo de desenvolvimento econômico e diante da existência de sérios gargalos no interior do aparato governamental, o problema administrativo passou a ser posto ao lado de outra questão importante na agenda governamental: a busca pela institucionalização de um modelo de coordenação abrangente e eficaz. Durante o período aqui focalizado, o debate sobre a coordenação governamental passou a ser crescentemente pautado pelas discussões em torno da criação de um OCP como instrumento de coordenação governamental, demonstrando que o problema administrativo ia assumindo um perfil técnico e institucional específico no contexto do desenvolvimentismo. Para os governos do período, não se tratava *apenas* de centralizar instâncias e instrumentos decisórios para o exercício do controle político-administrativo, mas também de desenhar um modelo de coordenação que simultaneamente garantisse esse requisito e fosse capaz de dotar a máquina de coesão administrativa e eficiência operacional.

Posto as tendências gerais do período, esclareço que este capítulo é a história do que foi tentado mas não efetivado. Em certa medida é o relato das principais propostas e idéias vigentes no período acerca das alternativas de reforma administrativa e

organizacional, idéias estas que foram parcialmente corporificadas durante o Regime Militar. Esta foi a característica da República de 1946 no que se refere à questão da coordenação governamental. Através do confronto entre as propostas e idéias postas nos relatórios oficiais e as dificuldades de implementá-las, é possível se entender os meandros político-organizacionais percorridos pelo Executivo nesse período.

2.1 O Tratamento da Questão Administrativa Sob o Regime de 1946

2.2 O Desmonte do Sistema DASP e o Novo Ciclo de Reformas

Uma das explicações para o quadro político-administrativo vigente durante a República de 1946, caracterizado pelo desmonte do sistema de mérito e as sucessivas e frustradas tentativas em torno de uma reforma administrativa, pode ser encontrada nas linhas de continuidade do novo regime com o Estado Novo. De acordo com Maria do Carmo Campelo de Souza (1990), o sistema partidário foi estruturado principalmente a partir das clivagens políticas existentes no Estado Novo, e o processo de democratização foi liderado pelas mesmas elites políticas regionais que comandavam o regime deposto nos estados, principalmente a partir do recém criado PSD. Na sua maioria, os legisladores e políticos que modelaram o sistema eleitoral e partidário da República de 1946, eram os mesmos que na década anterior haviam "encontrado nas doutrinas antiliberais a solução para os problemas do país". A mudança de regime não provocou uma substituição radical dos grupos no poder, "embora exigisse uma reformulação político-institucional" (Souza, 1990, p.64)

Matriz política e social dessa continuidade e um dos seus principais beneficiários o PSD, constituído principalmente pelos antigos interventores e membros da burocracia formada durante o Estado Novo, e disputando eleições sob as regras de um sistema eleitoral que super-representava as oligarquias dominantes no Congresso e possibilitava às lideranças nacionais do antigo regime se candidatarem em vários estados simultaneamente (Nicolau, 1993), iria se apresentar como um dos partido que poderia manter, à frente da burocracia de Estado, padrões de relações que contornavam de forma explícita as regras relativas ao sistema de mérito.

Se essa continuidade ajuda a explicar parcialmente os sucessivos fracassos em torno das reformas nas regras estritamente administrativas, não explica os rumos

assumidos pelos governos do período em relação ao desmonte do sistema político-organizacional daspiano, que poderia ter se mantido como uma base institucional de controle das lideranças governamentais sobre o aparato estatal. Pois de uma perspectiva organizacional e político-administrativa mais geral, as novas tendências foram numa direção oposta à vigente durante o Estado Novo.

De fato, os estudos da área de administração que abordam a trajetória da Administração Pública no Brasil (Nascimento, 1968; Menezes, 1969; Walrich,1974; Marcelino, 1987; Souza,1994; Santos, 1997) são unânimes em afirmar que após a queda de Vargas o sistema administrativo coordenado pelo DASP perdeu substância política e capacidade de ancorar administrativamente as ações do governo. Mas se o DASP foi desmontado enquanto um sub-sistema institucional capaz de coordenar um conjunto significativo de instituições estatais, ele permaneceu existindo enquanto modelo ideal formal e influenciando as iniciativas governamentais até a edição do Decreto-lei nº 200 de 1967. Os suportes político-administrativos do sistema daspiano foram *formalmente* esvaziados por José Linhares, através do Decreto-lei nº 8.323, de 7 de dezembro de 1945. Esse ato foi complementado com a iniciativa posterior de Dutra de eliminar as Comissões de Eficiência dos ministérios. Essas duas iniciativas seriam as primeiras de uma série de atos que se completariam durante o Regime Militar, pondo um fim definitivo ao modelo burocrático do DASP.

O Decreto-lei nº 8.323 reduziu o DASP a um órgão de "estudo e orientação dos problemas da administração, exercendo suas atividades no sentido de cooperação e articulação" com os órgãos do serviço público civil. Tratava-se de fato uma redução significativa nas competências atribuídas ao órgão pelo seu decreto original de criação, e mesmo diante das atribuições que ele foi assumindo durante a sua existência. O decreto estabelecia também que as atividades de coordenação e fiscalização da Administração caberiam aos respectivos órgãos administrativos ministeriais. As atribuições do órgão ficaram restritas principalmente às atividades de capacitação de servidores e ao processo de seleção de candidatos a cargos públicos. Parte de seus departamentos foi transferida para o MF, e as antigas divisões encarregadas de gerenciar os recursos humanos foram transformadas em órgãos de controle do acervo imobiliário do Governo Federal[54]. Tratava-se de uma mudança profunda em relação ao modelo político-administrativo anterior, transformando o antes centralizado sistema daspiano num conjunto de órgãos autônomos, justamente num período em que vigoravam as

pressões pela inclusão de quadros sem concurso público durante o Governo de José Linhares.

Este nomeou milhares de contratados sem concurso público, os denominados "extranumerários", inclusive iniciando a efetivação de várias tabelas para essa categoria de servidor. Esta iniciativa foi também impulsionada pela conjuntura política, em que convergiam as pressões fisiológicas pela contratação de pessoas sem concurso com as coalizões políticas orientadas pelo sentimento de revanche político contra o regime de Vargas alvejando o DASP (Marcelino, 1987; Nunes, 1997).

A proposta de flexibilizar os mecanismos de inclusão dos extranumerários se cristalizou na Constituição Federal-CF promulgada em 18 de setembro de 1946[55]. As medidas contempladas incorporavam aos quadros de funcionários estáveis todos os contratados fora do sistema de mérito, mesmo os absorvidos após as Constituições de 1934 e de 1937, que haviam contemplado esse princípio.

Nascimento (1968) observa que essas mudanças contaram com a criatividade jurídica brasileira. Como a Constituição de 1946 se referia ao provimento de "cargos" por concurso público, criou-se a figura jurídica abstrata da "função". Enquanto os cargos eram criados pelo Legislativo ou com o seu referendo, as funções poderiam ser criadas por Decreto do Executivo. Os contratados para as funções não estavam submetidos às regras dos ocupantes dos cargos, criando-se um grupo paralelo de servidores. Assim, a figura do "extranumerário", criada em 1936 para complementar as lacunas quantitativas do serviço público e mantidas pela Lei nº 284 e o Estatuto de 1939, cresceu de tal maneira que "em 1960, para cerca de 100.000 funcionários, havia em torno de 200.000 extranumerários" (p.114). A solução encontrada na figura do extranumerário antecipa a generalizada divisão entre "celetistas" e estatutários vigente a partir dos anos 60, com os primeiros sobrepondo em muito o quantitativo dos segundo durante os anos 70 e 80.

As iniciativas *políticas* assumidas por Linhares e Dutra marcam a nova fase da administração brasileira a partir de 1946, e durante os cinco anos seguintes do Governo Dutra, até a posse de Getúlio Vargas em janeiro de 1951, nada acontece na área administrativa de significativo. Mas em 1952 as preocupações com a reforma administrativa voltam à tona, ano que coincide com a criação da Escola de

Administração Pública-EBAP da Fundação Getúlio Vargas-FGV, sinalizando que o problema da administração já começava a ocupar um espaço qualitativamente distinto na mentalidade das lideranças governamentais.

Uma das primeiras iniciativas desse novo ciclo foi a elaboração do novo Estatuto dos Servidores Públicos Civis[56] de 1952, formalmente vigente até o ano de 1990 mas que começou a ser desfigurado a partir do Decreto-Lei nº 200 e a legislação administrativa complementar de 1970 e 1974[57]. Com 272 artigos, o novo Estatuto se mantinha fiel à Constituição de 1946 quanto às formas de acesso permitidas a funcionários e contratados, inclusive com a definição de que seriam criados mecanismos de enquadramento destes últimos, integrando-os de forma orgânica e definitiva na Administração Pública[58]. Apesar dessas concessões, de resto uma tradição que iria se consolidar na Administração Pública, deve ser reconhecido que o novo Estatuto restringia os princípios de enquadramento que vinculavam o funcionário com a organização, através da inclusão de regas referenciadas no perfil profissional dos funcionários e nas funções substantivas exercidas por eles como parâmetros de enquadramento dos mesmos. Assim, se não rompia com o caráter preponderantemente organizacional da burocracia e suas implicações corporativistas, flexibilizava essa orientação.

Um ano antes do novo estatuto entrar em vigor, Vargas organizou um grupo de assessores na Presidência da República, a Assessoria Econômica da Presidência. Dentre os inúmeros temas por ela tratados[59] - grande parte deles relacionado às questões da infra-estrutura econômica-, estava o da reforma administrativa. Os estudos elaborados entre os anos de 1951 e 1953 se concentraram sobre a reorganização dos ministérios e de seus colegiados, além de propor mecanismos de descentralização de funções, embora procurando manter o controle e a coordenação na Presidência da República. O grupo de assessores propôs um sistema de planejamento e coordenação dotado de um desenho sistêmico e amplo, articulando a Presidência às instâncias ministeriais de coordenação setorial. Tratava-se de algo semelhante ao desenho organizacional do sistema DASP no período das comissões de eficiência.

O produto dessa proposta se cristalizou através de um Anteprojeto de Reforma Geral da Administração Federal, submetido de forma preliminar a uma Comissão Interpartidária[60], onde sofreu inúmeras modificações, foi devolvido ao Executivo, e

posteriormente encaminhado ao Congresso como Projeto de Lei 3.563 de 31 de agosto 1953[61]. Mas o Projeto nunca foi aprovado, visto que originalmente contemplava a criação de um órgão central de coordenação e planejamento na Presidência da República, o Conselho de Planejamento e Coordenação, idéia repudiada pelos parlamentares.

Pela proposta, o Conselho de Planejamento e Coordenação, órgão de cúpula a ser presidido pelo Presidente da República e integrado por Ministros de Estado e dirigentes dos órgãos subordinados diretamente ao Presidente[62], teria a atribuição de coordenar as atividades dos diversos setores da administração e aprovar os planos e programas de desenvolvimento. Ao conselho central se acoplaria as comissões interministeriais, estruturando-se um sistema desenhado de forma semelhante ao vigente no período do DASP, com um núcleo coordenado pela Presidência e as comissões ministeriais fornecendo capilaridade e capacidade de acompanhamento das políticas públicas[63]. O argumento dos parlamentares era o de que as funções de planejamento e coordenação no domínio econômico poderiam ser realizadas pelo Conselho Nacional de Economia. Contudo, o CNE era um órgão consultivo orientado para estudos econômicos, de caráter paraestatal e detendo relativa autonomia frente ao Executivo. Com esse *status* jurídico-institucional não poderia atuar plenamente como um órgão de Estado.

Tendo como pano de fundo esses conflitos, quando o Presidente Vargas envia o Projeto de Lei ao Congresso, ele já havia retirado do mesmo a proposta do Conselho de Planejamento e Coordenação. Acerca dessa iniciativa, posteriormente os integrantes da CEPA consideraram que a falha mais grave do Anteprojeto de 1953 era a ausência de um órgão central de planejamento que integrasse as ações governamentais através de um sistema único e articulado[64].

A observação faz sentido se for percebido que neste período as entidades autárquicas já eram numerosas, fosse porque se desdobraram das antigas comissões ou porque simplesmente foram criadas com esses *status* para gerir novas áreas de políticas. De acordo com as informações do Relatório da CAP, por volta de 1963 já eram mais de uma centena em funcionamento. Poucos foram os ministérios que fugiram parcialmente a essa tendência até o início da década de 60, apenas os vinculados às funções de defesa nacional, justiça e relações exteriores. A avaliação realizada pela equipe da CEPA era a

de que o grande problema enfrentado pelo Anteprojeto foram os interesses de burocratas e políticos, explicitando textualmente que as redes de "caráter privatista mobilizam e logo adquirem o apoio das burocracias" mesmo antes destas conhecerem a fundo os conteúdos das reformas propostas. Por estes e outros motivos, a Comissão concluía que "*reorganizar é muito mais complexo que organizar*", visto que o que se tinha em mira não era simples alteração plástica do sistema administrativo federal, mas uma reforma profunda, de base, e "revolucionária em seus efeitos"(CEPA, 1963, p. 28-30). Nestas observações, a percepção de seus membros de que as iniciativas assumidas pelos governos agregam interesses e funções e se cristalizam como organizações consolidadas.

Mas de forma crescente a conjuntura gerava tensões no modelo organizacional e administrativo vigente. A necessidade de mudanças nos padrões administrativos era uma tarefa política, até mesmo em função do acelerado processo de expansão das estatais e da modernização da base econômica do país. Apenas no segundo governo Vargas foram criadas 13 novas estatais, incluindo a Petrobrás, o BNDE e o Banco do Nordeste. Assim, as iniciativas administrativas em curso durante os anos 50 expressaram a percepção governamental acerca da inadequação do aparato governamental aos novos desafios postos pelo processo de desenvolvimento. No seu conjunto, a criação da Assessoria Econômica da Presidência, as proposições resultantes da Missão Brasil-Estados Unidos a partir de 1951, a criação do BNDE e do seu Departamento de Economia em 1952, e a criação da Comissão CEPAL-BNDE, ampliaram as tensões técnicas e administrativas no interior do aparato estatal, impulsionando o Governo a reconsiderar o tema da reforma. O fato é que, fosse por resistência dos partidos, debilidade política do governo Vargas, desinteresse do próprio Presidente em aprofundar as reformas, ou mesmo porque o mandato presidencial se encerrou de forma trágica em 24 de agosto de 1954, nesse período o governo não logrou obter êxito em suas tentativas de reforma, e a Administração permaneceu operando a partir de padrões em que a carreira pública continuou sendo objeto de "acirrada luta interna pelo nepotismo" (Souza,1994, p. 61).

Apesar dessas tensões, durante o Governo de Juscelino Kubitschek a questão administrativa foi mais estudada que efetivada. Mesmo porque os Grupos Executivos foi a alternativa utilizada pelo Governo de JK para suprir as deficiências imediatas da Administração no que se refere à base de coordenação do projeto de desenvolvimento

econômico. Dada a heterogeneidade da aliança governamental[65], realizar reformas administrativas profundas significaria provavelmente incrementar as fissuras na base parlamentar governista, visto que a iniciativa implicaria em mudanças nas formas vigentes de provimento de cargos através dos mecanismos vinculados ao clientelismo partidário, sistema tão bem expresso no crescimento dos "extranumerários". A estrutura ministerial do Executivo apresentava uma nítida divisão ministerial entre o PSD e o PTB, e modificar esse quadro não seria tarefa simples. O PSD se apresentava como o partido que possuía a maior bancada parlamentar e o maior número de ministros, detendo o controle da política financeira através do Ministério da Fazenda, ocupado na maior parte do período por José Maria Alckmin e Lucas Lopes. O PTB, partido do vice-presidente João Goulart, controlava o Ministério do Trabalho e os órgãos vinculados à Previdência Social[66]. Enfim, a idéia de uma reforma administrativa de caráter global só iria complicar a base de governabilidade do Presidente e, sem assegurar, *de imediato*, um incremento na eficiência da máquina administrativa. Após quase 20 anos de convivência com o aparato estatal, a burocracia tradicional inserida nos órgãos da administração centralizada, representada no período principalmente por setores do PSD, já detinha um grau razoável de controle dos mecanismos internos da máquina pública, e seria um condicionante poderoso em qualquer tipo de reforma mais ousada.

Foi no contexto dessas limitações políticas que no ano de 1956 foram criadas duas Comissões, uma delas propondo mudanças abrangentes na estrutura do Executivo. A COSB foi a primeira. Criada em julho de 1956 e alocada no DASP, dentre seus principais objetivos estava o de propor mecanismos de "descentralização dos serviços mediante delegação de competência, fixação de responsabilidades e prestação de contas da autoridade" [67], além de promover medidas de correção das rotinas dos Ministérios. A proposta era a de que em cada Ministério fosse criada uma subcomissão nomeada pelo Presidente da República incumbida de propor à COSB/DASP as medidas necessárias à execução das mudanças propostas. Mas o DASP já não detinha mais o antigo poder e, até por isso, um mês depois foi criada a CEPA, iniciativa que se mostraria mais importante em seus desdobramentos políticos e amplitude das suas proposições.

Tanto a CEPA quanto a CAP, que seria criada em 1963, sintetizaram em suas proposições as idéias predominantes do período acerca de um modelo ideal de planejamento administrativo e de coordenação governamental. A orientação política dominante das propostas elaboradas era a de reforçar a capacidade de controle dos

governos sobre o aparato do Executivo por meio da consolidação institucional das funções de controle da PR e da ampliação da sua capilaridade administrativa. Eram formulações que contemplavam concepções centralizadoras, embora mantivesse funções importantes do sistema de coordenação proposto nos ministérios. A proposta tentava manter um equilíbrio entre as posições a favor e contra o processo de centralização, tendo em vista que a experiência do Anteprojeto de 1953, ainda em tramitação naquele período, desestimulava iniciativas explicitamente centralizadoras. Tendo em vista o significado político e institucional que as propostas resultantes dessas duas comissões tiveram, me deterei um pouco mais sobre o perfil das principais proposições elaboradas.

A CEPA-Comissão de Estudos e Projetos Administrativos

A CEPA foi criada por Juscelino para assessorar a Presidência da República nas questões relacionadas aos projetos de reforma administrativa. O objetivo era o incremento da "capacidade executiva da administração federal" através da reestruturação de órgãos e níveis de autoridade de acordo com a "importância" do assunto. Na justificativa do decreto era reconhecido que a complexidade e magnitude dos problemas requisitavam "instrumentos de coordenação e controle mais eficazes", tornando inadiável a institucionalização de uma Chefia Executiva no Governo[68].

Duas questões tornam-se evidentes no decreto de criação da CEPA. A primeira é o significado do contexto que mobilizou o ato administrativo: a urgência do projeto de desenvolvimento deflagrado pelo governo e a necessidade de tornar a administração mais eficiente. A segunda questão refere-se à *seletividade* temática e organizacional contemplada nos princípios e prioridades da intervenção governamental: nem todos os órgãos, níveis de autoridade e assuntos poderiam ser enquadrados nos objetivos gerais da reforma. Assim, deveriam ser mantidas nas proximidades do núcleo presidencial as questões consideradas importantes para o projeto em curso. Com isso, o governo assumia a alternativa de manter dois tipos de administração: uma, de primeira linha, integrada pelos grupos executivos, órgãos de planejamento da política econômica e entidades autárquicas especiais. Outra, continuaria circunscrita aos demais órgãos da administração centralizada, passíveis de receberem delegação em questões periféricas ao projeto central de governo. Assim, Juscelino implementou muito pouco das propostas da Comissão.

A CEPA retomou as propostas do Anteprojeto de 1953, incluindo nele os pareceres dos partidos e a versão final do Projeto de Lei 3.563 de 31 de agosto 1953. Os membros da comissão eram constituídos por alguns daspianos históricos orientados pelos princípios de fortalecimento das funções do Estado, e também por técnicos de alto escalão mais afinados com uma perspectiva liberal, tais como Octávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos[69]. No seu relatório inicial, a Comissão afirmava que o propósito do trabalho era melhorar a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo Federal em prol das condições de coordenação das atividades administrativa e do efetivo controle das diretrizes governamentais. As mudanças sugeridas eram amplas, envolvendo transformações nas formas de estruturação e de articulação dos ministérios, o fortalecimento das instâncias de coordenação governamental situadas na Presidência e a reestruturação dos procedimentos administrativos vigentes no governo. Foi dado particular destaque à organização e ao papel de coordenação da PR, tema que ocupou todo um volume do relatório da comissão.

O diagnóstico identificava dois problemas centrais: o congestionamento administrativo da PR e a grande quantidade de órgãos semi-autônomos que não respondiam aos Ministérios porque operavam a partir dos contatos informais com esta. Na realidade tratava-se de órgãos que mantinham algum tipo de vínculo político com o núcleo presidencial, mas que poderiam atuar de forma independente[70].

Um dos eixos centrais da reforma proposta era a de descentralizar a execução das políticas nos Ministérios e centralizar o controle na Presidência, esvaziando esta das suas atividades rotineiras. A Comissão elaborou a proposta de uma nova organização ministerial que iria de fato se efetivar a partir de 1960, talvez um de seus mais importantes desdobramentos[71], embora de forma mais imediata apenas fossem criados os Ministérios de Minas e Energia e o da Indústria e Comércio, instituídos no segundo semestre de 1960[72]. Também foram recomendados a ampliação do sistema de mérito e o fortalecimento da autoridade do DASP como órgão central de coordenação e planejamento administrativo, propostas estas que não foram efetivadas por Juscelino, visto que o Plano de Cargos e Salários de 1960 apenas parcialmente acatou estas sugestões.

Uma questão central contemplada pela CEPA foi a proposta de se institucionalizar um sistema de planejamento administrativo global. No relatório inicial da Comissão o órgão central do sistema seria um conselho integrado por Ministros e presididos pelo Chefe do Executivo, de caráter mais descentralizado e participativo. Mas no volume final essa instância passou a ser um Departamento Central de Planejamento, órgão de linha da estrutura do Executivo vinculado diretamente à Presidência da República[73]. É provável que essa mudança tenha expressado os conflitos existentes entre as lideranças governamentais que advogavam um caráter mais centralizador e orgânico para o sistema de planejamento e os atores vinculados ao sistema político partidário, que resistiam a esse tipo de proposta.

Além desse núcleo político central de coordenação e planejamento, nos ministérios estavam previstas comissões de planejamento dirigidas pelos respectivos Ministros e integradas por diretores e dirigentes setoriais. A proposta era a de que a Presidência e os Ministérios constituíssem um amplo sistema de planejamento institucionalizado, com a atribuição de planejar as atividades de cada órgão com base no "conhecimento objetivo", e que resultasse num "plano geral orgânico de longa duração". O relatório final considerava que a "falha mais grave" do Projeto de Lei de reforma administrativa de 1953 era precisamente a omissão de um sistema de órgãos que, "enredando toda a administração federal, tenha a atribuição expressa de planejar as atividades governamentais"[74].

Como o Anteprojeto de 1953, os trabalhos da CEPA não foram implementados pelo Governo de Juscelino, e os problemas administrativos do Executivo continuaram se aprofundando, como vieram comprovar os relatórios da CAP em 1963. A única iniciativa de vulto do período ocorreu em 1960, já ao final do Governo de Juscelino. Nesse ano foi instituído o Plano de Classificação de Cargos de acordo com as diretrizes do Estatuto dos Funcionários Públicos de 1952. Pelo novo instrumento[75], as definições de classe, cargos, grupos ocupacionais e de serviços tornaram-se mais rígidas e específicas[76], reduzindo a possibilidade de acesso direto ou derivado aos cargos fora do concurso público.

Mas a integridade dos princípios de mérito vigentes no PCC teve vida curta com a edição da Lei 6.069 de 1962, que flexibilizou os requisitos para a inclusão de contratados temporários no Plano de Cargos[77]. E em que pese o significado doutrinário

dos trabalhos da CEPA, o clientelismo mais uma vez mostrou sua força, reforçando a trajetória de erosão do princípio do mérito. Com isso, iam se consolidando as dificuldades para a instauração de mecanismos eficientes de coordenação governamental. Essa iniciativa integrou a sucessão de medidas administrativas que erodiu sistematicamente o pretendido sistema de mérito e a possibilidade de formação de uma burocracia weberiana no Brasil.

Aqui é importante ressaltar que as propostas das comissões formadas no período apresentavam preponderantemente um caráter organizacional. Com essa estratégia os atores políticos e os líderes governamentais procuravam contornar a efetivação de medidas administrativas que implicasse em custos políticos significativos para ambos, embora deva ser ressaltado que tanto a CEPA quanto a CAP contemplaram medidas desse tipo. Mudanças administrativas profundas tendem a afetar os modelos organizacionais vigentes e deflagram novos padrões de interação entre os grupos políticos e suas clientelas. Nesse sentido, durante os governos do período havia sempre a perspectiva de restringir as mudanças aos aspectos organizacionais, na expectativa de que esse tipo de iniciativa pudesse incrementar o padrão de governabilidade mas contornando medidas administrativas que pudessem gerar resistências por parte dos aliados políticos e das burocracias.

A CAP-Comissão Amaral Peixoto

Esse tipo de alternativa voltou a se exprimir em 1963, durante o Governo Goulart, já no contexto de uma profunda crise política. E mais uma vez uma comissão encarregada de propor as novas mudanças organizacionais era a esperança do governo para melhorar a eficiência da Administração e as condições internas da governabilidade. Com a criação do Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, em fevereiro de 1963, foi nomeando o então deputado Ernani do Amaral Peixoto como seu titular, tornando-se o coordenador da denominada Comissão Amaral Peixoto-CAP. Esta foi subdividida em várias subcomissões encarregadas de estudar e propor as medidas administrativas[78]. O que a CAP fez foi retomar os trabalhos da CEPA e do Anteprojeto de 1953, aprofundando e detalhando as proposições destes.

O decreto que criava a comissão definia que um de seus objetivos era o de implantação e institucionalização do "planejamento administrativo em todos os setores integrantes do Poder Executivo" Tratava-se de fato de uma iniciativa de envergadura, com o objetivo de definir o escopo de uma reforma que deveria ser ampla e abrangente. Sob a coordenação geral de Benedito Silva, professor e pesquisador da FGV, e tendo na Assessoria Geral Luiz Simões Lopes, primeiro presidente do DASP e então Presidente da FGV, a Comissão se dividiu em 20 grupos[79], 11 orientados preponderantemente para a modelagem organizacional dos Ministérios e da Presidência da República, e os restantes dedicando-se às questões temáticas.

As primeiras conclusões da CAP foram apresentadas ainda em 1963, divididas em quatro volumes dedicados a propor amplas reformas na organização do Executivo. Mas o volume final foi publicado apenas no ano de 1966, já no contexto das negociações em curso entre as lideranças governamentais do Regime Militar e os membros remanescentes da Comissão para a incorporação de algumas de suas propostas[80].

Três principais objetivos gerais orientaram as propostas da comissão: a) a montagem de um sistema federal de planejamento; b) a reorganização das hierarquias ministeriais; c) e a reversão e controle do acelerado processo de autarquização. O problema central que impulsionava as proposições contidas nos relatórios era a institucionalização de formas satisfatórias de *coordenação governamental*, posta como a principal questão a ser enfrentada pelo Estado brasileiro.

No que se refere ao a) sistema federal de planejamento, a Comissão considerou que o país tinha apresentado progressos no planejamento "parcial", sobretudo no setor econômico. Caberia agora avançar para a fase mais "avançada e fecunda, que é a do planejamento governamental global", etapa em que os planos setoriais são ajustados e agregados em planos gerais de referência para a ação governamental. A proposta era a de que o Poder Executivo estabelecesse um sistema de planejamento envolvendo as atividades de curto e longo prazo de cada órgão ministerial, integrando-os num plano geral orgânico.[81] O objetivo estratégico era o de "adotar o planejamento como alavanca de aceleração deliberada do progresso do país."(CAP, 1964, p.29). Dessa forma, o plano global, já consolidado como instrumento de orientação da ação governamental, deveria ser visto também como instrumento de coordenação capaz de compatibilizar os

diferentes objetivos das políticas setoriais e servir de base para o gerenciamento da crescente interdependência da política de desenvolvimento.

O sistema de planejamento proposto tinha os mesmos moldes do formulado pela CEPA, inclusive mantendo alguns elementos do antigo sistema DASP, principalmente no que se refere às cadeias de comando entre o núcleo governamental e o entorno administrativo do sistema situado nos ministérios. Mas se distinguia da última versão da proposta elaborada pela CEPA. Enquanto nesta existiria um departamento central de linha vinculado à Presidência, pela proposta da CAP a Secretaria-Geral e o Conselho de Planejamento seriam o núcleo decisório do sistema de planejamento. O Conselho seria um colegiado interministerial[82] de caráter assessorial, com a responsabilidade de selecionar os objetivos de longo alcance, aprovar e rever os planos gerais e parciais do governo, além de acompanhar o processo de execução dos planos e programas governamentais. A Secretaria-Geral, diretamente subordinada ao Presidente da república, teria a responsabilidade de consolidar em planos gerais os planos parciais elaborados pelos ministérios através de seus respectivos órgãos internos de planejamento. Seria um órgão de coordenação e acompanhamento dos programas setoriais, articulando a Presidência com as comissões ministeriais. De acordo com a concepção de que o planejamento seria um sistema amplo e uma atividade inerente ao funcionamento de todo o governo, seriam estruturadas comissões e secretarias de planejamento em cada um dos ministérios existentes.[83] Através da coexistência do Conselho interministerial e da Secretaria Geral, a CAP procurava contornar as resistências de ambos os blocos de poder à implantação do sistema proposto: de um lado, políticos e burocratas, e do outro as lideranças do círculo governamental.

A questão central no desenho institucional proposto era garantir a efetividade do processo de coordenação governamental. Inclusive nos relatórios torna-se difícil separar as dimensões descritivas, vinculadas ao desenho do sistema de planejamento, das suas dimensões prescritivas, relativas ao controle político das instituições governamentais. Essa profunda imbricação entre as duas dimensões do modelo proposto expressava a urgência governamental em debelar uma crise política e institucional que vinha se aprofundando há alguns anos. Na definição de planejamento contida no "Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal", o planejamento era definido como "*técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso* social, cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do país" [84]

A pretensão de implantar essa matriz organizacional hierárquica, referenciada em centros de racionalidade que ficariam situados no núcleo governamental, se completava com o segundo objetivo geral: a b) reorganização das hierarquias ministeriais. Uma primeira diretriz era a de descongestionar a Presidência da República das funções de natureza executiva, inclusive retirando de sua estrutura os conselhos, autarquias e comissões estranhos ao papel da Presidência. Esta deveria emergir no cenário do Executivo como "órgão ortodoxo de comando" do sistema administrativo federal e centro nervoso do Poder Executivo. Mas essa reformulação requisitava mudanças no grau de articulação interinstitucional existente entre as unidades ministeriais. Em função disso, foi proposta uma forma de agregação em que os ministérios seriam organizados em quatro grandes grupos de acordo com as atribuições gerais consideradas na época, agregação bastante semelhante à adotada pela Reforma de 1967.[85] A proposta já contava com divisões ministeriais que só viriam a ocorrer ao final da década de 60. Também foi contemplada a criação da figura do subministro (atuais secretários executivos), com o objetivo de suprir a falta do titular em caso de viagens ou vacância, justificado também em função da necessidade de substitutos afinados com os problemas dos ministérios (CAP, 1965).

Uma questão aparentemente tangencial, mas que teria implicações sobre os padrões de coordenação vigentes a partir de 1967, foi a proposta, posteriormente efetivada, de ampliar verticalmente as estruturas ministeriais. Até então as divisões existentes abaixo dos ministros partiam dos departamentos, um pouco mais restritos que às atuais secretarias. Foi proposto que os ministérios deveriam ter secretarias ou superintendências entre os ministros e os departamentos, incluindo um novo nível hierárquico na estruturação governamental. O pressuposto implícito da proposta era o de que esse formato proporcionaria maior organização e especialização funcional aos ministérios, visto que as estruturas seriam agregadas através das secretarias e superintendências responsáveis pela coordenação de temas afins, incrementando a eficiência e a capacidade da coordenação do primeiro escalão. Na prática, o objetivo subjacente era o de reduzir o escopo de questões que os ministros teriam que tratar de forma fragmentada.

Mas se do ponto de vista da lógica organizacional isso era correto, a simples observação da dinâmica política que predomina no funcionamento do sistema político brasileiro já serviria para antecipar alguns resultados inesperados. Num quadro político fragmentado e em que os ministérios tendem a ser divididos horizontalmente entre grupos políticos distintos, a inclusão de mais um agente político detendo um *status* decisório elevado viria demonstrar posteriormente que nem sempre a racionalidade administrativa pode ser avaliada fora do quadro político subjacente. Os secretários setoriais se tornaram mais um agente na cadeia decisória, situados entre o momento inicial da decisão assumida pelos atores políticos do núcleo governamental e o processo final de execução e acompanhamento das políticas estatais. Com o decorrer do tempo, e na medida em que os recursos de poder do Executivo tornaram-se mais disponíveis, os secretários setoriais adquiriram espaço de poder, controlando recursos significativos das políticas públicas. O fato é que as decisões sobre a execução dos programas governamentais passaram a ser assumidas principalmente pelos terceiro e quarto escalões, os secretários setoriais e seus subordinados diretos, os diretores. Com isso, replicou-se no interior da Administração central problemas de delegação típicos da Administração descentralizada, além de se ampliar a inserção de agentes políticos na cadeia decisória governamental.

Por fim, o c) terceiro objetivo definido pela CAP era fazer refluir o processo de autarquização da Administração Federal, e especial destaque foi dado a esse tema. A proposta estabelecia uma distinção entre os "serviços estatais dependentes"[86], subordinados diretamente ao Presidente e aos ministros e integrados pelas secretarias, órgãos centralizados, departamentos e divisões, e os "serviços estatais autônomos": autarquias, entidades paraestatais, empresas públicas e sociedades de economia mista[87]. Na prática essa distinção apenas reconhecia e classificava o quadro já existente. O principal problema identificado era a ausência de coordenação e o descontrole diante da proliferação de autarquias e demais entidades da administração indireta. O documento ressaltava o fato de já existirem mais de cem autarquias, que juntamente com as demais entidades da administração indireta dispunham de um orçamento duas vezes superior ao destinado à Presidência e Ministérios. De acordo com o relatório da comissão, *nenhuma das autarquias* havia recebido a quitação do Tribunal de Contas da União entre 1946 e 1963[88]. Acerca desse quadro, o documento considerava que havia se consolidado um regime de "órgãos semi-soberanos dentro do Estado brasileiro" e, particularmente em relação às empresas públicas, observava que a "única aparência de controle ensaiada por

parte do Governo consiste na faculdade de nomear os respectivos corpos dirigentes" (CAP, 1965, p. 31-32).

Em que pese as diferenças políticas entre os dois regimes políticos, os trabalhos da CAP forneceram os parâmetros que orientaram as medidas assumidas pela reforma administrativa federal de 1967. Nesse sentido, havia uma forte linha de continuidade de diagnósticos e proposições gerais que emergiram desde os eventos de 1953. Certos temas e proposições perpassaram os diferentes regimes e estilos de governo, indicando uma progressiva construção de consenso político por parte das elites administrativas em torno de algumas soluções para melhorar os padrões de coordenação e eficiência governamentais. Na realidade, uma sutil *rationale* administrativa ia se estruturando a partir dos requisitos de eficiência operacional e administrativa do desenvolvimento econômico.

3.1 As Tendências Organizacionais do Período: a expansão ministerial e a busca por um modelo de coordenação governamental

A procura por um modelo político-organizacional que simultaneamente satisfizesse as exigências do crescimento econômico acelerado e garantisse padrões de controle governamental era um dos objetivos que vinha norteando a organização do Executivo desde o final da década de 1930. O debate em torno da institucionalização de um órgão central de coordenação, crescentemente identificado com um OCP, emerge nesse contexto.

Mas parece óbvio que nem sempre esses objetivos são conciliáveis. Se entre 1930 e 1945 o Governo pode, em termos gerais, impor a sua agenda de estruturação estatal e de desenvolvimento econômico da forma mais adequada ao seu perfil político, durante o regime de 1946 os objetivos do desenvolvimentismo e a seletividade setorial dos investimentos se defrontaram com os limites derivados do processo de institucionalização do Estado, impulsionando os governos a criarem alternativas para planejar e executar a agenda econômica. O objetivo de institucionalização de um OCP permaneceu perpassando de forma implícita essas alternativas, embora tenha sido implantado de forma muito parcial nesse período

O fato é que o processo de expansão ministerial entre 1945 e 1964 caminhou de forma paralela a esse projeto mal inserido no modelo ministerial em curso, mas sobrevivendo através das instâncias políticas de coordenação incrustadas na Presidência da República. Nesta, foram criadas instâncias decisórias e grupos provisórios dedicados ao planejamento do desenvolvimento, orientadas principalmente para a administração dos planos setoriais ou multisetoriais que surgiram nesse período. Àquela altura do processo de industrialização, a escala de investimentos e as transformações institucionais envolvidas no processo de implantação dos planos, requisitavam formas de centralização da coordenação governamental.

Nos itens seguintes procuro descrever os principais momentos dessa tendência e as formas organizacionais que se instauraram a partir das tentativas de consolidação de um órgão central de planejamento. Saliento que alguns dos eventos explicitados à frente já foram referidos nesse mesmo item, mas no bojo da discussão sobre a reforma administrativa. Agora, algumas dessas iniciativas serão referidas dentro da discussão acerca do perfil ministerial e a procura por formas de institucionalização do planejamento.

3.2 O Planejamento, as Alternativas de Coordenação e a Expansão Ministerial no Contexto do Desenvolvimentismo

Dentre outras características, o regime de 1946 emerge sob o signo constitucional do planejamento. Através de vários artigos da Constituição de 1946 o planejamento e os planos ganham relevo, principalmente a questão do planejamento regional[89]. Em termos políticos mais imediatos, a indicação mais significativa da Constituição de 1946 estava no Art. 205, em que era sugerido a criação do Conselho Nacional de Economia-CNE como órgão autônomo de caráter consultivo, “cuja organização” seria regulada em lei, com o objetivo de “estudar a vida econômica do País e sugerir ao Poder competente as medidas que considerar necessárias”[90] A regulamentação só veio em 1949, substituindo o CFCE e atribuindo-lhe a função de opinar sobre as diretrizes da economia nacional[91]. O CNE era composto de membros nomeados pelo Presidente da República, podendo apresentar projetos de lei e propor amplas medidas de política econômica. Mas continuava sendo um órgão consultivo e orientado para a produção de informações, sem poder efetivo de se transformar em uma instância de linha e central para o planejamento. Mesmo porque, tratava-se de um órgão paraestatal.

Foi nesse contexto, caracterizado pela ausência de um órgão central de coordenação e planejamento e de indefinições quanto às atribuições das várias organizações encarregadas de administrar o processo de desenvolvimento, que os planos surgem como mais um fator adicional a impulsionar a criação de arenas decisórias estratégicas situadas fora das estruturas regulares dos ministérios. Carregando importantes objetivos setoriais no âmbito da agenda de desenvolvimento econômico, os planos requisitavam instâncias específicas de administração, fato que contribuiu para ampliar o quadro de superposição decisória do Executivo.

O último plano do Estado Novo, o POE, se esgotou abruptamente com a queda de Vargas, asfixiado pela ausência de recursos. Mas, diante dos requisitos infra-estruturais da industrialização, e encontrando-se o DASP em processo de esvaziamento durante o governo Dutra, o seu então Diretor Geral, Mário Sampaio, tentou resgatar o poder do órgão através da estratégia de reforçar o lugar do planejamento no âmbito do Governo. Assim, as diretrizes e projetos do POE foram incorporados pelo Plano Salte - sigla de Saúde, Alimentação, Transportes e Energia - entre 1948 e 1949. Mas logo emergiram problemas relacionados ao processo de coordenação do Plano, decorrentes principalmente dos conflitos entre o DASP e o Ministério da Fazenda em torno do controle do orçamento do mesmo[92]. Em decorrência dessas divergências, apenas uma parcela mínima das dotações orçamentárias liberadas pela Fazenda passou pelas mãos do Administrador, pois o MF repassava diretamente os recursos para os ministérios setoriais, contornando as competências atribuídas ao DASP (Costa, 1971, p. 98-99). Em meio a esses conflitos, o Plano Salte foi se esgotando lentamente, sobrevivendo mais como receptáculo de rubricas orçamentárias dispersas. Manifestava-se, assim, a perspectiva analítica de Daland (1967) de que, se na fase de formulação os planos podem exercer um papel político positivo para os governos, na fase de execução essa tendência se inverte.

Com a posse de Vargas, os requisitos administrativos do desenvolvimento iriam se expressar nas propostas da Assessoria Econômica da Presidência e no frustrado Anteprojeto de 1953, com o Conselho de Planejamento e Coordenação Econômica, além da proposta do empresariado para que o Governo Vargas criasse um Ministério da Economia[93]. Como explicitado no item anterior, essas iniciativas se desdobraram na criação das comissões COSB, CEPA, CAP, e posteriormente na COMESTRA e no Decreto-Lei 200 durante o Regime Militar.

Mas as tentativas de instauração de uma instância central de coordenação não foram efetivadas até o ano 1964. E na ausência de um órgão central de planejamento e coordenação da política econômica, vários órgãos estatais e organismos paraestatais atuavam de forma paralela, sem estarem submetidos a mecanismos centrais de coordenação ou a um plano global capaz de soldar o processo de intervenção governamental. Alguns desses órgãos detinham amplos instrumentos de intervenção na política de desenvolvimento econômico, criando um quadro político-administrativo com grande potencial de conflito interinstitucional. Na sua esmagadora maioria, eram instâncias administrativas vinculadas ao Ministério da Fazenda e algumas delas à Presidência da República: grupos de trabalho, conselhos, comissões, muitos deles de caráter corporativo.[94] O fato é que no início da década de 50, o governo se locomovia entre o acelerado processo de autarquização do aparato governamental e a necessidade de consolidar um modelo coerente de administração da política de desenvolvimento em meio ao emaranhado de órgãos em que se transformava o Estado sob o desenvolvimentismo. Nesse contexto, o quadro institucional caminhava célere para a fragmentação setorial e a dispersão da ação governamental. DASP, MF, SUMOC-Superintendência da Moeda e do Crédito, CNE, BB, o BNDE com o seu Departamento de Economia, além dos colegiados e grandes empresas estatais que estavam sendo criados, eram alguns dos poderosos órgãos com potencial de fragmentar a ação governamental no contexto do desenvolvimentismo.

Nesse contexto, caracterizado pela ausência de uma agência central de coordenação capaz de unificar a atuação dos vários órgãos vinculados à agenda de desenvolvimento, tanto o Governo Vargas quanto o de Juscelino iriam se defrontar com demandas importantes e urgentes. Alguns eventos impulsionaram transformações na forma como o Governo tratava o problema do planejamento. Dentre esses fatos, a chegada da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento-CMBEU teve desdobramentos técnicos e institucionais importantes. A comissão operou entre 1951 e 1953 a partir de um acordo assinado ao final do Governo Dutra, e contribuiu para consolidar a idéia de planos de longo prazo e instâncias especializadas em planejamento[95]. A partir da experiência conjunta da Missão, em novembro de 1951 o Governo instituiu o Programa de Reaparelhamento Econômico e Fomento da Economia Nacional, o Plano Lafer, e criando o BNDE em 20 de junho de 1952 com o objetivo imediato de apoiar as operações financeiras demandadas pelo novo Plano[96]. Em maio de 1953, antes mesmo das conclusões dos trabalhos da Comissão Mista, que se encerrou

em dezembro de 1953, foi estruturado o Grupo Misto BNDE-CEPAL, com o objetivo de aprofundar os estudos sobre a economia brasileira. As propostas desse estudo, - Parte I do "Esboço de um Programa Preliminar de Desenvolvimento para a Economia Brasileira-1955-1962" -, concluído em 1955 e divulgado em 1956 e do qual participava Celso Furtado, deveriam ser apoiadas pelo BNDE. Da seleção e reorganização dos projetos integrantes desse Programa surgiu o Plano de Metas (Costa, 1971; Bielschowsky, 1988; Daland, 1967).

Essa gênese política do Plano impôs certos limites às opções organizacionais do Governo de JK. Tendo se constituído a partir dos resultados dos trabalhos de ambos os grupos –Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e BNDE/CEPAL-, e não podendo se desvincular de sua origem política num período de forte polarização ideológica, o governo, dependente eleitoralmente do sucesso do Plano, optou por contornar o debate político no Congresso e os entraves existentes no sistema administrativo, evitando o mesmo desfecho do Plano Salte. Esse duplo movimento de contorno se cristalizou através da criação dos Grupos Executivos[97]. Estes não só se apresentaram como um instrumento pragmático de gestão para contornar o formalismo burocrático, como também se situaram como uma solução política capaz de reduzir as resistências dos grupos partidários no Congresso. Entende-se, então, porque as propostas da CEPA não foram implementadas por JK, indicando a pouca disponibilidade do Presidente em investir na reforma organizacional e administrativa do Executivo.

Apesar da sua importância para a história técnica e administrativa do Estado brasileiro, os Grupos Executivos não geraram amplos desdobramentos para a organização e a qualidade do processo administrativo da Administração centralizada. Como observado por Guerzoni (1996), subsistiram padrões técnicos e métodos de trabalho apropriados posteriormente pelas estatais, mas esses modelos operacionais não foram internalizados por esta Administração. Nesta, os avanços ocorreram principalmente em termos de especialização funcional da estrutura ministerial, mas não houve progressos no que se refere à instauração e consolidação de instâncias permanentes de coordenação e planejamento. Ocorreu uma maior especialização ministerial na gestão das áreas de saúde, educação, infra-estrutura industrial e energia, além da criação de estruturas ministeriais extraordinárias nos setores de reforma administrativa e planejamento, demonstrando que o problema administrativo e organizacional requisitava soluções urgentes. Como se pode perceber no Quadro I, em

1953 o Ministério da Educação e Saúde Pública foi desmembrado em dois, emergindo os ministérios da Educação e Cultura e o da Saúde[98]. Na Presidência da República Vargas manteve o DASP e o Gabinete Civil, e a única inovação que ocorreu na Presidência durante o Governo Vargas foi justamente a criação da Assessoria Econômica[99] como instância de coordenação governamental colegiada mas vinculada diretamente ao Presidente. Talvez essa alternativa *ad hoc* ajude a explicar porque, no segundo governo Vargas, apesar da intensa atividade reguladora e empreendedora do Estado nas áreas de energia, infra-estrutura e abastecimento, o governo optou por não desmembrar os Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, o de Viação e Obras Públicas e o da Agricultura, como veio a ocorrer em 1960 no governo de Juscelino[100].

Quadro I- Quantidade e Perfil dos Ministérios Civis e Órgãos da Presidência-1951-1964

Ministérios e Órgãos da Presidência	**Getúlio* Vargas-1951-1954**	**Juscelino Kubitschek-1955-1961**	**Jânio Quadros-1961-1961**	**Gov. Goulart Fase Parl/1961-1963**	**Gov. Goulart Fase Presid/1963/64**
Secretaria da PR					
Consultoria Geral	X	X	X	X	X
Gabinete Civil	X	X	X	X	X
DASP	X	X	X	X	X
Ministérios					
Justiça/Negócios Interiores	X	X	X	X	X
Rel. Exteriores	X	X	X	X	X
Fazenda	X	X	X	X	X
Viação/Obras Públicas.	X	X	X	X	X
Agricultura	X	X	X	X	X
Saúde	**25/07/1953	X	X	X	X
Educação/Cultura	25/07/1953	X	X	X	X
Minas e Energia		22/07/60	X	X	X
Trabalho/Previd. Social		22/07/60	X	X	X
Trabalho, Industr/Comércio	X				
Indústria e Comércio		22/07/60	X	X	X
Comércio Exterior					05/09/63
Reforma Administrativa/Extr.					14/01/63
Planejamento/Extr.				19/09/62	X
Total de Órgãos de 1º Escalão	**11**	**13**	**13**	**14**	**16**
Nº Titulares	**22**	**24**	**14**	_	**32**

Fonte: Brasil."Governos da República", 3ª edição, Brasília, Presidência da República, 1997.
*A Estrutura ministerial do período Café Filho foi exatamente a mesma do segundo governo Vargas
** As datas se referem ao período de criação dos ministérios.

Juscelino seguiu o mesmo perfil organizacional ministerial do Governo Vargas, modificando a estrutura formal herdada do governo anterior apenas sete meses antes do final do seu mandato, quando criou três novos ministérios: Minas e Energia, Trabalho e Previdência Social, e o de Indústria e Comércio. Dispondo do Conselho de Desenvolvimento-CD, vinculado diretamente à Presidência da República, e contando com órgãos institucionalizados vocacionados para a gestão da política econômica - especificamente o BNDE e o seu Departamento de Economia- capazes de assessorar a coordenação dos inúmeros grupos executivos, o Conselho satisfazia a dupla opção de Juscelino de contornar as estruturas administrativas tradicionais e acelerar o Plano de Metas, mas mantendo o planejamento e a execução da política econômica sob seu alcance. Além do CD, subordinado diretamente à Presidência, mantinha essa alternativa também através do BNDE, subordinado ao Ministério da Fazenda, ocupado por ministros do PSD: José Maria Alkmin, Lucas Lopes e Sebastião Paes de Almeida.

O CD foi criado em fevereiro de 1956[101] e é considerado por alguns estudiosos (Costa, 1971; Faro e Silva, 1991; Guimarães, 1979) como o primeiro órgão central de coordenação e planejamento do Brasil que detinha condições institucionais para isso. Mas essa perspectiva otimista deve ser vista com cautela. O Conselho coordenava os grupos executivos vinculando estes ao programa de governo. Além disso, era responsável pela formulação de projetos e diretrizes da política de desenvolvimento econômico no contexto do Plano de Metas. Mas a sua forma de estruturação e o desenho de sua composição, assim como os seus métodos de trabalho, indicam que tratava-se fundamentalmente de uma experiência com baixo grau de institucionalização, um colegiado integrado preponderantemente por consultores e assessores responsáveis pela formulação, integralização e acompanhamento do Plano de Metas.

A partir da leitura do decreto de criação do Conselho, percebe-se que o seu primeiro Secretário Geral, Lucas Lopes, acumulava as suas funções com a Presidência do BNDE. O Conselho era constituído pelos Ministros de Estado, os Chefes do Gabinete Militar e do Gabinete Civil da PR, o Presidente do Banco do Brasil e o do Bando Nacional do Desenvolvimento Econômico[102], todos eles dirigentes de outros órgãos. Em decorrência dessa limitação técnica operacional, no exercício de suas atribuições o colegiado recorria ao Conselho Nacional de Economia, situado como instância de assessoramento do CD. As suas funções eram amplas e tinha o objetivo de gerenciar e compatibilizar os objetivos, instrumentos e etapas de política de desenvolvimento, no contexto da crescente interdependência setorial gerada pelo

processo de ampliação das funções do Estado e de sua complexidade organizacional. Mas o Conselho não dispunha de um desenho organizacional estável e nem do grau de institucionalização semelhante ao que havia sido proposto pela Assessoria de Vargas. Praticamente não havia comissões ministeriais de linha articuladas pelo Conselho ou uma Secretaria orientada para a articulação interministerial, e nem grupos de trabalho ou comissões internas estáveis integrantes dos quadros regulares dos ministérios[103].

A base de planejamento montada pelo Conselho passava ao largo das estruturas ministeriais, justamente o oposto do sistema proposto por Vargas, que tinha o objetivo de institucionalizar um modelo de coordenação e planejamento estruturado a partir da Presidência, mas detendo ramificações orgânicas através das comissões ministeriais, configurando-se como um sistema dotado de capilaridade organizacional e enraizado nos ministérios. No CD, uma instância que existia predominantemente para o plano e pelo plano de desenvolvimento, tudo dependia dos grupos executivos, sem de fato envolver as estruturas organizacionais de linha. Nesse sentido, Vargas e Juscelino assumiram iniciativas que se orientavam por *distintos graus de institucionalização e de incorporação das estruturas ministeriais de linha.*

O modelo de coordenação proposto por Vargas em 1953 pressupunha organicidade entre o núcleo governamental e a "periferia" ministerial, o que requisitava a agregação e a articulação das estruturas e da ação dos Ministérios em torno do programa de governo. Nesse modelo, o sistema de coordenação e planejamento se tornaria a própria forma do governo articular as instâncias estatais aos objetivos de seu programa. De forma distinta, Juscelino governou reforçando o processo de autarquização e a criação de fundos especiais para a realização de objetivos setoriais específicos, tentando contornar as regras orçamentárias existentes. Na prática, Juscelino encaminhou o Executivo em direção a um forte caráter paraestatal[104], baseando seu funcionamento em autarquias, empresas estatais, fundos especiais e grupos de trabalho selecionados preponderantemente fora dos quadros estatais. Com JK, a forma de coordenação e planejamento se baseava em duas dimensões: na força de mobilização política e de agregação setorial do plano de desenvolvimento como instrumento de orientação da ação governamental no contexto do desenvolvimento, e na própria liderança carismática e capacidade de mobilização política do Presidente da República. Talvez por isso, o problema da instabilidade ministerial[105] não tenha afetado tanto a implementação do Plano, embora tenha gerado problemas político-organizacionais a médio prazo.

Mas ambos, Vargas e JK, se apoiaram principalmente em suas assessorias para a execução de seus programas, revelando estilos de governo bastante personalizados. Assim, sem instâncias centrais de coordenação institucionalizadas, o processo de expansão do Executivo através da autarquização iria incrementar os problemas presentes no aparato administrativo. O quadro abaixo, embora incompleto, pois não inclui todas as entidades da administração indireta, como as comissões e conselhos ainda não transmutados em entidades autárquicas, serve de ilustração sobre o processo descontrolado na administração pública brasileira. Percebe-se que mais de dois terços das 110 empresas criadas até 1964 ocorreram a partir do segundo governo Vargas, com a concentração de 21% delas no governo JK e 30% no de João Goulart. A essa quantidade de empresas deve-se agregar a quantidade de entidades autárquicas existentes em 1963 - em torno de 100, de acordo com o relatório da CAP. Além das razões "objetivas" vinculadas ao processo de industrialização, uma das possíveis explicações para esse processo de expansão da Administração descentralizada é que ele passou a ocorrer a partir da estruturação dos próprios elementos internos do modelo político-organizacional em curso: estímulo de dirigentes de órgãos públicos, demandas de grupos burocráticos lutando por espaços de decisão, pressão de grupos privados por recursos e agências setoriais especializadas, e o interesse das lideranças políticas interessadas em dispor de uma agência para tratar de seus interesses.

Quadro I[106]
Evolução das Empresas Estatais no Brasil-1808-1964

Período	**Governo**	**Empresas Criadas**	**%**
Até 1930	Até W.Luis	17	15
1930-1945	Getúlio Vargas	12	11
1945-1951	Dutra	3	3
1951-1954	2º Gov. Vargas	15	14
1956-1961	JK	23	21
1961-1961	Jânio Quadros	7	6
1961-1964	João Goulart	33	30
Total		**110**	**100**

Fonte: Dados extraídos de Marcelino (1987).

A criação dessas entidades se concentrou principalmente nas áreas controladas pelos Ministérios de Minas e Energia, Comunicações, Agricultura, Fazenda, Indústria e Comércio e, durante o Regime Militar, também no Ministério do Interior e na SEPLAN. Com esse perfil, um fato significativo é que foi justamente em relação às burocracias mais profissionalizadas e insuladas que os sucessivos governos começaram a perder o controle a partir do final dos anos 50. Erodido o modelo de profissionalização de

carreiras implementado pelo DASP, a consolidação das empresas estatais e entidades autárquicas estimulou o surgimento de culturas organizacionais que resultaram numa visão particularista acerca do papel da organização. Sobre esse aspecto, Oliveira (1986) salienta que, se isso era útil para a organização, não o era para o conjunto do Estado. Os órgãos que deveriam controlar as estatais, operando a partir de critérios de administração emanados do modelo do DASP, foram se tornando cativos das empresas que supostamente deveriam supervisionar.

O Modelo Organizacional Vigente na Fase Final da República de 1946

Durante o Governo de Jânio Quadros foram efetivados os três novos ministérios criados por Juscelino: Minas e Energia, Indústria e Comércio e Trabalho e Previdência. A especialização funcional da estrutura ministerial ocorreu mais nos ministérios responsáveis pelas políticas de infra-estrutura, setor em que a quantidade de empresas estatais e entidades autárquicas requisitava formalmente algum tipo de tutela por parte da Administração Direta.

Tudo indica que a criação dos três ministérios reduziu o ímpeto das demandas dos segmentos empresariais que defendiam a criação de um Ministério da Economia desde 1950. Porém, não resolveu a própria indefinição governamental acerca de um modelo de coordenação nos termos gerais em que os governos do período entendiam: uma coordenação eficiente e abrangente politicamente mas sem rigidez administrativa, de caráter técnico mas também político, de preferência vinculado estreitamente ao núcleo presidencial. Enfim, que dispusesse de todos os requisitos de legitimação política e de controle administrativo desejáveis ao exercício de governo de acordo com a tradição centralista do presidencialismo brasileiro.

Assim, o próprio Jânio, em que pese dispor de dois novos ministérios da área de infra-estrutura e do próprio Conselho de Desenvolvimento, assume a iniciativa de criar uma nova instância de coordenação governamental: a Comissão de Planejamento Nacional-COPLAN, criada em agosto de 1961[107], menos de três semanas antes da sua renúncia, ocorrida em 25 de agosto de 1961. O formato organizacional da COPLAN, situada como instância centralizada e sob pleno controle da Presidência, revelava sua intenção de contornar formas colegiadas de decisão não plenamente submetidas ao controle presidencial. Seguindo o exemplo de Juscelino, Jânio indicava que não estava disposto a delegar funções estratégicas aos ministérios. O seu entendimento foi o de que

um órgão de coordenação e assessoria deveria ficar junto à Presidência, afinado com seu pensamento. O Conselho de Desenvolvimento não lhe daria essa certeza, principalmente porque ele estava empenhado numa política de controle da inflação e este, criado sob o signo de um expansionista nato, poderia se tornar um problema para ele. Dessa decisão emergiu a COPLAN com desenho organizacional semelhante ao Conselho. Porém, de forma indireta todas as instâncias da COPLAN estariam subordinadas ao Presidente da República, como se pode deduzir do perfil descrito na nota deste parágrafo[108], revelando um padrão de delegação bastante restritivo.

O detalhamento do perfil organizacional e decisório da breve COPLAN evidencia que, uma das limitações para a institucionalização de órgãos de coordenação envolvendo ministérios se encontrava na própria dificuldade dos Presidentes eleitos em delegarem funções aos ministérios. Por outro lado, os exemplos do anteprojeto apresentado por Vargas em 1953 e da CEPA, evidenciam que o Congresso tinha desconfianças em relação à propostas que implicasse em centralização de recursos de poder. Dessa forma, o problema da coordenação governamental nesse período parecia esbarrar em um conflito básico: de um lado, as resistências do Congresso em aprovar esquemas centralizadores de coordenação e planejamento; e do outro, a pouca disposição dos Presidentes para implementarem modelos de coordenação mais descentralizados e que envolvessem formas mais flexíveis de delegação ministerial.

Durante o Gabinete Tancredo Neves foram realizadas algumas modificações na COPLAN, reforçando seu caráter de órgão colegiado[109]. O Conselho Consultivo, integrado inicialmente por ministros da área econômica, foi ampliado e incluiu o Diretor Geral do DASP e o Diretor Executivo da SUMOC. Com a incorporação do DASP incluía-se na agenda da Comissão os temas pertinentes à reforma administrativa e seus requisitos de coordenação. Mas apesar de reformulada, o governo continuou com a mesma indefinição acerca de um desenho organizacional adequado às funções da coordenação governamental. Continuaram coexistindo a COPLAN e o Conselho de Desenvolvimento.

O vácuo de uma agência central de coordenação governamental continuou, embora a crise política e econômica se aprofundasse e requisitasse formas satisfatórias de controle governamental. Tanto no período parlamentarista quanto na fase presidencialista do Governo Goulart a rotatividade ministerial foi intensa. Na fase

parlamentarista foram três gabinetes no curto período da experiência, entre 8 de setembro de 1961 e 24 de janeiro de 1963, e na fase presidencialista 32 titulares ocuparam os 16 órgãos de primeiro escalão, Presidência e ministérios, embora esta etapa tenha durado apenas um ano e dois meses.

A resposta do governo aos requisitos políticos de uma eficiente coordenação político-institucional veio através da criação de dois Ministérios Extraordinários: o do Planejamento[110], criado durante o Gabinete Hermes Lima em setembro de 1962, pasta assumida por Celso Furtado; e o da Reforma Administrativa, assumido por Ernani do Amaral Peixoto[111], criado em janeiro de 1963 e extinta em dezembro do mesmo ano, com o objetivo de realizar estudos e propostas para a reforma administrativa, iniciativa que resultou nos trabalhos elaborados pela "Comissão Amaral Peixoto-CAP"[112].

Apesar de sua curta existência, a criação do Ministério Extraordinário do Planejamento tem um significado político e institucional. Até então as funções de planejamento eram exercidas por assessorias presidenciais, conselhos, comissões, ou exercidas informalmente por órgãos como o BNDE, sem que estes tivessem essa prerrogativa, exceção feita ao Conselho de Desenvolvimento, que detinha prerrogativa legal para isso. A criação de um órgão de linha expressou um avanço nas concepções referentes aos modelos possíveis de planejamento governamental, pois pela primeira vez uma instância desse tipo assumia um caráter de instância departamental permanente, integrado às estruturas ministeriais regulares e operando a partir de uma direção unipessoal, o que o distinguia completamente dos colegiados precedentes.

Ao novo Ministério caberia dirigir e coordenar a elaboração de um plano nacional de desenvolvimento e os planos e atividades dos órgãos regionais, além de coordenar "todos os planos" de ajuda externa prestada a órgãos da administração federal. Até que fosse definida a reestruturação definitiva dos órgãos responsáveis pelo planejamento, todos eles ficariam subordinados provisoriamente ao novo Ministério: o COPLAN, a COCAP-Comissão de Coordenação da "Aliança para o Progresso" e o CD.

Mas a criação do novo órgão gerou sérios conflitos com a Fazenda e demais pastas ministeriais. A causa imediata desses conflitos foi a divulgação da proposta do sistema nacional de planejamento que estava sendo elaborado por Celso Furtado de forma paralela ao Plano Trienal[113]. O projeto reforçava em muito a centralidade político-administrativa do novo Ministério, pois suas funções de coordenação seriam

bastante ampliadas, passando a controlar órgãos da Administração direta e indireta, entidades autárquicas estratégicas, entidades regionais de planejamento e assessorando a organização e execução do planejamento estadual e municipal. A proposta foi interpretada como se o titular da nova pasta tivesse o objetivo de criar um "superministério", transformando-se num eventual Primeiro-Ministro. A reação por parte do Conselho de Ministros e do Ministério da Fazenda foi incisiva, o que fez abortar a implementação do sistema proposto[114].

Numa última tentativa de contornar as resistências dos membros do Governo, Celso Furtado elaborou uma proposta alternativa, apresentada apenas em março de 1963, após o Plano Trienal ter sido divulgado em dezembro do ano anterior. Nela, procurou unir aspectos das várias propostas formuladas desde 1950 – Anteprojeto de 1953, CEPA, CAP -, matizando a idéia de um superministério através da criação de instâncias deliberativas interministeriais. Mas o sistema proposto[115], se de fato era diferente do divulgado, tinha o mesmo caráter centralizador, atribuindo ao novo órgão um grau de poder de coordenação nunca experimentado por qualquer órgão governamental O que Celso Furtado propunha era unir, num mesmo sistema de planejamento, o caráter deliberativo e colegiado do *conselho* ao perfil executivo, unipessoal e hierarquizado do *Ministério,* contando ainda com a capacidade de articulação e a capilaridade das *comissões interministeriais*[116]. Além desse desenho organizacional, a novidade no cenário político era o Ministério posto como uma instância do mesmo *status* político-institucional do Conselho.

Mas a nova proposta apresentava um perfil extremamente centralizador. Através dos fluxos decisórios e procedimentais definidos entre as instâncias do sistema, tornava-se evidente que tanto as interações do Conselho com suas próprias comissões e subcomissões quanto as interações destas com os departamentos setoriais do Ministério do Planejamento, passariam pela mediação do Gabinete do Ministro, situando este como a instância *central de coordenação e de mediação interinstitucional* do sistema de planejamento. Quem presidiria as reuniões das cinco comissões do Conselho seria o próprio Ministro, e o Conselho Nacional se reuniria apenas uma vez ao ano para *aprovar* o Plano Nacional elaborado pelo Ministério. Assim, apesar da existência do Conselho, o papel político da coordenação e planejamento seria exercido pelo Ministro, e não pelo Presidente da República ou os Ministros integrantes do Conselho. O Ministério coordenaria também todos os planos dos órgãos regionais e os planos de

ajuda externa, além da maior parte das estatais produtivas. No centro do processo de controle político-institucional operariam o Gabinete do Ministro e a Secretaria Executiva do Ministério.

O desenho organizacional proposto gerou tensões com o Ministério da Fazenda e se superpunha também às propostas elaboradas pelo Ministério Extraordinário da Reforma Administrativa, visto que a Comissão Amaral Peixoto estava empenhada em um amplo programa de reformas. Também por isso, jamais foi implementado durante o Governo Goulart, inclusive porque esvaziava o papel da Presidência diante do Ministério do Planejamento. O Plano Trienal foi apresentado ao Conselho em dezembro de 1962, mas sem ser acompanhado da proposta do correspondente sistema de planejamento, apresentada apenas em março de 1963 e nunca aprovada pelo Presidente. E diante do agravamento da crise, a opção do Governo Goulart foi a de se concentrar sobre a parte do Plano Trienal referente ao processo de estabilização inflacionária, com San Tiago Dantas como titular da Fazenda.

Contudo, com o agravamento do quadro econômico, em junho de 1963 João Goulart demite praticamente todo o gabinete ministerial civil, inclusive Celso Furtado. Juntamente com a reforma ministerial de junho de 1963, João Goulart extinguiu o Ministério Extraordinário do Planejamento, criando a Coordenação do Planejamento Nacional, surpreendentemente a instância referida no relatório conclusivo da CAP como a adequada para centralizar as funções de planejamento. Contudo, a Coordenação se apresentava como uma instância decisória restrita, presidida pelo Presidente da República e integrada apenas pelos Chefes do Gabinete Civil e do Gabinete Militar e pelo Coordenador-geral da Assessoria Técnica da Presidência, assumindo este a presidência da Secretaria Executiva do novo órgão.

Com essas medidas, as funções de planejamento foram transferidas da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento e da Secretaria Técnica da COPLAN, ainda existentes, para a Assessoria Técnica da Presidência da República[117], atualizando mais uma vez o movimento pendular dos modelos organizacionais de coordenação que caracterizou o período, oscilando entre instâncias colegiadas ministeriais e departamentos e assessorias especiais da Presidência da República. Ficou evidente que um dos principais motivos para o desmonte do Ministério Extraordinário do Planejamento foi justamente a resistência do Presidente da República em aprovar um

desenho organizacional que transferia para o Ministério do Planejamento o centro do poder decisório no âmbito do Executivo. Com isso, encerravam-se as tentativas efetivas do regime de 1946 de construir um órgão central de coordenação governamental. Um final melancólico se for observado o volume de trabalhos, relatórios e idéias geradas nas várias comissões e iniciativas isoladas que surgiram no período.

4.1 Conclusão: a expansão do Executivo e os limites da ação governamental em bases não institucionalizadas

A amplitude, complexidade e mudanças ocorridas no Poder Executivo entre 1945 e 1964, revelam que nesse período os sucessivos governos tentaram conciliar os imperativos políticos do desenvolvimentismo com modelos de coordenação mais centralizados. O vácuo institucional deixado pelo desmonte do modelo daspiano, impulsionou os governo do período a proporem novos desenhos organizacionais como solução para o problema da coordenação governamental. Mas tanto o contexto político caracterizado pela alta polarização política e instáveis coalizões partidárias quanto os conflitos existentes em torno das formas e mecanismos de coordenação se situaram como limites a estas tentativas. Na medida em que o Executivo adquiria complexidade e se expandia, institucionalizando instâncias *ad hoc* a partir de motivações circunstanciadas, também internalizava as debilidades derivadas da origem política dessas instâncias.

Esse perfil político-organizacional passou a se cristalizar a partir do final do Governo Dutra. Em linhas gerais, o que ocorreu foi a proliferação de instâncias administrativamente flexíveis –grupos de trabalho, comissões, conselhos e câmaras técnicas- que passaram a ter responsabilidade sobre o processo de formulação e de planejamento das políticas. Esses grupos não eram novos, pois alguns deles nasceram juntamente com o Governo Provisório e se consolidaram durante o Estado Novo. Mas a partir do final da década de 50 essa tendência se aprofunda em função dos requisitos institucionais do desenvolvimentismo. Na medida em que as funções desses grupos iam se consolidando, eles tendiam a se transformar em entidades autárquicas e empresas estatais. Num segundo momento, quando o Estado passou a dispor de uma base jurídica mais complexa e de alternativas administrativas já testadas, essas instâncias decisórias foram sendo criadas diretamente como autarquias e empresas estatais.

No início, essa configuração institucional se enquadrava mais no que denomino de modelo político-organizacional administrativamente flexível, em que predominam grupos, comissões e conselhos com funções de articulação intersetorial e de coordenação de programas e políticas setoriais. Tratava-se de um modelo de organização que requisita capacidade de liderança política e poder de agregar os agentes e as instâncias envolvidas com os projetos de governo. Mas um dos problemas dessa forma de estruturação do aparato estatal é o grau de segurança governamental acerca da lealdade política e das orientações administrativas assumidas por esses grupos, visto que o controle da delegação depende muito de mecanismos e procedimentos informais e da capacidade político-administrativas das lideranças governamentais.

Na medida em que o regime se encaminha para o final da década de 50, contexto em que a industrialização avança e os requisitos organizacionais do desenvolvimento se tornam mais fortes, esse desenho passa a conviver com um outro tipo, que denomino aqui de modelo político-organizacional institucionalmente descentralizado, em que predominam autarquias, órgãos autônomos e empresas estatais, em detrimento das funções da Administração centralizada. Esta começa a ser esvaziada e perde substância técnica e capacidade operacional. Neste quadro, as funções de coordenação e planejamento governamental passaram a se defrontar com dificuldades crescentes, pois essa configuração requisita capacidade governamental de comando institucional sobre uma cadeia decisória dividida entre instituições autônomas, além de capacidade de acompanhar a execução de políticas. E na ausência de instrumentos técnicos e administrativos satisfatórios de controle no período, o processo de controle da delegação dependia principalmente dos resultados visíveis das políticas e da lealdade dos dirigentes das entidades autárquicas. Portanto, uma forma de controle bastante vulnerável num contexto de forte polarização política e de grande instabilidade ministerial. Quadro este agravado em função das debilidades da Presidência da República, ainda dispondo de uma incipiente capacidade operacional e de articulação interinstitucional.

Esses modelos organizacionais que se cristalizaram de forma superposta durante o regime democrático de 1946, foram articulados internamente por dois tipos de mecanismos. Primeiro, pelos grupos e assessorias especiais situados no âmbito da Presidência da República, sob a coordenação direta do Presidente. Um segundo mecanismo ocorria através dos colegiados paraestatais ou estatais que permeavam

principalmente as cadeias de comando e de coordenação das políticas vinculadas ao projeto de desenvolvimento econômico. Mas ambas as formas eram insatisfatórias. O principal indicador político dessa inadequação foram as várias propostas elaboradas pelas comissões governamentais que propuseram novos modelos organizacionais de coordenação e controle.

Essas tendências internas do Executivo tiveram como pano de fundo a ampliação das funções do Estado e o aprofundamento da sua complexidade institucional no contexto do processo de industrialização, e envolveram mudanças profundas nas relações Estado sociedade civil. Esse processo de ampliação do Estado trouxe como fenômeno organizacional correlato o incremento do grau de interdependências entre as diferentes unidades estatais. Esta envolvia múltiplas dimensões da política de desenvolvimento econômico, tais como a interdependência de objetivos e instrumentos das políticas setoriais e mesmo das etapas do processo decisório[118]. Mas os colegiados e instâncias flexíveis não dispunham dos requisitos administrativos e institucionais para o gerenciamento dessas questões. Particularmente faltava a eles uma inserção institucional mais sólida que fosse capaz de propiciar mecanismos de comando institucional dentro da cadeia decisória e poder de agregar os agentes no processo de execução. Com estas debilidades, o fato desses grupos e assessorias apresentarem forte aderência às orientações circunstanciadas dos diferentes estilos de governo, atuou como um fator que incrementava a instabilidade do processo decisório e erodia as possibilidades de realização de seus objetivos.

Diante desse quadro político-organizacional, as soluções administrativas propostas expressaram dois tipos de tendências. No âmbito empírico foram formulados os instrumentos básicos de enquadramento da burocracia centralizada: o estatuto dos servidores de 1952 e o plano de classificação de cargos de 1960. Mas estes eram instrumentos administrativamente descontextualizados em meio a uma tendência geral de se esvaziar os mecanismos do modelo daspiano de burocracia.

No âmbito das idéias e propostas elaboradas pelas comissões - a COSB, a CEPA e a CAP - vinculadas à tradição daspiana, as medidas administrativas propostas passaram a integrar modelos organizacionais mais amplos de coordenação governamental e de planejamento. Portanto, não se restringiram a propor mecanismos administrativos em seu sentido mais restrito. Essa opção de inserir a questão

administrativa no âmbito de um debate tipicamente organizacional, vinha ao encontro da necessidade de integrar as duas dimensões da Administração pública, mas também tinha o objetivo de responder aos requisitos do processo de gestão de um Estado complexo e ampliado e orientado preponderantemente para a agenda do desenvolvimento econômico.

Essas mudanças sutis nas concepções acerca do que deveria ser uma reforma administrativa incidiram sobre o debate em torno do processo de coordenação. Na medida em que a prática de modelar a organização do Executivo se consolidava como alternativa dos Presidentes para contornar mudanças substantivas nos mecanismos administrativos - o que gerava novos problemas de funcionalidade- , a questão da coordenação governamental passou a ocupar um lugar de destaque na agenda política dos sucessivos governos, posta como requisito capaz de redefinir as condições da governabilidade interna. Mas essa questão emerge de forma distinta da idéia vigente na década de 30, quando a *forma política* da coordenação era impulsionada muito pela necessidade de centralizar os instrumentos de domínio político-administrativo e a administração do projeto de desenvolvimento era quase um subproduto dessa questão central. O modelo de coordenação vigente no Estado Novo envolvia formas abrangentes e densificadas de convivência entre política e administração, centrado no DASP como instância simultaneamente política e administrativa de controle.

Mas essa forma política havia se transmutado. A partir da década de 40, na medida em que as ações do Executivo passam a se orientar preponderantemente pela agenda de desenvolvimento econômico, o problema da coordenação vai assumindo um perfil simultaneamente mais específico e mais restrito em seus componentes. As noções instrumentais de planejamento começam a permear as propostas de reforma administrativa e os modelos de coordenação governamental, restringindo o sentido destes últimos. Administrar e coordenar passam a ser entendidos principalmente como organizar e planejar, mas planejar a partir de lugares institucionais específicos e para objetivos focalizados.

Dessa forma, essa concepção mais instrumental de coordenação governamental, absorvida pela idéia de um sistema de planejamento focado nos objetivos da agenda econômica, passa a permear as noções mais clássicas de administração pública que tinham sua origem nos grupos daspianos integrantes da COSB, CEPA e CAP. Neste

campo, o problema administrativo também passa por mudanças sutis, adquirindo um perfil orientado para mudanças organizacionais mais amplas. É nesse contexto que as noções em torno da coordenação governamental passam a apresentar uma aderência às propostas de mudanças organizacionais, tornando secundárias as mudanças nos mecanismos administrativos. Regra geral essas propostas passaram a se orientar pelo problema da institucionalização de uma agência central de coordenação e planejamento. Mas aqui a noção de planejamento, além de seu sentido econômico restrito, ainda mantinha vínculos com a questão administrativa e organizacional: "planejar" também significava reorganizar a administração de maneira compreensiva, se apresentando como um dos momentos do ato de administrar.

Como elemento comum geral a essas duas formas de se conceber os vínculos entre administração, planejamento e coordenação, os planos de desenvolvimento se consolidavam como instrumento importante para a coordenação de governo. Mudava apenas o lugar ocupado por cada um deles. Enquanto para os grupos mais vinculados à gestão econômica o plano era a referência básica do planejamento, este concebido como mecanismo de gestão econômica, para os vinculados à tradição daspaiana o plano era um dos instrumentos do planejamento administrativos em seu sentido mais amplo. Essa centralidade do plano no contexto do presidencialismo brasileiro expressava a sua crescente consolidação como instrumento de exercício de governo, e não simplesmente como mecanismo de um sistema estatal de planejamento.

Em certa medida essas duas visões convergiram na proposta de Celso Furtado referente ao Ministério do Planejamento e ao seu sistema de planejamento. Nela, a idéia de coordenação governamental foi inserida num arcabouço organizacional mais amplo, e o planejamento deixava de ser apenas um sistema restrito e orientado para fins específicos para se apresentar como um modo de organização e de integração das estruturas de governo em torno do desenvolvimento, embora centralizado no Ministério do Planejamento.

Mas tanto esta quanto as propostas das várias comissões do período expressam uma trajetória histórica de iniciativas abortadas. Essa sucessão de fracassos teve três origens políticas. Uma das fontes de resistência tinha sua principal origem nos políticos e altos burocratas que operavam recursos de poder no interior do Executivo. Estes resistiam principalmente aos modelos que apresentavam um perfil organizacional mais

centralizador. As resistências dos parlamentares ao Anteprojeto de Lei de 1953 e os conflitos entre Celso Furtado e os demais ministérios em 1963 são fortes indicadores desse processo. O próprio relatório da CAP de 1963 apontava as redes integradas pela alta burocracia como o maior problema para a efetiva implementação das reformas.

Uma segunda fonte de resistências tinha origem nos próprios Presidentes do período, que se recusavam a encampar propostas descentralizadas de coordenação. Pois estas tanto poderiam ampliar as condições institucionais da governabilidade quanto reduzi-las. Como o quadro administrativo era fragmentado, institucionalizar um sistema de coordenação mas sem deter o controle de seus mecanismos operacionais, se apresentava como um risco para governos que operavam num contexto de permanente crise e incerteza política.

Por fim, reforçando esse quadro, os próprios conflitos interinstitucionais - latentes ou manifestos- entre ministérios e agências de governo era uma constante. O fracasso do DASP em administrar o Plano Salte e as tensões interministeriais durante os Governos de Jânio e de João Goulart são indicadores desse quadro.

Nesse contexto de indefinições, o funcionamento do Executivo sob o regime de 1946 ficou excessivamente dependente dos estilos pessoais de governo: da ação do Presidente e da capacidade técnica de seu *staff*. Mas essa forma de administrar tinha suas limitações. A constelação de autarquias, empresas estatais e colegiados continuava a operar sob lógicas específicas. Tratava-se de um modelo político-organizacional que não mais associava administração e organização com o grau de convergência do Estado Novo. Além disso, a seletividade política relacionada às prioridades dos governos nesse período do desenvolvimentismo tendia a reduzir as formas de associação entre mecanismos administrativos e modelos organizacionais institucionalizados.

Ao fim, o regime de 1946 nem dispunha dos mecanismos políticos coercitivos do regime de 1937 e nem de bases institucionalizadas que garantissem condições de governabilidade sob o contexto da pulverização do aparato estatal. O estilo mais personalizado de governo ficou órfão de dois de seus requisitos importantes: dos instrumentos políticos coercitivos para o exercício da liderança centralizada, e dos mecanismos institucionais que garantissem capilaridade e capacidade de controle sobre a cadeia decisória. Nesse contexto, governar de forma mais personalizada mas sem

dispor de uma ampla base institucionaliza de coordenação se tornou uma forma de exercício de poder em crise.

ANEXO I
CRONOLOGIA DOS FATOS DO PERÍODO

1945

- José Linhares esvazia as funções do DASP como órgão central de coordenação do sistema político-administrativo criado por Vargas e desmonta o próprio sistema administrativo
- José Linhares inicia a contratação de milhares de servidores sem concurso público
- É criada a SUMOC

1946

- Dutra corta os recursos do POE, determinando suas extinção prematura.
- A Constituição Federal de 1946 ratifica o instrumento do concurso público, mas abre espaço para a incorporação dos contratados temporários e flexibiliza a investidura por concursos nos cargos públicos.

1947

- Na Mensagem ao Congresso o Presidente Dutra reconhece a necessidade de implementar mecanismos de planejamento de longo prazo.

1948

- Chega ao Brasil a Comissão Técnica Brasil-Estados Unidos, a Missão Abink
- O Presidente Dutra prepara o Plano SALTE

1949

- Regulamentado o Conselho Nacional de Economia, órgão paraestatal de assessoria e consulta do Executivo, substituindo o CFCE
- Tem início os conflitos entre o DASP e o MF em torno da gestão dos recursos do Plano SALTE.

1950

- Assinados os acordos entre o Governo Brasileiro e os EUA que resultaria na formação da Missão Brasil-Estados Unidos.
- O Diretor Geral do DASP é nomeado Administrador do Plano Salte, mas não detém o controle de seus recursos, que continuam subordinados ao MF

1951

- Posse de Getúlio Vargas
- Criada a Assessoria Econômica da Presidência do Governo Vargas
- Instituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
- Lançamento do Plano Lafer

1952

- Aprovado o novo Estatuto dos Servidores Públicos, substituindo o vigente desde o ano de 1939
- Criação do BNDE
- Criada a Escola Brasileira de Administração Pública-EBAP da Fundação Getúlio Vargas-FGV

1953

- É criado o grupo Misto BNDE-CEPAL em 1953
- Promulgada a lei de criação da Petrobrás em 3 de outubro de 1953
- O Anteprojeto de Reforma Geral da Administrativa Federal é enviado ao Congresso
- Criação dos Ministérios da Saúde e o de Educação e Cultura como desmembramento do Ministério de Educação e Saúde Pública

1956

- Lançado o Plano de Metas
- Criado o Conselho de Desenvolvimento
- Criadas as Comissões COSB e CEPA

1957

- Primeira sessão plenária do Congresso para apreciar o Anteprojeto de Lei de reforma da Administração federal, enviado ao Congresso em 1953, após quatro anos de tramitação. Posteriormente o Anteprojeto foi recusado

1960

- Instituído o Plano de Classificação de Cargos e Salários dos Servidores Públicos
- Por desmembramento dos antigos ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e o de Viação e Obras Públicas, foram criados os Ministérios de Minas e Energia; Trabalho e Previdência Social; e o de Indústria e Comércio.

1961

- Criação da ELETROBRÁS
- Posse de Jânio Quadros
- Jânio cria a Comissão do Planejamento Nacional-COPLAN, mas mantém o Conselho de Desenvolvimento funcionando.
- Renúncia de Jânio em setembro de 1961

1962

- A Lei 4.69/62 flexibiliza as exigências para o acesso aos cargos públicos
- Durante o Gabinete Hermes Lima, em setembro de 1963, é criado o Ministério Extraordinário do Planejamento, tendo à frente o Ministro Celso Furtado, absorvendo departamentos da COPLAN, COCAP e do CD.
- Divulgada a proposta de criação do sistema nacional de planejamento na imprensa, de perfil centralizador, proposta atribuída a Celso Furtado

- Divulgado o Plano Trienal em dezembro de 1963

1963

- Em janeiro de 1963 é criado o Ministério Extraordinário da Reforma Administrativa, tendo como seu titular Amaral Peixoto
- Em março Celso Furtado apresenta a proposta alternativa do sistema de planejamento, mas mantendo o seu perfil centralizador. A proposta não é incorporada pelo governo
- Em junho Celso Furtado é demitido do cargo de Ministro do Planejamento e o Ministério Extraordinário do Planejamento é extinto
- Em junho João Goulart cria a Coordenação do Planejamento Nacional em substituição ao Ministério do Planejamento
- A CAP-Comissão Amaral Peixoto, criada em janeiro, conclui seus trabalhos em dezembro

CAP V- O Regime Militar Entre a Centralização Política e o Processo de Fragmentação Institucional

1.1 Introdução

É amplamente reconhecido que o Regime Militar foi um período orientado principalmente para o processo de modernização econômica no contexto de um sistema politicamente fechado. Essa orientação não poderia deixar de se expressar no âmbito organizacional, principalmente no que se refere ao processo de administração e planejamento da política econômica. Em função das implicações organizacionais resultantes desse processo, neste capítulo será dado maior destaque às organizações e sistemas vinculados ao processo de administração e planejamento do desenvolvimento econômico, embora me refira a eventos organizacionais ocorridos em outras áreas de política.

A administração do processo de desenvolvimento econômico nesse período transcorreu em meio a uma herança organizacional complexa e fragmentada. Ao se iniciar o Regime Militar o quadro político-institucional era caracterizado pelo aprofundamento do processo de autarquização e o fracasso das iniciativas governamentais em torno da institucionalização de um órgão central de coordenação e planejamento. Entre 1930 e 1964, as comissões, conselhos e autarquias responsáveis pela gestão das políticas setoriais integrantes da agenda do desenvolvimento[119], haviam contribuído significativamente para fragmentar a atuação do aparato estatal, limitando a capacidade governamental de estabelecer formas eficientes de controle sobre o funcionamento do Executivo. Alguns dessas entidades tinham espaço institucional relevante, e conviviam com outros órgãos vinculados às instâncias centrais de governo e que assumiam funções parciais de coordenação governamental na área econômica.

Esse híbrido organizacional, caracterizado pela convivência das agências que exerciam parcialmente funções de coordenação com as entidades responsáveis pela formulação e/ou implementação de políticas setoriais, configurava-se como um modelo institucional de difícil coordenação. Como muitas agências setoriais detinham autonomia e estavam consolidadas no aparato estatal, as tentativas assumidas pelos sucessivos governos foram abortadas pela ausência de consenso sobre o melhor modelo de coordenação a ser efetivado.

Esses conflitos iriam assumir um perfil muito específico durante o Regime Militar. A agenda administrativa estava praticamente morta ou havia se transmutado em diretrizes organizacionais mais amplas, fenômeno que já havia se manifestado nas propostas da CEPA e da CAP. Com a criação do Ministério do Planejamento, este passaria a se posicionar como candidato natural a exercer as funções de órgão central de coordenação governamental. Dessa forma, as concepções e interesses incrustados no Ministério da Fazenda iriam se defrontar não apenas com as instâncias colegiadas *ad hoc* de coordenação econômica, mas com uma estrutura ministerial regular de planejamento que iria de fato adicionar novos ingredientes ao problema da coordenação, processo que persistiu mesmo durante a Nova República.

Nesse contexto, um dos problemas do Regime Militar foi justamente a consolidação de um quadro estrutural de "competição" interinstitucional entre dois sistemas que atuavam de forma paralela: de um lado, o conjunto de colegiados e entidades autárquicas responsável pela implementação da agenda de desenvolvimento; e do outro, o Sistema Federal de Planejamento, instituído com amplas competências formais mas sem deter instrumentos efetivos de controle sobre a atuação da constelação de agências que atuavam na área econômica e de infra-estrutura industrial. Nas páginas deste capítulo procuro ressaltar os fundamentos empíricos dessa interpretação.

2.1 As Iniciativas Administrativas do Regime Militar: a erosão final do modelo daspiano de burocracia

As medidas administrativas adotadas pelo Regime Militar completaram o processo de erosão jurídica do modelo daspiano de organização da burocracia. De fato, o termo "reforma administrativa" durante o Regime Militar não foi reservado para medidas administrativas em seu significado histórico original mais restrito, mas sim para iniciativas preponderantemente orientadas para a reengenharia organizacional e institucional do Poder Executivo, como foi exemplo o Decreto-Lei nº 200 de fevereiro de 1967, referido comumente como a "reforma administrativa" de 1967.

As iniciativas orientadas para as formas de acesso, enquadramento e ascensão funcional dos quadros burocráticos tiveram o objetivo de flexibilizar as regras que regulavam o processo de estruturação das burocracias em ambos os tipos de

administração, transformando a maioria dos funcionários estatutários em “celetistas”. As motivações desse processo de flexibilização se vinculavam às características administrativas do processo de modernização institucional deflagrado durante o Regime Militar no contexto do desenvolvimento econômico. Na perspectiva de Wahrlich (1974), a execução da reforma administrativa foi orientada principalmente para a remoção dos obstáculos institucionais e administrativos que se interpunham ao processo de execução dos planos, programas e projetos de governo.

Modelada por estas características, a reforma administrativa foi subordinada aos planos e programas de governo como instrumentos do desenvolvimento econômico. Tratava-se de adequar as estruturas administrativas às circunstâncias políticas, expressando uma particular e frágil forma de institucionalização da Administração. Desse processo emergiu uma lógica circunstanciada na formulação e efetivação das regras que regeriam a burocracia: a cada burocracia suas regras. Isso também ajuda a identificar os principais mecanismos que impulsionaram a proliferação das entidades da administração indireta, que teve seu número praticamente multiplicado por quatro entre 1964 e 1985. Passou a vigorar a lógica de a cada programa importante sua instituição de gestão.

De fato, as iniciativas relativas aos planos de classificação e enquadramento dos cargos e funções públicas, revelam que as normas que passaram a vigorar a partir de 1967, na sua esmagadora maioria, foram orientadas para a desregulamentação e o desmonte institucional dos suportes normativos e estruturas funcionais que regiam a burocracia. Vejamos algumas dessas iniciativas

Reproduzindo o que ocorreu na Constituição de 1946, a Constituição de janeiro 1967, através de seu artigo 177, concedeu estabilidade a todos os funcionários contratados pela União, Estados e Municípios que contassem com pelo menos cinco anos de serviço[120]. Além disso, assegurava-se vitaliciedade a algumas categorias, tais como a de professores catedráticos e a de servidores da justiça. Com essas regras, mais uma vez se iniciava um novo período constitucional contornando as normas básicas para a consolidação de uma burocracia profissional e estruturada a partir de formas padronizadas de seleção e enquadramento.

O Decreto-lei nº 200 de fevereiro de 1967 tentou restringir os abusos praticados na Administração. Ele contemplou medidas como o fim das nomeações provisórias para os cargos públicos e o enquadramento das despesas com pessoal dentro dos limites fixados no orçamento.[121] Mas mesmo tentando impor essas limitações, o Decreto possibilitava a contratação de especialistas e técnicos sob o regime da CLT para instituições de pesquisa e órgãos especializados[122], o que estimulou a criação de dezenas de fundações e autarquias com o objetivo de contornar a regra de provimento de cargos por concurso público. Essa prerrogativa também foi extensiva aos Ministros de Estado, que poderiam, com a anuência do Presidente da República, contratar especialistas segundo seus critérios pessoais. Além disso, o Decreto ainda previa a contratação de colaboradores eventuais através de recibo[123].

Quando o Plano de Classificação de Cargos[124] de 1970 foi oficializado a situação continuou caótica. O Plano não instituiu carreiras definidas, com exceção das carreiras relativas à política de segurança, fiscalização tributária, diplomacia, funções de natureza científica, artesanato e serviços auxiliares. Todas as demais foram enquadradas como "outras atividades". Além disso, a orientação foi a de que caberia a cada ministério implementar seus respectivos planos de acordo com critérios vagos de disponibilidade financeira. O Executivo remeteria a cada órgão o seu PCS de acordo com critérios próprios, podendo executá-lo de forma parcial de acordo com a "importância da atividade para o desenvolvimento nacional".

Mas o maior problema criado pelo novo PCS foi a oficialização do instituto da ascensão funcional a cargo diverso do que ocupava o funcionário através de concurso público, o que caracteriza forma derivada de provimento de cargo. Acerca das implicações posteriores desse mecanismo, Guerzoni (1995) observa que através desse artifício, a seleção de servidores para os cargos mais elevados crescentemente passou a ser realizada por concurso interno, burlando o livre acesso aos cargos públicos, prática que contribuiu para desorganizar a burocracia e dificultar ainda mais a criação de uma burocracia orgânica após o Regime Militar.

Completando o processo de desmonte do modelo daspiano, a Lei nº 6.185/74 instituiu a contratação pelo regime da CLT de todos os funcionários públicos de órgãos da Administração direta e órgãos que se transformaram *ou que viessem* a se transformar em órgãos da Administração descentralizada e fundações, com exceção dos alocados nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Previdenciários e Ministério

Público[125]. A burocracia continuou sem referências institucionalizadas e sem um padrão de profissionalização que tornasse mais claras as relações internas estabelecidas entre os diversos níveis hierárquicos dentro do aparato estatal. Assim, mesmo no âmbito da Administração direta imperou a lógica da flexibilização das regras, e o período compreendido entre o final da década de 60 e o início da década e 80 pode ser considerado como extremamente corrosivo para o estabelecimento de uma burocracia orgânica e profissional no Brasil.

Uma das principais conseqüências políticas do grau de informalidade e desorganização da burocracia foi a existência das 104 tabelas especiais e emergenciais vigentes até 1985. Tratava-se de um contexto em que os quadros atuavam sob dinâmica autárquica própria, regidos pelas regras internas de cada instituição, situação que requisitava formas de controle da delegação explicitamente políticas, exercidas por intermédio dos dirigentes das entidades autárquicas. Falhava, então, a principal premissa da reforma de 1967: a possibilidade de mecanismos efetivos de controle e coordenação num contexto administrativo descentralizado. Na realidade, o princípio da descentralização se transformou em sinônimo de criação de órgãos, inviabilizando os mecanismos de supervisão ministerial previstos, visto que os ministérios não dispunham de sistemas de monitoramento e avaliação dos programas setoriais. Nesse contexto, entre o final da década de 70 e o fim do Regime Militar não houve de fato tentativas sérias de se modificar os padrões de estruturação e funcionamento da burocracia[126].

Cristalizada a "autonomização" do sistema (Cardoso, 1975) e a fragmentação do corpo burocrático, e mantendo-se seus elementos inerciais, as iniciativas governamentais durante a fase final do Regime Militar se orientaram apenas para a redução dos efeitos perversos resultantes do sucateamento dos serviços públicos. A principal iniciativa nesse sentido foi a implantação do Programa Nacional de Desburocratização em julho de 1979[127], coordenado pelo Ministério Extraordinário da Desburocratização do Governo Figueiredo, Hélio Beltrão. Programa orientado para a melhoria dos serviços e para a simplificação e racionalização da burocracia, esta foi uma iniciativa que não incorporou amplos objetivos de reorganização do modelo de funcionamento do Executivo e nem seus padrões internos de articulação. Durante a sua existência, até março de 1985, o Programa não provocou mudanças profundas nas formas de estruturação e funcionamento do Executivo, pois seu objetivo era a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos usuários. Mas esse objetivo aparentemente

simples, pressupunha mudanças mais substantivas no entorno organizacional e nos suportes administrativos que referenciavam o funcionamento do aparato estatal. Assim, o Regime Militar chegou ao final sem oferecer nenhuma contribuição em termos de avanços nas regras administrativas que regiam as burocracias públicas. Contrariamente, contribuiu para desorganizar a já frágil estrutura normativa existente, construída a duras penas entre 1930 e 1960. Nesse contexto, a crise fiscal e de endividamento que se abateu sobre o Estado brasileiro a partir dos anos 80 apenas veio agravar o lento e persistente processo de degradação das estruturas e serviços estatais.

3.1 As Tendências Organizacionais do Regime Militar entre 1964 e 1985

Apesar das diferenças políticas existentes entre o regime de 1946 e a ditadura militar, sob muitos aspectos o novo regime reforçou e forneceu roupagem técnica e institucional às tendências organizacionais e concepções administrativas que vinham em gestação desde a década de 50. Muitas hipóteses poderiam ser aventadas para explicar os meandros através dos quais determinadas concepções sobreviveram a tantos governos aparentemente distintos, ao ponto de se tornarem hegemônicas num regime que pretendia ser a negação política de tudo que havia existido antes.

Quando o Regime Militar se instaura, as diversas comissões dedicadas à reforma administrativa –Assessoria Econômica de Vargas, COSB, CEPA e CAP- já haviam produzido uma quantidade razoável de estudos, todos eles indicando a necessidade de se institucionalizar sistemas de coordenação e planejamento que incrementassem o grau de controle governamental sobre o aparato estatal. Esse conjunto de estudos iria servir de base para as propostas da reforma administrativa de 1967, embora a forma política do regime tenha imprimido à proposta um desenho muito peculiar, principalmente no que se refere ao sistema de planejamento.

No início do regime duas iniciativas em prol das reformas caminhavam de forma paralela. De um lado, os integrantes da COMESTRA-Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa do Ministério do Planejamento, liderada por Roberto Campos, tratavam de fornecer um sentido abrangente e sistêmico às reformas, iniciativa que desaguaria no Decreto-lei nº 200. E do outro, o grupo envolvido com as reformas do Ministério da Fazenda - agora sob a titularidade de Octávio Gouveia de Bulhões. A

reforma do MF havia se iniciado de forma incipiente ainda em 1962, mas agora, diante dos objetivos macroeconômicos do processo de estabilização, o incremento da capacidade extrativa do Estado era uma prioridade, e a reforma adquiriu uma outra magnitude. Vejamos quais as principais mudanças ocorridas no período inicial do novo regime político.

3.2 O Modelo de Planejamento e Coordenação na Primeira Metade do Regime Militar-1964-1974

Apesar da antiga Comissão Amaral Peixoto não ter sido bem sucedida em aprovar as suas propostas durante o Governo Goulart, o seu diagnóstico acerca do problema da coordenação governamental e do quadro de fragmentação político-institucional da Administração Federal iria se corporificar parcialmente em um momento político posterior. Da antiga CAP participava o general Castelo Branco como representante das Forças Armadas, fato que iria ter desdobramentos imediatos. Logo após o golpe, o governo de Castelo Branco aceita negociar o Anteprojeto da Reforma[128] elaborado a partir das propostas da CAP no Congresso. Mas de acordo com Gaetani (2003), o projeto foi logo retirado porque o novo governo considerava suas proposições tímidas[129] frente às suas pretensões. Assim, com a anuência de Gustavo Capanema e Amaral Peixoto, relatores do projeto no Congresso, este é retirado da pauta e o Governo, em outubro de 1964, resolve criar a COMESTRA, presidida por Roberto Campos e integrada por Helio Beltrão, Nazareth Teixeira Dias e o sempre presente Simões Lopes, primeiro diretor do DASP e um dos fundadores da Fundação Getúlio Vargas. Além da COMESTRA, no âmbito do Ministério do Planejamento também foi criada a Assessoria Especial de Estudos de Reforma Administrativa-ASESTRA, instância criada no âmbito do gabinete do Ministro do Planejamento com a finalidade de dar continuidade aos estudos realizados e articular os órgãos do Executivo Federal em torno das reformas a serem aprovadas.

Liderada por Roberto Campos, a COMESTRA retomou os estudos da CAP e encerrou seus trabalhos ao final de 1965, se concentrando principalmente sobre os aspectos gerenciais da administração, os instrumentos de planejamento e os possíveis mecanismos de descentralização. No quadro geral, preponderaram as propostas de descentralização através da consolidação da Administração descentralizada e a montagem do sistema de planejamento. Quanto aos mecanismos de controle da

descentralização, de acordo com o autor preponderaram as diretrizes *ex post*, tais como a elaboração de relatórios de prestação de contas e a análise de desempenho. Essa orientação geral foi o resultado da vitória de uma visão mais gerencialista que existia no âmbito da Comissão, visão esta que se defrontava com uma perspectiva mais tradicional de administração pública, conflito que iria desaguar na saída prematura de Simões Lopes da Comissão (Gaetani, 2003).

Mas essa alternativa iria posteriormente se mostrar contraproducente, visto que a proliferação das entidades autárquicas num quadro de fragmentação e autonomização político-institucional da Administração indireta, se apresentaria como uma das principais causas do descontrole governamental sobre o aparato estatal e mesmo um dos fundamentos do endividamento ocorrido durante o Regime Militar.

O fato é que o modelo daspiano de administração teve no Regime Militar um deserto institucional bastante árido. Administrar para o desenvolvimento econômico significou na realidade demolir as bases de uma administração clássica, principalmente nas questões referentes às relações do governo com a burocracia. Mas ao final do regime, ambas as visões seriam soterradas pelos imperativos de uma gestão econômica referenciada em decisões circunstanciais, e o próprio sistema de planejamento seria uma de suas principais vítimas.

3.2.1 O Ministério do Planejamento e o Seu Sistema.

Tanto o Ministério da Fazenda quanto o do Planejamento emergiram no novo regime com uma centralidade inconteste dentro dos objetivos de estruturação de um sistema de coordenação e planejamento centralizado. Desenvolvimento econômico, estabilização monetária e planejamento centralizado seriam as estratégias centrais do novo regime, embora o tempo viesse demonstrar que essas prioridades se apresentariam conflitantes durante a maior parte do tempo. O cargo de Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica foi criado em abril de 1964, menos de um mês depois do golpe militar, e em maio já seria transformado em órgão permanente[130], com o novo Ministro acumulando as funções de titular do MP e de coordenador da Assessoria Técnica da Presidência[131].

No contexto dessas mudanças as atribuições conferidas ao novo Ministério eram abrangentes, e envolviam amplas funções de planejamento e coordenação governamental, tais como a elaboração e a execução do orçamento Geral da União, a compatibilização dos planos setoriais e regionais ao plano nacional e, especialmente, a revisão do plano de desenvolvimento nacional[132]. O mesmo decreto que perenizou o Ministério extinguiu os quatro órgãos de coordenação existentes: a COPLAN, a Assessoria Técnica da Presidência, a Coordenação do Planejamento Nacional, e o CD. Restou apenas a COCAP como integrante do novo Ministério.

Em substituição a esses órgãos, foi instituído o Conselho Consultivo de Planejamento-CONSPLAN junto ao Gabinete do Ministro, órgão de consulta presidido pelo Presidente da República e tendo como Secretário-Executivo o Ministro do Planejamento. Tratava-se de um órgão de consulta e assessoramento, sem funções deliberativas, que tinha o objetivo de agregar representantes dos trabalhadores e do empresariado em torno das metas e objetivos governamentais, como passou a ser comum entre os governos a partir de 1930.

Além do CONSPLAN, em março de 1966 também foram instituídos os Grupos de Coordenação do Gabinete do Ministro criados por decreto de dezembro do ano anterior com a função de assessorar a elaboração de um plano econômico de longo prazo –o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social- e articular a agência central de planejamento com os demais ministérios e órgãos da União. Essa tentativa de se criar instâncias de articulação interministerial revelava que, mesmo antes da conclusão do Decreto-lei nº 200, o governo já pensava em estruturar um sistema de coordenação amplo e organizado de forma sistêmica, que fornecesse a devida capilaridade ao recém criado Ministério. As atribuições dos grupos de coordenação envolviam praticamente a coordenação de todas as políticas importantes para o projeto de desenvolvimento em curso[133].

Esse objetivo de fundo assumiu uma forma mais institucionalizada após a edição do Decreto-lei 200 e de seus atos complementares, como a criação da Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento Interministerial-CCPOI em 1968, integrada pelos secretários gerais dos ministérios civis – os atuais secretários executivos - e presidida pelo Secretário Geral do Ministério do Planejamento[134]. Na exposição de motivos do Decreto-lei 200 acerca do sistema de planejamento que estava sendo

implantado, o aspecto principal era a consolidação do MP como órgão central do sistema de planejamento e a necessidade de compatibilizar os programas gerais, setoriais e regionais com os orçamentos anuais e plurianuais sob conceitos e princípios uniformes. Nesse processo, a criação da CCPOI foi de fato uma das iniciativas importantes no que se refere às tentativas de fornecer capilaridade interministerial ao novo sistema. Além desta Comissão, várias iniciativas organizacionais ocorridas entre 1967 e 1972 vieram reforçar a estrutura do novo Ministério[135], atos que expressaram as diretrizes políticas de reforço do sistema de planejamento em construção.

O Decreto-lei nº 200 situou a Secretaria Geral do MP como o órgão central do sistema de planejamento e transformava o novo Ministério em Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, substituindo o antigo nome em vigor. Assim, tudo indica que até a edição desse decreto e antes do mandato do Presidente Emílio G. Médici, o sistema de planejamento era percebido como uma dimensão estruturante da coordenação governamental, apesar das prioridades atribuídas ao processo de estabilização e da criação de inúmeras instituições colegiadas dedicados à gestão da política econômica.

Mas a consolidação das funções do novo Ministério e de seu sistema dependia da efetividade administrativa e do suporte político-institucional do sistema concebido pelo Decreto-lei nº 200, no âmbito do qual o Ministério e seus órgãos assumiam um papel relevante. Mas logo após o final do Governo Castelo Branco, as alternativas governamentais se orientaram para outra direção, reforçando as estruturas de gestão da política econômica num contexto onde o MF e os colegiados da política econômica assumiam importância política crescente. Vejamos em linhas gerais o perfil organizacional contemplado nesse Decreto.

O Decreto-lei 200

A premissa geral implícita no Decreto-lei nº 200 era a de que os princípios de controle, coordenação e delegação de competência sobre os quais a proposta de descentralização se fundamentava teriam plena efetividade. A Administração Pública Federal foi tipificada em Administração direta (centralizada) e indireta (descentralizada) e suas divisões[136], e os principais princípios norteadores da reforma eram: *planejamento*, *descentralização*, *delegação de competência*, *coordenação* e *controle*.

Os instrumentos de *planejamento* eram múltiplos, mas alguns mecanismos de controle orçamentário eram centrais no sistema. A ação governamental obedeceria a um planejamento orientado para o desenvolvimento, e este deveria ser norteando segundo o plano geral de governo, os programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, o orçamento-programa anual, e a programação financeira de desembolso. Quanto ao princípio da *descentralização*, o decreto definia que ele seria posto em prática em três "planos principais": a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para a unidades federadas, "mediante convênio"; e c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. Nesse contexto, as funções relativas ao processo de *coordenação* seriam exercidas de forma permanente em todos os níveis da administração, visto que a *delegação de competência* seria utilizada como princípio de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar agilidade e a objetividade das decisões. O *controle* desse processo ocorreria tanto através das responsabilidades pessoais das chefias no processo de execução dos programas, quanto através da subordinação dos próprios órgãos às normas gerais que regulavam o exercício das atividades[137].

No título III foram definidos os mecanismos de controle orçamentário e financeiro dos órgãos e programas de governo, instrumentos como o orçamento-programa, posto como mecanismo capaz de racionalizar a ação do Executivo sobre os programas setoriais e regionais, sob a coordenação geral do Presidente da República e dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda. Em cada ano seria elaborado um orçamento-programa detalhando a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte, servindo de roteiro à execução coordenada do programa anual de governo. A premissa era a de que todas as atividades governamentais deveriam se ajustar à programação governamental através do orçamento-programa, e os compromissos físico-financeiros só poderiam ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso[138].

No título IV foi estabelecida a lógica organizacional da coordenação governamental e da supervisão ministerial. Os ministérios e suas entidades estariam sujeitos ao processo de supervisão ministerial sob a coordenação do Presidente, perante

o qual cada Ministro era responsável pela supervisão de sua respectiva pasta. Cada Ministro de Estado seria o responsável direto, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência[139].

Essa supervisão seria realizada de forma articulada e a partir dos órgãos setoriais de planejamento, coordenação e controle financeiro situados nos ministérios, sob a direção dos órgãos centrais de direção superior instalados no MF e no MP. Em cada Ministério haveria uma Secretaria Geral que atuaria como órgão setorial de planejamento e orçamento, e uma Inspetoria Geral de Finanças que integraria os sistemas de administração financeira, de contabilidade e de auditoria da União. No caso específico dos órgãos centrais dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, além das funções previstas, eles teriam atribuições de coordenação e controle sobre os demais Ministérios, principalmente nos assuntos de orçamento, administração financeira, contabilidade e auditoria. Com isso, atribuía-se aos órgãos desses dois ministérios funções gerais de coordenação sobre o conjunto dos demais órgãos, como veio posteriormente a ser explicitado pelo Decreto-lei 900 de 1969[140].

No exemplo dos órgãos da Administração indireta, a supervisão ocorreria fundamentalmente pela indicação dos dirigentes dessas entidades por parte do respectivo ministro e a partir de relatórios periódicos de análise de desempenho, caracterizando um modelo de controle da delegação de perfil *ex post* articulado ao mecanismo político de controle exercido através das relações de lealdade política estabelecidas por meio das nomeações dos dirigentes das entidades autárquicas.. Tratava-se, portanto, de um mecanismo frágil de controle da delegação, estimulando formas de atuação autônomas por parte desses órgãos.

No seu conjunto, o modelo de supervisão ministerial e os mecanismos e instrumentos de controle orçamentário revelava que o governo tentava conciliar um perfil institucional descentralizado com formas mais centralizadas de controle, reforçando o princípio assumido pelos trabalhos das comissões anteriores de execução descentralizada e coordenação centralizada.

O processo de reforço da coordenação política do Presidente da República ocorreu principalmente na área de segurança. Foi estabelecido no Decreto-lei nº 200 que a PR passaria a ser integrada pelos Gabinetes Civil e Militar, tendo como órgãos de

assessoramento imediato do Presidente da República o Conselho de Segurança Nacional-CSN, o Serviço Nacional de Informações-SNI, o Estado-Maior das Forças Armadas- EMFA, a Consultorias Geral da República-CGR, o Alto Comando das Forças Armadas-ACFA e o DASP. Não houve a inclusão de nenhum órgão do sistema de planejamento PR, apesar do crescente processo de desregulamentação das burocracias e da proliferação das entidades da Administração descentralizada.

Para a organização da gestão das políticas públicas afins, os ministérios foram agregados em grandes áreas setoriais específicas, os Setores Governamentais, idéia parcialmente contemplada nos relatórios da Comissão Amaral Peixoto[141]. Mas caso implementado de forma efetiva, essa forma de organização abriria espaço para que determinados ministérios estratégicos dentro de cada sub-sistema adquirissem predominância sobre os demais. Através da figura do Ministro coordenador do Setor, o governo passaria a operar a partir de subsistemas específicos de coordenação setorial, à revelia da agência central de planejamento. Além disso, pela proposta, em muitos colegiados interministeriais que eram centrais para todo um conjunto de políticas o MP seria apenas um membro convidado. Sobre esse aspecto, uma das particularidades do desenho proposto era o fato de que no setor de planejamento governamental estava alocado apenas o próprio Ministério do Planejamento, enquanto no setor econômico foram inseridos os seis mais importantes ministérios em termos dos recursos envolvidos e quantidade de instituições vinculadas.

A reforma administrativa recebeu um tratamento peculiar no Decreto. Foi estabelecido que a Administração Federal seria objeto de uma reforma em profundidade, realizada por etapas, com a coordenação do processo cabendo ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, mas abrindo a possibilidade dessa responsabilidade ser atribuída a um Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Essa opção evidenciava que as antigas atribuições do DASP estavam sendo soterradas na medida em que o regime evoluía. Por outro lado, vigorava uma evidente seletividade nas formas de estruturação dos órgãos, visto que o Executivo se encarregaria de emitir, progressivamente, os atos de reorganização e definição das competências necessárias à efetiva implantação da reforma administrativa de acordo com prioridades não definidas do desenvolvimento nacional[142].

Quanto às relações entre centro e periferia do sistema governamental, em certa medida o Decreto-lei nº 200 reproduziu o desenho “clássico” dos sistemas de

planejamento contemplados nos relatórios das comissões anteriores: uma agência central detendo capilaridade interministerial através da ancoragem e subordinação dos departamentos espelho situados nos ministérios. Os órgãos centrais do Sistema de Orçamento e do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, seriam respectivamente a Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e a Inspetoria Geral de Finanças do Ministério da Fazenda Tratava-se de um modelo já internalizado pelos planejadores públicos, e no Decreto-lei nº 200 ele foi bem construído em sua lógica sistêmica interna. Nisso residia a principal questão que o diferenciava dos modelos anteriores, a nítida divisão de responsabilidades entre a Fazenda e o Planejamento.

Mas fatores políticos que escapavam ao domínio de seus formuladores viriam erodir rapidamente os contornos desse sistema. Entre 1968 e 1973, o processo de ampliação das competências do Ministério da Fazenda e das entidades autárquicas e colegiados que atuavam em torno da execução da política de desenvolvimento econômico, iriam debilitar a lógica interna de funcionamento da proposta que estava sendo estruturada. Com Geisel, a agência central de planejamento voltou a adquirir centralidade político-institucional, mas não o seu sistema. Mas no contexto da crise econômica do Governo Figueiredo, a agenda econômica adquiriu prioridade absoluta no âmbito do governo, e na medida em que ela se aprofundava, a gestão circunstanciada da economia erodia o que havia de institucionalidade no Sistema Federal de Planejamento.

Mas não era previsível que no contexto de um regime autoritário e reformista o sistema de planejamento tivesse esse destino. O reformismo do regime teve na idéia do planejamento uma de suas referências técnicas e institucionais fundamentais, e o seu intervencionismo inicial se ancorou nos instrumentos centralizados de planejamento: a criação de sua agência central, a elaboração dos planos, e a construção de um sistema dotado de capilaridade, cristalizado no próprio Decreto-lei nº 200. O próprio regime justificava sua gênese em função da necessidade de *organizar* a economia em bases racionais, como explicitado no Ato Institucional nº 1 de abril de 1964.

Nesse contexto, o PAEG-Plano de Ação Econômica do Governo, elaborado sob a coordenação dos ministros Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões, emergiu como um instrumento organizador da economia em bases planejadas. A sua orientação ortodoxa e de corte liberal não impediu seus formuladores de reconhecerem a

necessidade da intervenção estatal e de construção de uma base institucional para esta intervenção. Mais de 40% das empresas estatais que existiam até o ano de 1967 foram criadas sob o PAEG. E em que pese não se apresentar como um plano global de desenvolvimento, tratava-se de um conjunto coerente e organizado de propostas que orientou a execução de medidas importantes, tais como as reformas bancária e tributária, a criação do sistema financeiro nacional, a criação do BNH e do FGTS, e a instituição da correção monetária. Para realizar todas essas reformas, foram feitas mudanças substantivas nas regras institucionais existentes, incluindo a própria reforma administrativa de 1967 e as mudanças constitucionais julgadas necessárias, contemplando instrumentos como os planos de governo, os planos anuais e plurianuais e instrumentos como o orçamento-programa e a programação de desembolso financeiro. Um dos pilares dessa forma de planejamento era a tentativa de unir o plano ao orçamento (Costa 1971, Ianni, 1971).

Após o PAEG foi lançado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), já com o Ministério do Planejamento institucionalizado de forma permanente. Mas apesar de sua amplitude e dos instrumentos que pretendia implementar, foi substituído pelo PED-Programa Estratégico de Desenvolvimento, com o objetivo de planejar os investimentos entre 1968 e 1970. Como suporte do PED o Governo de Costa e Silva, tendo Helio Beltrão no Planejamento, remeteu ao Congresso, em março de 1968, o I Plano Plurianual de Investimentos, instrumento que teve o objetivo de organizar e selecionar os programas passíveis de serem executados no âmbito do PED. O objetivo central do PED era a consolidação de uma política de desenvolvimento econômico a partir do fortalecimento da infra-estrutura e da disponibilidade de insumos básicos, rompendo com a política recessiva do governo anterior, que se baseou no arrocho de crédito e salários a partir do diagnóstico de inflação de demanda (Matos, 2002; Ianni, 1971). Nesse contexto, deve-se atentar para a inserção do BNDE como um de seus instrumentos de fomento do Plano, e nesse sentido ele pode ser considerado como o ponto de contato crucial entre a agenda da política econômica e o sistema de planejamento.

Ao PED sucedeu o Plano de Metas e Bases para a Ação de Governo-PMBAG, cobrindo o período 1970-1973 e lançado em outubro de 1970 em pleno milagre econômico, complementado com mais dois documentos: o II Orçamento Plurianual de Investimentos-OPI referente ao período 1971-1973, e o I Plano Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social, o I PND, planejando os investimentos entre 1972 e 1974 (Matos, 2002)

Essa sucessão de planos demonstra que entre 1964 e 1974 o planejamento operou a partir de um de seus instrumentos clássicos, e sem abdicar de construir uma base institucional de operação, como demonstram a institucionalização do MP e as medidas contempladas no Decreto-lei nº 200. Os planos demonstram inclusive que essa atuação não ia de encontro à agenda de desenvolvimento econômico do período. Contudo, o sistema de planejamento, ao se sustentar principalmente sobre instrumentos e mecanismos orientados para as etapas e os procedimentos iniciais do processo de intervenção estatal, sem deter o controle sobre o processo de execução dos investimentos e suas correspondentes formas de interação político-institucional, perdeu capacidade de nucelar a ação governamental.

Essa tendência se consolidava na medida em que o aparato estatal se ampliava através das entidades da Administração descentralizada. A forma de inserção institucional e o *status* político-administrativo das entidades autárquicas, conselhos, comissões e empresas estatais envolvidos com a implementação da agenda econômica, se apresentava com um limite organizacional estrutural à afirmação do sistema de planejamento. Vejamos quais as principais características organizacionais das instituições envolvidas com a gestão da política econômica que podem ser percebidas como fatores de erosão do sistema de planejamento em construção.

3.2.2 O Ministério da Fazenda e a Lógica Organizacional da Política de Desenvolvimento

A gestão da política econômica passou a ter como referência duas formas gerais de organização. De um lado, os colegiados criados a partir de 1964, alguns deles centrais para o funcionamento do regime na medida em que aumentava o grau de interdependência entre as unidades estatais que compartilhavam objetivos e instrumentos comuns de política. E do outro, um modelo mais centralizado, que teve em algumas entidades autárquicas e nos departamentos resultantes das reformas do Ministério da Fazenda seu suporte central. A reforma da Fazenda vinha ao encontro dos objetivos do novo regime, que procurou modernizar a área responsável pela ampliação do poder extrativo do Estado. Tendo à frente Octávio Gouveia de Bulhões, monetarista

ortodoxo encarregado do programa de estabilização, o Ministério da Fazenda iria criar as bases para que o Estado pudesse incrementar a sua capacidade de extração fiscal.

No âmbito da constelação de entidades colegiadas e agências estatais estratégicas, algumas delas detinham poder suficiente para limitar as diretrizes e ações do sistema de planejamento que tinha no Ministério do Planejamento seu centro de referência.[143] Uma rápida observação sobre o perfil e funções de alguns dos órgãos e colegiados mais importantes, pode fornecer uma avaliação aproximada das dificuldades para a consolidação de um órgão central de coordenação e planejamento no âmbito governamental.[144]

Através da seleção de alguns exemplos, vejamos como os dois tipos de suportes institucionais de decisão da política econômica - o modelo colegiado e os órgãos centralizados do MF e instituições autárquicas -, podem ser vistos como um elemento concorrente que limitou a efetividade do sistema de planejamento instaurado em 1964.

A forma colegiada

Em dezembro de 1964 o governo implementou uma reforma bancária que definiu com maior precisão as áreas de atuação dos diversos tipos de instituições financeiras, período em que foi completamente modificado o perfil do sistema financeiro nacional. Com a Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964, que instituiu o sistema financeiro nacional, o governo criou simultaneamente o Banco Central como substituto da SUMOC e o Conselho Monetário Nacional-CMN. A criação do Banco Central representou um passo fundamental na centralização e controle da política monetária e na redução do espaço de atuação do Banco do Brasil. Por este ato as instituições financeiras e de investimentos públicos e privados foram integradas num único sistema, constituído pelo CMN, o BB, o Banco Central-BACEN, o BNDE, e demais instituições financeiras públicas e privadas. O CMN teria a finalidade de formular a política da moeda e do crédito, inclusive coordenar a política monetária e de crédito, a política fiscal e a dívida pública interna e externa. Suas competências privativas eram tão amplas que, independente do reforço adicional da conjuntura política ou das alternativas de governo, por si só se apresentavam como uma limitação para a efetividade de um sistema de planejamento coerente e amplo[145].

Uma das evidências de que o CMN foi estruturado à revelia das possíveis limitações que poderia vir a causar ao sistema de planejamento nucleado pelo MP, podia ser percebida através da composição das comissões consultivas que funcionariam junto ao Conselho, integradas por mais de 30 órgãos setoriais do poder público e do setor privado, representando um conjunto de instituições com um peso político inconteste. A quantidade e o perfil político das instituições envolvidos nas comissões consultivas indicava o estilo que se consolidaria na gestão econômica a partir do Governo Costa e Silva: a negociação isolada com cada setor econômico, tendo em perspectiva a resolução de problemas setoriais de acordo com as injunções políticas[146].

Completando o quadro de centralização organizacional das funções econômicas em torno das instituições do sistema financeiro nacional, as Disposições Gerais e Transitórias da Lei 4.595/64 definiu a transferência de competências do Banco do Brasil e outras instituições financeiras para o CMN e BACEN[147]. Dentre os órgãos mais importantes, foi mantido no Banco do Brasil apenas a Carteira de Comércio Exterior, criada em 1953 como órgão executor da política de comércio exterior. Isso significava que o BB não poderia mais manter o seu antigo papel de único agente de intermediação dos recursos financeiro do Estado com os agentes do sistema político e do setor privado. O CMN e o BACEN atuariam como novos atores nesse campo setorial.

A trajetória do CMN já foi suficientemente descrita no trabalho de Maria Lúcia W. Viana, citado no Capítulo II. Basta relembrar que, sob Delfim Neto, ele se tornou o verdadeiro centro de coordenação da política econômica e a instância de articulação de demais órgãos e políticas setoriais afins, congregando crescentemente um número cada vez maior de agentes governamentais. Além de se transformar num centro de legitimação e de anuência política para as decisões governamentais dentro e fora do governo, o Conselho se tornou um espaço onde os diversos atores negociavam seus interesses, configurando de fato como uma instância de decisões orientada pela lógica das circunstâncias. Na medida em que sua composição se ampliava, cada vez mais um número maior de agentes governamentais se situava sob a esfera de influência do Conselho. Na realidade, a trajetória do CMN entre 1964 e 1973 coincide com a erosão do sistema de planejamento a partir de 1967.

Mas a gestão da política econômica também contava com outros colegiados estratégicos. O CDI, criado em agosto de 1969[148] como “órgão de condução da política de desenvolvimento industrial”, era um deles. Ele passou a agregar os vários grupos

executivos criados a partir do final dos anos 50, e era integrado pelos Ministros da Indústria e do Comércio –que presidia o Conselho- Planejamento, Fazenda, Interior, Minas e Energia, o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, os Presidentes do BB, BACEN, BNDE e das Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio. As atribuições formais do Conselho eram bastante amplas e em certa medida colidiam com o sistema de planejamento formalizado pelo Decreto-lei nº 200, principalmente no que se refere aos objetivos gerais de planejamento da política industrial[149]. Através da Secretaria Geral, o CDI tinha o objetivo de coordenar a atuação dos Grupos Executivos criados desde o final da década de 50, e o decreto de sua criação revela que, similarmente às funções do CMN em relação à política monetária, o Regime Militar tinha objetivos semelhantes em relação à política industrial. As interpretações sobre sua atuação efetiva são divergentes[150], mas independente do grau de efetividade adquirido pelo CDI, é óbvio que o seu formato e atribuições formais tendiam a colidir tanto com as atribuições do CMN quanto com as prerrogativas do órgão de planejamento e de seu sistema. Tratava-se de um exemplo de superposição institucional que tinha suas motivações vinculadas ao processo de coordenação como gerenciamento instrumental das interdependências existentes na política de desenvolvimento industrial

O Conselho Interministerial de Preços-CIP era um outro colegiado importante do período, que emergiu como um órgão de coordenação de uma política fundamental para a estabilização econômica num contexto oligopolista. Criado em agosto de 1968[151], ele se estruturou sob o formato de colegiado corporativo "clássico", integrado por ministros e representantes de entidades empresariais e das organizações dos trabalhadores, detendo competências relativas à formulação e acompanhamento da política de preços. O colegiado foi instituído com a atribuição de "fixar e *fazer* executar as medidas destinadas a *implementação* da sistemática" reguladora de preços. No seu formato inicial o Conselho era integrado pelos Ministros da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e o do Planejamento, sendo que a presidência caberia ao Ministro da Indústria e do Comércio, eventualmente substituído pelo Ministro da Fazenda. Os demais ministros seriam convidados para participarem das reuniões de acordo com o tema tratado. A operacionalização de suas competências envolvia uma grande capacidade de interferência nas unidades produtivas e setores sob a sua tutela, selecionados de acordo com os critérios definidos dentro do próprio conselho. O Conselho poderia requisitar das empresas e firmas individuais o fornecimento de documentos, informações ou esclarecimentos que julgasse necessário ao

acompanhamento e à análise da evolução dos preços. Também poderia requisitar a apresentação prévia dos aumentos de preços programados e, através de ato próprio, indicar quais os órgãos ou entidades, públicas ou particulares, que ficariam sujeitos a esse mecanismo de controle. Em seu formato, o CPI se situava como um caso clássico de uma arena regulatória, mas que gerava implicações em termos de divisibilidade de suas decisões no processo de execução.

Além desses dois colegiados, o CONCEX-Conselho Nacional de Comércio Exterior[152], e o CONSIDER-Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica eram outras instâncias colegiadas que atuaram com amplas competências em suas respectivas áreas de influência. O CONSIDER, criado como Grupo Consultivo da Indústria Siderúrgica em fevereiro de 1967[153], era integrado pelo Ministro da Indústria e Comércio como seu presidente, pelos presidentes do BB, BNDE, da Companhia Siderúrgica Nacional-CSN, da Companhia Vale do Rio Doce-CVRD e do Plano do Carvão Nacional, um representante do MP, além de técnicos com funções de execução indicados pelo MIC. Foi criado com o argumento de que era necessário coordenar a revisão dos programas de expansão das empresas estatais, sob o encargo do Ministério da Indústria e Comércio-MIC, órgão que a reforma administrativa de 1967 havia atribuído a jurisdição do setor siderúrgico[154].

Como nas outras instâncias colegiadas referidas, as competências atribuídas ao CONSIDER indicam que durante a década de 60 e início da década de 70, o Regime Militar estruturou um sistema de coordenação da política de desenvolvimento baseado na coexistência simultânea de vários subsistemas de coordenação e planejamento setorial. Esses subsistemas setoriais tinham como agências de coordenação conselhos como o CONSIDER, o CIP, o CDI, o CDA, e o CONCEX. Como eram instâncias integrantes da política de desenvolvimento no seu sentido amplo, estavam sob a influência direta do Ministério da Fazenda ou das entidades autárquicas encarregadas de financiar a política de desenvolvimento econômico, tais como o BNDE, o BB, a Caixa Econômica Federal-CEF e o Banco Nacional de Habitação-BNH.

O CMN procurava coordenar e articular todos esses sistemas a partir dos interesses e concepções vigentes no Ministério da Fazenda sob Delfim Neto. Mas era pouco provável que a forma de coordenação exercida pelo Conselho pudesse condicionar, de forma ampla e profunda, as formas de atuação e as orientações de todos estes colegiados e entidades autárquicas setoriais. O fato deste controlar e definir as

normas relativas à seletividade setorial dos investimentos e recursos financeiros, não significa que o CMN pudesse imprimir um *modus operandi* específico aos órgãos integrantes desses subsistemas setoriais. Pois o arcabouço político-institucional que definia as formas de inserção organizacional e de atuação dos colegiados e entidades autárquicas vigente durante o Regime Militar desestimula esse tipo de inferência.

Ressalte-se que a forma de organização colegiada é tratada pela teoria econômica como adequada ao processo de coordenação governamental quando ocorre situações de interdependência das atividades governamentais em relação aos objetivos, instrumentos e etapas do processo de implementação da política econômica (Monteiro, 1979). Contudo, essa concepção mais instrumental de coordenação como gerenciamento da interdependência das atividades governamentais, não responde aos problemas derivados tanto da inserção institucional e *status* jurídico-administrativo das organizações de governo quanto das relações estabelecidas entre seus agentes a partir dessa forma de estruturação. Os exemplos dos conselhos referidos aqui mostram que eles eram integrados predominantemente por agentes do primeiro e segundo escalões que dispunham de poder político e com forte potencial de autonomia frente às diretrizes centrais de governo. Tratava-se de conselhos que, distintamente da fase inicial do modelo corporativo brasileiro - quando eram integrados predominantemente por agentes técnicos e tinham o objetivo de agregar e vocalizar as demandas do ainda incipiente segmento empresarial - , eram integrados por ministros e agentes do segundo escalão que atuavam junto a redes complexas e diversificadas de interesses no contexto de uma economia poderosa. Por outro lado, as entidades autárquicas que esses conselhos coordenavam também detinham um acentuado grau de autonomia política e administrativa na execução de suas funções. Essas variáveis relativas ao arcabouço político-institucional geral de estruturação do Executivo indicam que o processo de coordenação não podia se ancorar excessivamente em suas dimensões gerenciais.

Nesse sentido, o conjunto de subsistemas setoriais integrados por colegiados e entidades autárquicas se impunha como um limite não apenas para as pretensões abrangentes do CMN, mas principalmente para um sistema de planejamento que, crescentemente, tinha a sua coerência formal erodida pela dinâmica da competição interinstitucional e o processo de autarquização política e administrativa do Executivo. Esse processo pode ser visto como uma das raízes político-institucionais do fenômeno da “autonomização do sistema” estudado por Cardoso (1975)

A forma centralizada e autárquica

A forma organizacional centralizada e autárquica coexistia com os sistemas integrados pelos colegiados, e envolvia basicamente as estruturas centralizadas do MF e algumas entidades autárquicas subordinadas ou vinculadas indiretamente de forma política a ele. Aqui será feita uma breve referência a algumas dessas instâncias decisórias, visto que parece ter ficado suficientemente claro que o Regime Militar realizava uma espécie de fuga para a frente: criava sucessivamente uma série de colegiados que viriam disputar espaço político com as instâncias centrais de governo, ao mesmo tempo em que reconhecia a necessidade de um centro de coordenação e planejamento que administrasse os problemas que iam surgindo nas diversas políticas setoriais. Faço aqui uma breve referência ao surgimento de algumas Secretarias do Ministério da Fazenda e à forma de atuação do BNH, uma entidade autárquica com grande poder de intervenção que também escapou da esfera de influência do sistema de planejamento formalmente instituído.

Criado em agosto de 1964[155], o BNH foi uma das instituições estruturadas para atuar como uma espécie de banco central de regulamentação da política habitacional. Na origem, as equipes do MP e do IPEA concebiam o planejamento territorial urbano - regional e municipal- como uma das principais dimensões da futura atuação do MP. Mas subordinado ao Ministério da Fazenda até o ano de 1967, a centralidade do Banco foi tão marcante que contribuiu para o fracasso das instituições de planejamento urbano criadas durante o Regime Militar para unificar as ações da política urbana, tais como o SERFHAU-Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e a CNPU-Comissão Nacional de Política Urbana[156]. O SERFHAU foi criado como órgão de planejamento urbano que deveria orientar as ações do BNH e integrar os sistemas de planejamento urbano, municipal e regional. Da perspectiva do sistema de planejamento e da própria política econômica, as intervenções na rede urbana brasileira não poderiam ocorrer à revelia de instituições como o SERFHAU e o CNPU, tanto pelo que esta rede significava em termos de capital imobilizado quanto o que ela representava como suporte para o desenvolvimento econômico e a organização do território. Mas o que ocorreu foi o oposto. A base financeira e a capilaridade que o Banco dispunha eclipsou os órgãos de planejamento que deveriam orientar as suas ações.

A evolução dessa política é emblemática porque a lei de criação do BNH estabeleceu que o Ministério do Planejamento seria o responsável pela formulação da política nacional de habitação e do planejamento territorial, "coordenando a ação dos órgãos públicos" atuantes na política urbana: o BNH, o SERFHAU, as Caixas Econômicas Federais, as Caixas Militares, e os órgãos federais de desenvolvimento regional e sociedades de economia mista. A contradição estava em que o BNH foi criado subordinado ao Ministério da Fazenda e operava a partir da CEF, outra entidade do sistema da Fazenda. Além disso, o Banco tinha como agentes operadores e financeiros as Companhias Estaduais de Habitação nos Estados, desenho que lhe fornecia ampla capilaridade territorial, algo que o próprio Ministério do Planejamento não detinha. O fato é que o BNH nunca atuou efetivamente em consonância com o Sistema Federal de Planejamento. Tanto o planejamento municipal quanto as agências regionais de desenvolvimento passaram para a esfera do Ministério do Interior no final da década de 60, e este se tornou um competidor do MP na incorporação de funções do planejamento urbano e regional[157].

A essa forma autônoma de atuação do BNH vieram se agregar as diretrizes do próprio Decreto-lei nº 200, que situou as mais importantes instituições financeiras do país sob a tutela do Ministério da Fazenda: o Banco do Brasil, o Banco Central, e as Caixas Econômicas. Simultaneamente este decreto subordinou o BNH, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia ao Ministério do Interior, retirando do Ministério do Planejamento a possibilidade de deter importantes instrumentos de intervenção no planejamento regional. Ao Ministério do Planejamento restou o BNDE, uma entidade poderosa mas que atuava de forma independente em relação ao sistema de planejamento, e que tinha sua trajetória muito vinculada às diretrizes emanadas dos gestores da política econômica.

Dessa forma, dispondo de órgãos como o BB, o CMN, e o BACEN sob sua esfera de influência, o Ministério da Fazenda passaria a dispor de importantes instrumentos para a execução da sua política de estabilização e de incremento da capacidade extrativa do Estado, política que se iniciou ainda com a Reforma Tributária de 1964-67 e se consolidou a partir da criação da Secretaria da Receita Federal-SRF, ocorrida em novembro de 1968[158]. Nos dois primeiros governos do Regime Militar havia uma preocupação com a especialização funcional da estrutura do MF, visto que o golpe militar foi justificado em função da restauração da ordem econômica e financeira,

contexto que pôs os Ministérios do Planejamento e da Fazenda a atuarem de forma articulada na elaboração e execução do Programa de Estabilização Monetária

Esse foi o contexto que serviu de suporte para a criação da SRF, situada como órgão central de direção superior da administração tributária da União. As suas inúmeras competências lhe garantiam um grande espaço de poder no âmbito do Governo Federal, pois do seu desempenho dependeria a sustentabilidade financeira e operacional de todo o aparato público Os seus poderes eram extremamente amplos[159], focados principalmente na política de tributação e no incremento da capacidade de extração fiscal do Estado. Sua criação representou não apenas a centralização das competências de legislar, arrecadar, fiscalizar e coordenar a política fiscal no Ministério da Fazenda, mas também expressou um forte processo de *centralização administrativa* no âmbito do próprio Ministério, através da extinção de vários departamentos que antes se encontravam dispersos. Essas iniciativas vieram fornecer a base técnica e operacional e os instrumentos para que o Ministério reforçasse a sua tradição institucional de órgão central de coordenação de toda a política econômica.

Já sob Delfim Neto, o processo de organização e fortalecimento das funções do Ministério da Fazenda continuou por meio de vários atos ocorridos entre 1970 e 1972, e as iniciativas desse período constituíram de fato o processo de *centralização político-administrativa* que ocorreu no âmbito do MF. A estruturação e o fortalecimento da Secretaria Geral completou esse processo. Em 1970, vários órgãos que antes detinham *status* de secretarias passaram a ser considerados como unidades orçamentárias da Secretaria Geral, e nesse mesmo ano ela foi situada como órgão de planejamento, orçamento e programação financeira do Ministério[160]. Não se tratava apenas de agregar órgãos afins, mas também de centralizar e ampliar funções de regulamentação, organização, coordenação e de execução de programas no âmbito do Ministério. As suas competências[161] envolviam a centralização de funções decisórias e a organização de todas as unidades integrantes do MF, inclusive exercendo a mediação entre este e a Presidência da República. Mesmo órgãos históricos, criados desde a década de 30, foram compactados e subordinados à Secretaria Geral, como o Conselho Técnico de Economia e Finanças[162]. Nesse sentido, percebe-se que a estratégia de ampliação do poder do MF ocorreu tanto por meio da ampliação e fortalecimento de sua capacidade extrativa, cristalizada na criação da SRF, quanto por intermédio do seu processo de estruturação interna.

Nesse contexto, um evento crucial para a erosão da capacidade de controle formal do Sistema Federal de Planejamento veio com a edição da Lei Complementar nº 12 de 18 de novembro de 1971. Esta Lei deu autonomia ao CMN para autorizar a emissão de títulos da dívida com o objetivo de cobrir o déficit do tesouro sem que as despesas e receitas estivessem previstas no Orçamento da União, com exceção dos gastos com os juros da dívida, que poderiam ser contabilizados no Orçamento[163]. Na prática, essa medida retirava do Banco Central o poder emissor da dívida, mantendo no Tesouro a responsabilidade formal pelo controle da dívida e a iniciativa de cobrir gastos extra-orçamentários sem previsão no orçamento. Com essas medidas o Executivo, na figura do Ministro da Fazenda, podia realizar despesas independente dos limites orçamentários previsto no Orçamento. Dessa forma, o Orçamento da União, que era o único mecanismo efetivo para o MP controlar e planejar os investimentos e prioridades de governo, foi descolado do processo de formulação e execução de políticas e programas.

Ressalte-se que esse mecanismo também veio consolidar peculiaridades do desenho organizacional descentralizado. O modelo organizacional definido pela reforma de 1967, ao dissociar o estatuto jurídico das entidades autárquicas de suas funções substantivas, forneceu uma grande autonomia administrativa às autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Como observam Affonso (1989) e Nakano, (1989), com isso se multiplicavam os canais de gasto fora do estrito controle do orçamento fiscal. Por outro lado, a autonomia fornecida ao CMN na gestão da política monetária resultou na criação de dois orçamentos independentes, o fiscal e o monetário, sem que o sistema de planejamento pudesse efetivamente controlar o processo de transferência de contas entre os dois tipos de orçamento.

Esse foi o golpe de morte no Sistema federal de Planejamento como sistema de controle que requisitava integração interinstitucional e capilaridade administrativa capaz de coordenar as ações dos órgãos federais via instrumentos de controle orçamentário, visto que este se transformou numa peça de ficção.

O processo de estruturação interna do MF se completou em 1975, já no governo Geisel. Ficaram vinculados à Fazenda órgãos com funções importantes para a coordenação da política de desenvolvimento econômico, revelando uma assimetria significativa entre o Sistema Federal de Planejamento e a constelação de entidades e órgãos que girava em torno do Ministério da Fazenda[164]. Nesse contexto, por mais que o

governo Geisel tenha reforçado o sistema de planejamento através da Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN e do Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE, grande parte dos suportes financeiros e institucionais do planejamento estava nas mãos do Ministério da Fazenda. A estratégia de Geisel foi a de estabelecer uma espécie de divisão de tarefas entre o MF e o Planejamento. Concentrou os projetos territoriais estratégicos e os programas de impacto do II Plano Nacional de Desenvolvimento na SEPLAN e no CDE, enquanto na Fazenda manteve a base administrativa que fornecia suporte ao processo de extração fiscal e à gestão da política orçamentária e financeira.

3.3 As Mudanças Organizacionais na Fase Final do Regime Militar-1974-1985.

O painel geral descrito nos itens anteriores revela que o governo atuava efetivamente a partir de dois sistemas paralelos e competitivos de coordenação. Operando a partir dessa duplicidade, o perfil da Administração se posicionava por si só como um desafio para qualquer sistema de coordenação eficiente.

Quando o Decreto-lei nº 200 foi formalizado, o desenho do Executivo já estava profundamente moldado pela ampliação das entidades autárquicas, e a tipificação entre Administração direta e indireta veio apenas fornecer legitimidade jurídica a um desenho político-institucional em pleno curso. Com o golpe de 1964, ocorre um salto quantitativo e qualitativo no processo de ampliação das entidades da administração indireta. Assim, apesar das múltiplas interpretações que apontam este Decreto como uma das causas fundamentais do processo de ampliação da Administração indireta, na realidade ele veio apenas responder aos requisitos de legitimação e formalização administrativa de um quadro que já tinha adquirido dinâmica própria. O Quadro abaixo fornece uma idéia aproximada desse processo a partir do ano de 1964.

Quadro I- Evolução das Empresas Estatais -1964-1984[165]

Período	**Governo**	**Quantidade Criada**	**Acumulado**
Até 1964	Total até João Goulart	110	-
1964-1966	Castelo Branco	58	168
1966-1969	Costa e Silva	55	223
1969-1973	Médici	99	322
1974-1978	Geisel	50	372
1979-1984	Figueiredo	12	384
Sub-Total		**384**	
Desconhecidas		198	
Total		**582**	

Fonte: Tabela montada a partir dos dados de Marcelino (1987) [166]

Esses dados mostram que o processo de expansão da administração descentralizada atingiu seu clímax com o Regime Militar. Entre 1964 e 1978, fase expansiva do regime, o número de empresas criadas é mais que o dobro das anteriormente existentes, sendo que antes mesmo do Decreto-lei 200 foram criadas 58 novas empresas em apenas dois anos. Apenas no Governo Médici foram criadas 99 empresas e no Governo Geisel mais 50. É inclusive irrelevante o fato de que algumas dezenas das que foram criadas terem sido posteriormente extintas, como se deduz do acumulado ao final do período, que deveria apresentar um número menor quando confrontada com os dados da SEST. O que é importante ressaltar é que a principal característica político-organizacional do regime era o processo descontrolado de multiplicação das entidades da administração indireta, um processo que extrapolava a própria capacidade do governo de controlar suas ramificações institucionais. Dados dos cadastros da Secretaria Especial de Controle das Estatais-SEST relativos ao ano de 1986, quando já haviam sido extintas 115 organizações a partir de 1981, revelam o seguinte perfil de concentração ministerial dessas entidades.

Quadro II
Entidades da Administração Indireta, Ano de 1986

Ministérios	**Empresas Públicas, Soc. de Economia Mista, Concessionárias**	**Autarquias, Fundações, Sociedade Civil, Outros**	**Total no Executivo**	**%**
Total do Executivo	**236**	**179**	**415**	**100**
Agricultura	25	2	27	6,51
Minas e Energia	76	44	120	28,92
Comunicações	32		32	7,71
Fazenda	20	6	26	6,27
Educação[167]	1	74	75	18,07
Indústria e Comércio	16	8	24	5,78
Interior	15	7	22	5,30
SEPLAN	10	12	22	5,30
Sub-Total	**195**	**153**	**348**	**83,85**
Demais Ministérios	41	26	67	16,15

FONTE: Tabela montada pelo autor a partir do Cadastro da SEST/SEPLAN, "Perfil das Empresas Estatais-1986; Cadastro das Empresas Estatais-1985. Brasília, Imprensa Nacional, Biblioteca do Ministério do Planejamento. Na Administração indireta se encontram as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, sociedades civis e fundações, entidades que detinham autonomia administrativa e financeira.

O grau de concentração em alguns ministérios confirma uma tendência que vinha desde o período de Juscelino, com alta concentração de entidades da administração indireta nos ministérios responsáveis pelas áreas de minas e energia, comunicações, fazenda e agricultura. Posteriormente, durante o Regime Militar, foram

criadas entidades na SEPLAN e Ministério do Interior, ministérios mais "políticos" e vinculados à administração dos grandes projetos regionais de desenvolvimento.

Esse quadro organizacional inflacionado e com a cadeia decisória dividida em uma infinidade de órgãos e entidades, escapava de fato à capacidade de controle do regime, por mais eficiente que esse procurasse ser na sua busca por centralização de poder. Esgotada a fase mais repressiva do regime, as formas de controle da delegação não podiam se fundamentar apenas nos mecanismos de lealdade política, como sugerido no Decreto-lei nº 200 quanto ao papel esperado do processo de nomeações dos dirigentes das entidades autárquicas pelos ministros. Por outro lado, os mecanismos político-institucionais centralizados na Fazenda e no Planejamento eram ineficientes. O Sistema Federal de Planejamento estava limitado às funções de controle orçamentário, e as entidades que circulavam sob a influência da Fazenda se apresentavam como *lócus* de recepção de uma miríade de interesses dispersos. Enfim, não se constituía efetivamente com um sistema de coordenação coerente. Nesse contexto, é de se deduzir que o controle da delegação numa fase de afrouxamento dos laços coercitivos requisitava mecanismos institucionalizados de hierarquização e enquadramento das burocracias setoriais. Mas foi visto que estas não eram referenciadas em formas satisfatórias de enquadramento, pois os raros que existiam foram sendo desmontados pelo regime.

Quadro III- Perfil das Entidades da Administração Indireta-1981-1983

Tipos de Entidade/Ano	1981	1983
Empresas do Setor Produtivo	297	246
Entidades Típicas de Governo	184	190
Previdência Social	7	7
Empresas do Setor Financeiro	14	14
Concessionárias	28	28
Total	**530**	**485**

Fonte: SEST/SEPLAN, Cadastro das Empresas Estatais, 1981; 1983, Imprensa Nacional, Brasília.

O quadro III acima mostra a administração indireta por tipos de entidade de 1981 e 1983, quando o quantitativo das entidades da Administração descentralizada atingiu seu auge. Percebe-se que as dificuldades do governo em exercer o controle sobre as entidades da Administração derivavam não apenas do quantitativo das mesmas, mas também do seu grau de desorganização institucional, visto que até mesmo *190 entidades típicas de governo estavam enquadradas na Administração Indireta em 1983*. Essa situação anômala derivava principalmente da prática institucional do Regime Militar de

dissociar as formas jurídicas assumidas pelas instituições de suas funções substantivas, expressando o processo de estruturação do Estado brasileiro como um agregado de organizações autônomas.

O controle dessas entidades pressupunha um quadro ministerial eficiente e diversificado. Nesse aspecto, o quadro ministerial havia evoluído significativamente desde o Governo João Goulart, principalmente na área de infra-estrutura, expressando uma tendência à unifuncionalização e especialização dos ministérios que vinha de longa data. A rotatividade ministerial foi reduzida, principalmente na fase repressiva do regime, embora tenha voltado a crescer no Governo Figueiredo.

Quadro IV
Ministérios e Órgãos Civis da Presidência-1964-1984

Ministérios e Órgãos da Presidência	Castelo Branco	Costa e Silva	Médici	Geisel	Figueiredo
Presidência da República *					
SEPLAN				x	x
Consultoria Geral	x	x	x	x	x
Gabinete Civil	x	x	x	x	x
DASP	x	x	x	x	x
Secret. Comunicação Social					x
Programa de Desburocratização					x
Programa de Política Fundiária					x
Ministérios					
Coord. dos Organismos Regionais	x				
Interior		x	x	x	x
Justiça/Negócios Interiores	x	**	x	x	x
Rel. Exteriores	x	x	x	x	x
Fazenda	x	x	x	x	x
Comunicações		x	x	x	x
Transportes		x	x	x	x
Viação/Obr. Públ.	x				
Agricultura	x	x	x	x	x
Saúde	x	x	x	x	x
Educação/Cultura	x	x	x	x	x
Minas e Energia	x	x	x	x	x
Previdência e Assistência Social	x	x	x	x	x
Indústria e Comércio	x	x	x	x	x
Planejamento e Coordenação Econômica	x	***	x		
Total de Órgãos Civis de 1º Escalão	**15**	**16**	**16**	**16**	**19**
Nº Titulares Civis	**25**	**18**	**17**	**22**	**29**

Fonte: Governos da República, 3ª Edição, Presidência da República, Brasília, 1997.
* Em todos os governos militares existiram 03 órgãos militares na Presidência: SNI, EMFA, Gab. Militar
** Transformado em Ministério da Justiça
*** Transformado em Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

A estrutura ministerial montada por Castelo Branco apresentou algumas inovações importantes: o MF foi reestruturado, a PR incorporou o SNI e foram criados o Ministério Extraordinário de Coordenação dos Organismos Regionais -transformado

posteriormente no Ministério do Interior- e o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, transformado em Planejamento e Coordenação Geral em 1967. Sob Castelo Branco os ministérios civis eram 12, como se pode observar no quadro anterior.

Esta estrutura passou por mudanças importantes durante o governo Costa e Silva, pois já havia sido editado o Decreto-lei nº 200 que modificou o perfil ministerial do regime. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores se desdobrou em dois: Justiça e Interior, sendo extinto o Ministério Extraordinário de Coordenação dos Organismos Regionais, e o Ministério de Viação e Obras Públicas se desdobrou no Ministério dos Transportes e no de Comunicações. Ao todo eram 13 ministérios civis e três militares, como definido neste Decreto. Essa estrutura permaneceu durante o Governo Médici, só sendo modificada a estrutura interna da Presidência da República durante o Governo Geisel, em 1974.

Os Governos Geisel e Figueiredo: centralização política e indefinições organizacionais

Durante o Governo Geisel a mudança mais significativa foi a transformação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral em Secretaria do Planejamento da Presidência da República-SEPLAN, expressando uma tentativa de reforçar as funções de planejamento e de limitar o espaço institucional do CMN. Como órgãos de assessoramento do Presidente, foram criados na Presidência da República os Conselhos de Desenvolvimento Econômico-CDE e o de Desenvolvimento Social-CDS[168], reforçando o papel de coordenação econômica e política do núcleo do governo. Com essas iniciativas o Ministério da Fazenda teve suas funções de coordenação reduzidas, tendo em vista o deslocamento de poder do CMN para o CDE e a SEPLAN, esta tendo à frente o Ministro Reis Velloso. O MF, tendo como titular Mario Henrique Simonsen, dispunha de uma ampla e sólida estrutura de gestão, principalmente nas áreas fiscal e de política monetária. Mas seu principal centro decisório, o CMN, teve seu espaço reduzido, deixando de ser a instância central de articulação do regime, embora tenha continuado a coordenar a política econômica no seu sentido mais estrito, enquanto conjunto de funções fiscais, financeiras e orçamentárias do governo.

O modelo organizacional do governo Geisel situou a SEPLAN como a responsável pelas funções relativas ao planejamento regional e à implementação dos grandes projetos territoriais e programas de impacto inseridos no contexto da execução do II PND[169]. Apesar da alta inflacionária - 34,6% em 1974, 46,2% em 1976 e 40,8% em 1978[170] - , desde a sua posse o Presidente Geisel manteve a orientação pelo crescimento econômico baseado nos grandes investimentos regionais através do endividamento externo. O governo manteve esta opção mesmo com o aprofundamento da crise mundial, tentando reverter a situação através de uma política de substituições de importações, mas sem reduzir a taxa de crescimento. O resultado foi um significativo aumento na dívida externa - de U$17,2 bilhões em 1974 para U$ 49,9 bilhões em 1979-, com as estatais detendo uma fatia substancial da mesma (Sallum Jr e Kulgemas,1993).

O contexto político e econômico que cercou a formulação e a execução do II PND se apresentava como um quadro complexo. O Plano representou a marca do governo Geisel no projeto nacional de desenvolvimento, e em certa medida foi o auge das características do modelo de intervenção do Estado desenvolvimentista: projetos setoriais abrangentes e de caráter estratégico, formas territoriais de intervenção, impulsão de setores econômicos inteiros, estratégia regionalizada de investimentos apoiada nas elites regionais e no envolvimento das instituições estatais. De acordo com Sola (1993), o correlato político dessa estratégia foi a incorporação de novas forças regionais e o reforço das tecnocracias civil e militar com o incremento da autonomia das estatais. Tratava-se de fato de variáveis importantes nas decisões governamentais e, nesse contexto, a partir do final da década de 70 o Estado desenvolvimentista assumiu cada vez mais a forma de um Estado de compromissos. Assim, na medida em que ele reduzia a sua capacidade de extração fiscal e de poupança sua atuação passava a depender crescentemente de sua capacidade de endividamento e da aceitação de suas prioridades pelos atores políticos.

Agravando o quadro, os investimentos realizados em favor do II PND ocorriam através de fundos públicos administrados fora das diretrizes comuns do Orçamento da União e envolvendo interesses setoriais específicos. Nesse contexto, a crise do padrão de financiamento do desenvolvimento vinha entrelaçada com o processo de balcanização do aparelho de Estado, e a progressiva perda de comando da cúpula governamental sobre a multiplicidade de órgãos do setor público (Sallum Jr. e Kulgemas, 1993; Sallum Jr. 1996).

É nesse contexto de fragmentação do aparato estatal que deve ser entendida a tentativa do Governo de limitar a atuação dos órgãos e colegiados situados fora do controle da Presidência da República, com a iniciativa de concentrar nesta última as instâncias estratégicas de planejamento e coordenação. Eram ações que vinham retificar o padrão de coordenação assumido por Médici, quando a Presidência se situava mais como um órgão de mediação política do regime que como *locus* de coordenação político-administrativa.

Essa estratégia se corporificou na criação dos dois Conselhos referidos, o CDE e o CDS. Dentre as funções do CDE[171], estavam a de "assessorar o Presidente na formulação da política econômica e, *em especial, na coordenação* das atividades dos ministérios segundo a orientação geral definida no plano nacional de desenvolvimento"[172]. A vinculação das funções do CDE às diretrizes contidas no PND indicava que o governo Geisel adotava o plano de desenvolvimento como instrumento adequado de planejamento e de desenvolvimento econômico regional, retomando uma tradição praticamente rompida com Médici, que administrou a agenda do desenvolvimento principalmente a partir de colegiados setoriais predominantemente orientados pelo jogo dos interesses políticos de cada setor. A criação do CDE teve o objetivo de suprir as lacunas institucionais existentes no planejamento, e simultaneamente dotar a Presidência de um órgão de coordenação capaz de reforçar as funções de comando e articulação da Presidência.

Com as devidas ressalvas quanto ao grau de efetividade assumido pelo CDE/SEPLAN nesse período – de resto uma questão não conclusiva entre os estudiosos[173] -, a substituição do modelo colegiado externo de coordenação por uma instância situada diretamente na Presidência da República, vinha ao encontro dos requisitos políticos e operacionais centralizadores de um Plano da envergadura do II PND. Nesse contexto, o CDE também assumiu a função de isolar a política econômica e o processo de execução do Plano das pressões políticas mais imediatas de segmentos do empresariado. O empresariado paulista, sentindo-se alijado do centro das decisões econômicas, centralidade política que detinham até o Governo Médici através das decisões contempladas pelo CMN, deflagrou uma intensa campanha contra os rumos do II PND, processo político que tinha no discurso contra a estatização da economia um de seus principais suportes[174]. Nesse contexto, as divergências entre a Fazenda e o

Planejamento, além de expressarem as distintas visões acerca da relação estabilização *versus* desenvolvimento, também revelavam os interesses envolvidos em cada uma das instituições naquele período. Essas divergências continuaram insepultas, contribuindo para erodir o esforço de retomada de um modelo organizacional de coordenação que a Presidência estava tentando consolidar[175] .

Ressalte-se que há divergências profundas acerca do grau de centralização decisória do CDE e do papel exercido por ele no âmbito governamental. Para Monteiro, o CDE se tornou "a unidade central do sistema de planejamento da política econômica", mas ele foi se orientando principalmente para os objetivos vinculados à expansão dos grandes projetos no contexto das políticas regionais, indicando com isso que o colegiado atuou de forma muito especializada, e não com uma agência central de coordenação e planejamento de todo o aparato estatal (Monteiro, 1983, p.208). Mais incisivo quanto a esse processo, Guimarães (1979) considera que o CDE foi um órgão "menos centralizado e centralizado de maneira diferente" do CMN. Decorreriam dessas diferenças as limitações políticas do CDE em atuar como uma agência central e unificante de coordenação, visto que este não hierarquizava de forma completa as agências públicas e nem dispunha de "famílias importantes" de instrumentos de intervenção na política econômica. De acordo com o autor, o CMN hierarquizava tanto as clientelas quanto os objetivos da política econômica, enquanto o CDE, concentrado mais nos instrumentos de expansão da produção, não incorporou instrumentos monetários e de controle da estabilidade de preços (Guimarães et al, 1979, p.344).

Cordato (1997) apresenta uma perspectiva distinta em relação ao CDE. Para ele a criação do CDE implicou numa alteração decisiva da distribuição do poder e resultou no "acréscimo de autoritarismo político" no interior do regime, num contexto em que segmentos da tecnocracia civil e militar tinham o objetivo de impor uma racionalidade ao processo decisório através de uma mudança profunda na "tecnologia organizativa" do Estado ditatorial, gerando uma reforma ampla na estrutura política do sistema estatal. Nesse sentido, para o autor, a centralização do processo decisório no CDE conduziu a "uma maior integração das estruturas administrativas e a uma unidade de atuação mais perfeita do sistema estatal" (p.345-346). Expressão de um amplo processo de centralização, o modelo cristalizado no CDE diferiria do padrão personalista vigente no CMN, que na ausência de um centro de planejamento institucionalizado, se caracterizava como uma organização personalista de coordenação, fosse em decorrência

do poder exercido pelo Ministro da Fazenda, ou porque os colegiados de ministros tendiam a atuar de forma centrífuga e a partir de projetos próprios, desencadeando uma superpolitização das rotinas do aparelho de Estado e a redução da eficiência de suas burocracias. Nesse sentido, a experiência do CDE teria representado uma tentativa do governo de reverter o processo de balcanização do aparato estatal (Cordato, 1997, p. 342-346).

Quanto ao CDS, a lei de sua criação estabelecia que entre suas atribuições estava a de apreciar a política nacional de saúde, assim como os planos setoriais dos ministérios da Previdência Social e da Educação[176]. Mas se a questão social tinha importância no âmbito do II PND, as políticas sociais não eram consideradas a via privilegiada para a melhoria das condições sociais gerais do país, estas postas como potenciais beneficiárias de um desenvolvimento econômico sob bases regionais e sociais mais equitativas.

Convém ressaltar que de uma perspectiva das competências definidas na sua base jurídica formal, durante o governo Geisel a Presidência da República, através da SEPLAN/CDE e da Casa Civil, concentrou formalmente quase todos os elementos relativos ao processo de coordenação governamental e de planejamento: funções de comando e de direção política através de órgãos como o CDE, CDS e Casa Civil; funções de integração e de articulação setorial, através desses conselhos e de órgãos como a CNPU; e funções de execução e controle de programas setoriais, exercidos através de Programas como o Grande Carajás. Tratava-se desse padrão de coordenação governamental amplo e centralizador, que procurava cobrir todas as etapas relativas ao processo de coordenação, mesmo que não se envolvesse com a política monetária em curso.

Esse modelo centralizado e de bases organizacionais mais institucionalizadas iria se modificar a partir da posse do Presidente Figueiredo. Revelando um estilo de governo bastante distinto do vigente anteriormente, orientado para uma forma mais personalista de coordenação da política econômica, o novo Presidente iria atuar sobre um padrão de delegação ministerial mais flexível que o exercido por Geisel. Essa tendência é particularmente válida em relação à gestão da economia, período em que Delfim Neto volta a influenciar a modelagem organizacional da gestão econômica e do sistema de planejamento.

À primeira vista poderia ser interpretado que o poder da SEPLAN sobre órgãos, programas e ações estratégicas do Regime Militar seria reforçado, visto que o titular da SEPLAN também assume a presidência do CMN.[177] Mas o que se observou foi um intenso movimento pendular de funções entre o Planejamento e a Fazenda. Em abril de 1979 o BNDE, antes alocado na SEPLAN, é transferido para o Ministério da Indústria e Comércio. A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU é extinta, e o próprio CMN volta para esfera do Ministério da Fazenda em setembro do mesmo ano. Paralelamente, nesse mesmo ano o CIP e a Superintendência Nacional de Abastecimento-SUNAB são transferidos para a SEPLAN e são criadas no seu interior a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços-SEAP e a de Assuntos Econômicos-SAE[178]. Ambas as Secretarias detinham importantes funções de gestão no âmbito da política econômica, a primeira formulando e supervisionando a política nacional de abastecimento e preços, e a segunda assessorando o Ministro na formação da política econômica e no acompanhamento de sua execução.

Mas as mudanças de competências ocorridas entre a SEPLAN e a Fazenda, com a primeira assumindo responsabilidades relativas à política econômica, consolidavam o quadro de distorções administrativas no sistema de planejamento, visto que suas estruturas de gestão eram inadequadas para as funções substantivas que estavam sendo assumidas. Portanto, esse movimento pendular de alocação de órgãos típicos de controle econômico no Planejamento, revelava que havia sérias ambigüidades no âmbito governamental quanto à instância adequada para exercer a coordenação da política econômica, se a Fazenda ou o Planejamento.

Nesse contexto de indefinições generalizadas, a iniciativa mais significativa do período para o processo de planejamento e de controle do aparato estatal foi a criação da Secretaria Especial das Estatais-SEST em outubro de 1979. Inserida na SEPLAN[179], a criação da SEST expressou as preocupações do governo com os problemas relativos ao ajuste fiscal em meio ao descontrole vigente sobre as estatais, e entre 1981 e 1983 cerca de 115 entidades da Administração indireta seriam desativadas ou extintas. Ressalte-se que a opção política do regime foi a de situar as estatais como centro do processo de contenção dos investimentos públicos e como suporte para a geração de superávit financeiro.

Sob Delfim Neto a SEPLAN ainda incorporou importantes funções de planejamento territorial e regional. Em 1980 foi criado o Conselho Interministerial Grande Carajás e em 1981 o Conselho de Energia, o Programa Integrado de Desenvolvimento do Nordeste-Polonordeste e a Comissão Especial de Desestatização. Consolidando essa tendência, em 1982 o próprio BNDES, com sua nova nomenclatura, passa novamente a se vincular à SEPLAN. Além disso, estruturas e projetos de desenvolvimento regional que apresentavam valor estratégico passaram a se subordinar ao órgão. Os principais exemplos foram a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena em 1981 e a Coordenação Interministerial do Programa de Exportação do Porto de Tubarão, em 1984[180].

Essas mudanças continuaram até o apagar das luzes do Governo Figueiredo, pois dois dias antes da posse de Sarney foi criada a Secretaria Especial de Coordenação Econômico-Social. Esta seria encarregada de assessorar o Ministro na coordenação da política econômica Paralelamente, saem da SEPLAN órgãos que não detinham funções de planejamento territorial, como CEBRAE em novembro de 1984 e o CNPQ e a FINEP, ambos em março de 1985, já após a posse de Sarney.

Esse processo de oscilação de funções era fruto principalmente dos conflitos governamentais que tipificaram o governo Figueiredo. Este teve 29 titulares para 19 órgãos de primeiro escalão, uma rotatividade relativamente alta para um governo que ainda apresentava as características de um regime político fechado, e a SEPLAN esteve no centro dessa disputa. Mário Henrique Simonsen ocupou a pasta apenas nos primeiros cinco meses do governo, entre março e agosto de 1979. O Ministro enfatizava a necessidade de ajuste fiscal e do desaquecimento da economia de forma mais ortodoxa, mas as medidas assumidas pelo governo consistiram apenas em reduzir os incentivos às exportações e em aumentar a taxa de câmbio. Fosse pela timidez das iniciativas, fosse porque as posições de Delfim Neto e Mario Andreazza adquiriam força dentro do círculo governamental, em agosto de 1979 Mario Henrique Simonsen abandona a SEPLAN e Delfim Neto assume a pasta. Não é coincidência, portanto, o fortalecimento da SEPLAN e o retorno de importantes órgãos de gestão econômica a partir do final de 1979, justamente o período em que Delfim assume o órgão. Com essa transferência de funções, na prática o titular da SEPLAN tentava transformar a agência numa instância de gestão da política econômica, substituindo o MF em suas funções tradicionais.

Esse processo revela que, com exceção do governo Geisel, os líderes do primeiro escalão do regime tinham espaço para influenciar a modelagem das estruturas organizacionais do Executivo de acordo com as circunstâncias da luta por espaços de poder. Mas há dúvidas que essa prática tenha contribuído efetivamente para incrementar a eficiência e o grau de organização do aparato estatal, inclusive porque o governo não detinha direção política clara. Como afirma Araújo (1997) sobre esses conflitos, as relações institucionais entre a Fazenda e o Planejamento foram se consolidando como um constrangimento político para as reformas do Estado que foram tentadas a partir do final dos anos 80.

Nesse contexto de discordâncias internas acerca do lugar e papel do planejamento em meio à crise, o tema da reforma administrativa volta à tona, mas de forma absolutamente restrita quando comparada aos períodos anteriores à 1967. Em 1979 é criado o Programa Nacional de Desburocratização sob a direção de Helio Beltrão como Ministro Extraordinário. A criação desse programa e sua alocação na Presidência indicavam que o Governo estava preocupado com o problema administrativo. Mas a abordagem era excessivamente restrita frente à magnitude dos problemas.

Ao fim do Regime Militar e início da Nova República, com uma Administração indireta significativamente ampliada e com os ministérios e órgãos da Administração direta integrados por uma burocracia desmotivada e despreparada tecnicamente, o quadro geral era de descontrole e de cristalização do processo de feudalização da Administração. Mesmo com uma redução das entidades da Administração indireta de 530 em 1981 para 425 em 1985[181], o gigantismo do aparato estatal era de tal magnitude que dificilmente os órgãos situados na Presidência conseguiam estabelecer um controle eficiente sobre o conjunto desses órgãos[182].

Na medida em que os grandes programas e os projetos regionais se ampliavam como um requisito político para a manutenção da legitimidade do regime, a lógica de a cada programa seu órgão gestor impulsionava a ação governamental para uma espécie de fuga para a frente em que novas entidades autárquicas eram criadas. Assim, o processo de “autonomização” (Cardoso, 1975) do aparato estatal foi o principal efeito do *modus operandi* das elites político-administrativas do regime e de suas formas particulares de articulação no contexto da modernização econômica. E com o avanço da

crise política e fiscal na segunda metade do Regime Militar, a forma circunstanciada de administrar se consolida como prática institucional permanente.

Ao fim do ciclo militar, o regime já não conseguia mais controlar seu próprio aparato, apesar do seu caráter autoritário e ainda detendo instrumentos formais coercitivos. Entre esse período e o início da Nova República, as características marcantes foram a "perda de capacidade do Estado nuclear o processo de desenvolvimento" e o "enfraquecimento das relações de domínio entre a cúpula do Estado e aquela parte do quadro administrativo que comanda as empresas estatais" (Sallum Jr. e Kugelmas, 1993, p.288). Dessa forma, o sistema se esvaía progressivamente, perdido em meio a proliferação de múltiplos centros de poder que emergiam frente ao rompimento do pacto de dominação instaurado em 64.

4.1 Conclusão: o Regime Militar como limite de um modelo de Estado

Dentre as características do modelo político-organizacional do Regime Militar, deve-se ressaltar a confluência de quatro processos correlatos: o aprofundamento do processo estrutural de autarquização do Executivo através da expansão da Administração indireta; a existência de um sistema de planejamento formalmente amplo e institucionalizado mas circunscrito às funções de controle e acompanhamento orçamentário, sem deter funções organizativas do Executivo; a administração da política econômica tendo como suporte operacional os colegiados e autarquias estratégicas; e o aprofundamento do desmonte do modelo burocrático daspiano.

O conjunto desses fatores contribuiu para o aprofundamento da crise administrativa e institucional que já estava em curso nas décadas anteriores. Nesse sentido, a configuração organizacional do Executivo vai se caracterizar não só pelo gigantismo estatal e a existência de restritos canais de representação partidária e participação popular, mas sobretudo pela relativa autonomia decisória das instituições governamentais em relação ao próprio núcleo político do regime. Em certa medida, o desenho organizacional do Regime Militar foi um aprofundamento das tendências anteriores, adicionando-se a elas as próprias peculiaridades políticas do regime.

O modelo político-organizacional mais adequado para tipificar este período seria o que denomino de institucionalmente descentralizado, em que preponderam autarquias,

empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações**,** embora assumindo formas administrativamente flexíveis através das comissões e conselhos de cúpula responsáveis pela gestão das políticas setoriais. Nesse quadro, as formas possíveis de controle da delegação se baseavam muito nos resultados visíveis da política e na lealdade política dos dirigentes dessas entidades. Da perspectiva das funções de coordenação do governo, esse modelo requisitava capacidade de comando institucional e de acompanhamento do processo de execução das políticas. Mas uma dificuldade adicional era o fato deste modelo operar a partir de conselhos e comissões que apresentavam uma inserção institucional favorável ao processo de autonomização política. Dependente desses múltiplos centros de poder, o regime se ancorava excessivamente em alguns núcleos estratégicos e em seus agentes, responsáveis pela articulação interinstitucional de demais colegiados e órgãos setoriais.

Nesse contexto, uma preocupação adicional do governo era a de compatibilizar as percepções, objetivos e estratégias particularistas que emergiam do processo de interação entre os agentes no âmbito dos colegiados. Assim, o controle governamental e a efetividade das funções destes organismos, também dependiam em muito das formas de lealdade política e da disponibilidade dos agentes em cooperarem com as decisões de governo. Estes colegiados não dispunham de um sistema institucionalizado abrangente e com capilaridade para garantir que, em camadas administrativas mais secundárias, permeada por atores de segundo e terceiro escalão, as iniciativas fossem condizentes com suas diretrizes. Esse processo pode ser visto como uma das fontes do fenômeno político da autonomização do sistema.

O papel exercido pelo sistema de planejamento foi irrelevante. Apesar de estruturalmente dependente dos mecanismos de controle orçamentário, teve esses mesmos instrumentos debilitados pela fragmentação do orçamento em fiscal e monetário e pela transferência desse último para a esfera da Fazenda. Além disso, a multiplicação dos canais de gastos através das entidades autárquicas e empresas estatais que operavam independente do orçamento da União, transformou os mecanismos de controle orçamentários vigente durante o Regime Militar numa ficção. Nesse sentido, o sistema de planejamento instituído em 1967 não se apresentava efetivamente como uma base institucional adequada para o exercício interno de governo e o processo de coordenação governamental. Agregue-se a isso o fato de que as medidas da agenda econômica obedeciam a uma lógica circunstanciada, ora se orientando pelos requisitos

do crescimento, ora incorporando as diretrizes da estabilização.

Por tudo isso, o padrão de articulação das instâncias decisórias do regime dependia muito das formas de interação política existentes entre os atores no âmbito do Executivo, e por isso mesmo sujeito a um processo específico de luta por espaços de poder. A oscilação de funções que ocorreu entre o MF e a SEPLAN durante o governo Figueiredo, expressa a capacidade de ação dos atores políticos centrais do regime de modelarem a institucionalidade do Executivo de acordo com a conjuntura.

A consolidação desse modelo revela uma permanente crise de direção política do regime a partir do final dos anos 60, consubstanciada principalmente na opacidade das funções de planejamento e na dissociação entre o sistema formal de planejamento e a atuação das instituições orientadas para a gestão da política econômica. Foi essa tendência que Geisel tentou reverter com o CDE e a instalação da SEPLAN na Presidência da República. Mas se essa alternativa reforçou as instâncias centrais de coordenação e de planejamento situados na Presidência, não reforçou o conjunto do sistema de planejamento. Este foi dissociado do poder conferido ao seu núcleo, que ficou responsável pela gestão dos grandes programas e projetos estratégicos de desenvolvimento do II PND, mas sem procurar dinamizar efetivamente o conjunto do sistema através de medidas que revertessem o seu processo de esvaziamento e burocratização.

Nesse contexto, os mecanismos administrativos vigentes no Regime Militar poderiam ter contribuído para corrigir esse processo? As iniciativas assumidas pelo regime apontam para outra direção. Ao lado da quase total independência da Administração indireta, as iniciativas adotadas reforçaram o processo de desorganização do aparato burocrático da Administração centralizada e contribuíram para consolidar o modelo predominantemente organizacional da burocracia brasileira. Cargos nomeados politicamente na cúpula[183] e grandes contingentes de funcionários enquadrados em carreiras amorfas e mal remuneradas, contribuíam para o distanciamento entre as lideranças políticas e as burocracias setoriais.

Por outro lado, a reforma “administrativa” foi preponderantemente uma iniciativa de caráter organizacional, sem envolver uma ampla e profunda reformulação nos conteúdos administrativos do Estado empresário. Reformar a Administração se

restringiu fundamentalmente a reorganizar ou criar novas instituições, consolidando a prática governamental de dissociar administração de organização; administrar passou a abarcar apenas uma de suas dimensões fundamentais. Mas essa tendência não era monopólio do regime em curso, pois expressou uma concepção política de fundo presente em todos os governos a partir de meados da década de 50. Crescentemente estes optaram por organizar seletivamente o aparato governamental e a capacidade de comando governamental sobre políticas escolhidas como prioritárias, mas sem que as iniciativas envolvessem mudanças sistêmicas e abrangentes nos mecanismos administrativos do Executivo.

Assim, uma síntese acerca das orientações assumidas pelo Regime Militar deve incluir suas principais incongruências político-institucionais: a dissociação entre mecanismos administrativos e processo de modelagem organizacional; um sistema de planejamento restrito aos aspectos orçamentários e sem deter mecanismos efetivos de controle sobre os investimentos e a gestão dos recursos governamentais; a própria crise do planejamento ao final do regime, esvaziado de seus instrumentos administrativos e de suas funções de coordenação; a autonomia do sistema de gestão econômica e de suas instituições; e a desregulamentação dos mecanismos de controle e enquadramento da burocracia, o que reduzia ainda mais a eficiência do aparato estatal.

Nesse sentido, as relações entre política, administração e coordenação governamental se pautaram sobre clivagens muito específicas, orientadas pela seletividade política do projeto de modernização econômica em curso e sem se fundamentarem na coesão entre mecanismos administrativos e modelos organizacionais. E o que até meados da década de 60 era fundamentalmente o resultado de orientações políticas circunstanciais dos Presidentes, ou mesmo um estilo pessoal de governo, agora assumia uma face institucionalizada. Pois de uma perspectiva estritamente política a reforma de 1967 também significou isto: a criação dos suportes jurídicos e a legitimação político-administrativa para o ato de modelar a organização do Executivo de acordo com as prioridades políticas do momento. Assim, mais que um instrumento administrativo de organização e modernização do Executivo, o Decreto-lei nº 200 também expressou uma concepção de Administração Pública passível de ser organizada pela ação das lideranças políticas.

Ao fim, com o Regime Militar se completava um ciclo histórico de crescente dissociação entre conteúdos administrativos e modelos organizacionais, integração formalmente concebida durante o Estado Novo e que teve sua erosão iniciada com a instauração da República de 1946. Tratava-se também de um movimento de transmutação histórica do Estado como Administração em Estado enquanto agregado de organizações empresariais. Mas a tendência de se dissociar esses dois pilares do ato de administrar, assim como a amplitude e intensidade com que isso ocorreu, expressou as alternativas dos diferentes governos em torno da remoção das limitações administrativas a que estavam submetidos. Mas um dos seus subprodutos foi um lento processo de incremento da informalidade organizacional na Administração, potencializando os aspectos voluntaristas do presidencialismo vigente. Se esse voluntarismo não nasceu com o regime autoritário implantado em 1964 - pois integra a gênese e a trajetória do Estado brasileiro a partir de 1930-, com ele adquiriu uma roupagem mais institucionalizada. E uma de suas principais vítimas foi justamente o próprio sistema de planejamento que se pretendia abrangente e sistêmico. Este, formalmente instituído também como forma racionalizada do exercício interno do poder e do controle governamental, foi incapaz de assegurar ambos os objetivos.

ANEXO I
CRONOLOGIA DOS PRINCIPAIS FATOS

1964

- Golpe militar e posse do General Castelo Branco como Presidente da República. Roberto Campos assume o MP e Otávio Gouveia de Bulhões o MF.
- Através do Ato Institucional nº 1 de abril de 1964, o novo Governo justifica o golpe militar como necessário para restaurar a ordem econômica e financeira.
- Negociação do governo com os Relatores do Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, elaborado a partir dos relatórios da CAP, mas logo retirado da pauta do Congresso.
- Criação da COMESTRA em outubro, presidida por Roberto Campos, para elaborar a proposta da reforma Administrativa de 1967
- Criação do Sistema Financeiro Nacional, agregando o BACEN, CMN, BB e BNH.
- As atribuições do BB são reduzidas em favor do BACEN e do CMN
- Em abril é criado o Ministério Extraordinário de Planejamento e Coordenação Econômica, tendo Roberto Campos como seu titular. Mas logo em maio (Decreto 53.914/64) ele é transformado em Ministério permanente. Roberto Campos acumula as funções de Ministro do Planejamento e de Coordenador da Assessoria Técnica da Presidência
- O mesmo decreto que torna permanente o Ministério do Planejamento extingue a COPLAN, a Assessoria Técnica da Presidência, a Coordenação do Planejamento Nacional e o Conselho de Desenvolvimento, e cria o CONSPLAN agregado ao Gabinete do Ministro.
- Tem início a formulação e implementação do PAEG-Plano de Ação Econômica do Governo-1964-1967, orientado principalmente para a agenda de desenvolvimento econômico e o processo de estabilização.

1965

- Conclusão dos trabalhos da COMESTRA no final de 1965
- Criados os Grupos de Coordenação do Ministério do Planejamento, com o objetivo de assessorar o Ministro na elaboração de um plano de longo prazo.

1966

- Em dezembro é editado o Ato Institucional nº 4, possibilitando ao governo legislar através de decreto-lei sobre segurança, administração e finanças.

1967

- Em janeiro é promulgada a Constituição de 1967, concedendo a estabilidade a todos os servidores públicos com pelos menos 05 anos de serviço
- Editado o Decreto-lei 200 de fevereiro de 1967, estabelecendo as diretrizes da "Reforma Administrativa" de 1967 e definindo o desenho organizacional e as atribuições do sistema de planejamento.
- Em 15 de março entra em vigor a Constituição de 1967 e Costa e Silva toma posse como Presidente da República. Helio Beltrão assume a pasta do Planejamento e Delfim Neto a da Fazenda. O Ministério do Planejamento passa a se denominar Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.
- Elaborado e logo arquivado o Plano Decenal, que na origem pretendia articular os demais planos setoriais sob um enfoque ampliado, inserindo-os no âmbito das políticas monetária, cambial e fiscal.

1968

- Em junho foi elaborado o PED-Programa Estratégico de Desenvolvimento-1968-1970, sob a gestão de Helio Beltrão, que procurava romper com a ortodoxia econômica da gestão anterior
- Em março o Governo envia ao Congresso Nacional o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos-1969-1970, que forneceu suporte ao PED, estabelecendo a relação dos programas, subprogramas e projetos do Governo Federal que deveriam ser apoiados, no contexto da integração do plano com o orçamento
- Criação da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda
- Em setembro é criada a Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento Interministerial, integrada pelos secretários gerais e presidida pelo Ministro do Planejamento, Hélio Beltrão.
- Criado o Conselho Interministerial de Preços-CIP
- Criado o Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica-CONSIDER
- Em dezembro é editado o Ato Institucional nº 5

1969

- Emílio Garrastazu Médici assume como Presidente da República em 30 de outubro de 1969. Delfim Neto continua como titular do MF e Reis Velloso assume o MP
- Emenda Constitucional º 1 de dezembro de 1969
- O Decreto-lei 900 modifica normas contidas na Constituição de 1967 e do Decreto-lei 200, reforçando as atribuições dos órgãos centrais de planejamento e coordenação econômica e estreitando a delegação dada aos demais ministérios.
- Criado o Conselho de Desenvolvimento Industrial-CDI

1970

- Em janeiro tem início o processo de reestruturação e fortalecimento institucional da Secretaria Geral do MF, processo que situou esta como órgão de planejamento, orçamento e programação financeira do Ministério.
- Editado o Decreto 66.715 de junho de 1970, reduzindo a contratação de pessoal sem concurso a situações excepcionais, mas abrindo exceção para as Universidades Federais.
- Em outubro é elaborado o Plano Metas e Bases para a Ação do Governo-MBAG, cobrindo o período 1971-1973
- Editado o Plano de Cargos e Salários de 1970, abrindo a possibilidade de se instituir formas derivadas de provimento de cargos.

1971

- Em janeiro é extinto formalmente o histórico Conselho Técnico de Economia e Finanças
- Em novembro é editada a Lei Complementar nº 12, que incrementou a dissociação entre os orçamentos fiscal e monetário e reduziu o espaço de intervenção do sistema federal de planejamento.
- Elaborado o II OPI-Orçamento Plurianual de Investimentos-1971-1973 como complemento ao MBAG

1972

- Em setembro é encaminhado ao Congresso, juntamente com o II-OPI, o I Plano Nacional de Desenvolvimento-PND-1972-1974 como complemento ao MBAG

1974

- Posse de Ernesto Geisel como Presidente da República em 15 de março de 1974. Mario Henrique Simonsen assume o Ministério da Fazenda e João Paulo dos Reis Velloso permanece no Planejamento.

- A Lei 6.036 de 1º de maio de 1974 reformula o Decreto-lei 200 e entre outras medidas transforma o Ministério do Planejamento em Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN. Simultaneamente é criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico como órgão de assessoria do Presidente da República.
- Em outubro é criado o Conselho de Desenvolvimento Social-CDS
- Criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU no âmbito da SEPLAN.
- A Lei 6.185 de 11 de dezembro de 1974 determina a contratação pelo regime da CLT dos funcionários públicos de órgãos da Administração direta e Autarquias que se transformaram ou que viessem a se transformar em órgãos da Administração indireta e fundações. As exceções foram as áreas de segurança, diplomacia, tributação, fiscalização de tributos federais e previdenciários e do Ministério Público.
- Lançado o II PND-1975-1979 em fins de 1974, o mais abrangente e pretensioso dos planos desde o Plano de Metas.

1979

- O Presidente João Batista Figueiredo toma posse em 15 de março de 1979, último ano do II PND. O MF é assumido por Karlos Rischbieter até janeiro de 1980 e depois é substituído por Ernane Galvêas. A SEPLAN é assumida por Mario Henrique Simonsen até 10 de agosto de 1979, quando é substituído por Delfim Neto
- Em abril o Presidente do CMN também passa a ser o titular da SEPLAN
- O BNDE sai da órbita da SEPLAN em abril e é transferido para o Ministério da Indústria e Comércio-MIC.
- A CNPU é extinta
- Em abril foram transferidos para a SEPLAN o CIP e a SUNAB
- No segundo semestre são criadas na SEPLAN as Secretarias Especiais de Abastecimento e Preços e a de Assuntos Econômicos.
- É criada a SEST subordinada à SEPLAN

1980

- Criado o Conselho Interministerial Grande Carajás, subordinado à SEPLAN

1981

- Criados sob a órbita SEPLAN o Conselho de Energia e a Comissão de Desestatização.
- Alocada na SEPLAN a gestão do Complexo da ALBRÁS em Barcarena-PA.

1982

- O BNDES, com sua nova nomenclatura, retorna à SEPLAN

1984

- A Coordenação Interministerial do Programa de Exportação do Porte de Tubarão fica alocada na SEPLAN
- O CEBRAE sai da órbita da SEPLAN

1985

- A Comissão do Projeto Radam Brasil passa para a esfera da SEPLAN
- Saem da SEPLAN, já sob Sarney, o CNPQ e a FINEP

CAP VI- O GOVERNO SARNEY ENTRE A CONTINUIDADE E A RUPTURA

Nesse capítulo procurei ressaltar as sucessivas mudanças organizacionais ocorridas no governo Sarney, uma das características predominantes do seu mandato. Dediquei maior espaço relativo a esse período que aos governos anteriores porque foi com o governo Sarney que a crise do denominado Estado desenvolvimentista atingiu seus limites, e o Executivo entrou em processo de desorganização político-administrativa, em que pese as tentativas do governo de reverter esse quadro. Trata-se de fornecer ao leitor um painel das orientações político-institucionais que presidiram a trajetória desse governo, visto que nesse período ocorreu uma condensação da lógica organizacional e administrativa que tipificou o funcionamento do presidencialismo brasileiro desde 1930.

Também realizei uma divisão mais nítida entre as mudanças ocorridas na Presidência e nos ministérios. Isso foi necessário porque uma das estratégias do governo Sarney foi a de concentrar funções na Presidência da República, esta situando-se como o *lócus* institucional de recepção de alguns importantes órgãos criados no período. Por outro lado, também constatei que o desenho da Presidência revelava uma grande continuidade em relação à tradição organizacional vigente no Regime Militar, o que era mais uma justificativa para descrever as instâncias ali criadas.

O detalhamento quantitativo das subdivisões dos ministérios também se justificou em função do significado que esse tipo de informação tem para a compreensão do quadro de desorganização institucional e instabilidade administrativa que caracterizou o período. A explicitação desses dados possibilita ao leitor entender as condições que vigoravam às vésperas das rupturas que ocorreram durante os anos 90. Nesse sentido, é importante salientar que o recorte priorizado neste capítulo teve o objetivo de fornecer uma idéia mais ampla acerca dos problemas organizacionais do Estado desenvolvimentista em seu formato mais típico.

1.1 A Transição: o perfil da conjuntura do período e a estratégia do Governo Sarney para a superação da crise

O Presidente José Sarney iniciou seu mandato sob o peso de uma conjuntura política permeada por intensas transformações políticas, mas ainda mantendo uma forte presença militar no aparelho de Estado. No âmbito político-partidário, uma coalizão de sustentação política extremamente volátil e sem traços ideológicos e programáticos definidos caracterizava o suporte político do seu governo. Além disso, as pressões e expectativas sociais mobilizadas em torno do processo de redemocratização num contexto de crise econômica, contribuíam para configurar um quadro geral adverso às condições de governabilidade, conjuntura que requisitava um governo mais coeso e com um suporte parlamentar mais sólido. A Aliança Democrática, firmada após a derrota da emenda Dante de Oliveira em 26 de abril de 1984, se apresentava como um agregado de forças políticas díspares: "aurelianistas" oriundos do PDS, políticos de direita insatisfeitos com o regime, segmentos do centro do PMDB, e as forças de esquerda que se faziam representar no parlamento através deste partido (Sallum Jr, Martins e Graeff, 1986).

No centro desse quadro político amorfo, a retórica de Tancredo Neves acenando para a "conciliação das diferenças", nucleava o processo de ampliação do leque de forças políticas que viria se expressar na própria formação ministerial. Na sua composição, militares confiáveis ao sistema de informações, lideranças regionais do PDS, tecnocratas de plantão que haviam participado do Governo Geisel, economistas adeptos de políticas austeras, todos estes afinados com o regime anterior mas contemplados pelo que se iniciava (Sallum Jr., Martins e Graeff, 1986).

Dependente de uma frágil base de sustentação política, o Presidente empossado iria se tornar de fato refém não apenas do PMDB e da sua principal liderança -Ulisses Guimarães- como maior partido de sustentação do governo, mas também de um sistema "consensual" que iria agravar o quadro geral de paralisia decisória que vinha caracterizando a dinâmica interna do Estado desenvolvimentista nos anos recentes (Sallum Jr., Martins e Graeff, 1986).

Na perspectiva de Souza (1988), nesse período a arena política foi dominada por "um acordo genérico sobre as necessidades do novo governo" assumir medidas relativas

às reformas em inúmeros setores estratégicos. Caracterizava o pacto político de então a força das estruturas militares, e no plano político-partidário a existência de um "vasto centro- um espaço onde todos estão com todos e de que não se conhecem nem os limites nem a espinha dorsal- que eu chamaria de centrismo invertebrado" (p.569). Apesar da vigência dessas condições, a autora chama à atenção para o fato de que estava ausente um debate sobre a reorganização do Poder Executivo, deduzindo que a transição brasileira "levou a Nova República a se instalar sobre os alicerces institucionais do regime autoritário, mais que sobre seus escombros" (Souza,1988, p.568)

Além dos fatores conjunturais relativos às alianças partidárias do momento, na raiz da dificuldade do governo em romper com a configuração de forças de sustentação ao regime encontrava-se também um complexo quadro de coalizões regionais que tinha sua origem ainda no período Geisel, a partir da descentralização econômica promovida pelos investimentos do II PND.

Sobre esse quadro, Sola (1993) observa que a própria crise fiscal em curso também podia ser interpretada como uma modalidade específica de paralisia decisória do Estado desenvolvimentista, resultado dos compromissos que se consolidaram entre o final da década de 70 e o início dos anos 80, impedindo soluções draconianas na política macroeconômica. E na medida em que a situação se agravava e os governos reduziam sua capacidade de extração fiscal e de poupança, o mercado se situou crescentemente como o agente capaz de definir as possibilidades do Estado de honrar a dívida. Assim, o fato novo que surge no quadro econômico brasileiro é a "quase total submissão do Estado a um subconjunto de forças sociais que integram o mercado"(Sola, 1993, p. 261).

De fato, a crise impunha rupturas que a Nova República não tinha condições políticas de assumir. Na interpretação de Sallum Jr. e Kulgemas (1993), a sua extensão e profundidade revelavam que se estava diante de uma crise estrutural do Estado desenvolvimentista, atingindo não apenas a sua capacidade de investimentos, mas também as suas tradicionais formas de intermediação de interesses. Com isso, os autores observam que se viam abaladas duas características cruciais do Estado desenvolvimentista: a sua capacidade de incorporar os interesses organizados e de nuclear o processo de desenvolvimento.[184] A crise também vinha entrelaçada com o aprofundamento do processo de "balcanização do aparelho de Estado, ou seja, a

progressiva perda de comando da cúpula governamental sobre a multiplicidades de órgãos do setor público" (Sallum Jr. e Kulgemas,1993, p.285). Essa dimensão propriamente política das atividades econômicas estatais, também envolvia o enfraquecimento das relações de domínio e controle da cúpula estatal sobre os quadros administrativos que comandavam as estatais a partir do final do Regime Militar. Acerca dos seus anos finais, os autores observam que este "foi perdendo densidade aos poucos, minguando enquanto exercício prático do autoritarismo, ao longo do ambíguo período Figueiredo" (p.290).

Limitada em sua capacidade de intervenção governamental e em suas possibilidades políticas, a Nova República emerge se mantendo dentro das características gerais herdadas da ordem anterior em desagregação: permanência da militarização da máquina, incremento da fragmentação estatal, e ampliação do espaço de poder das lideranças regionais, o que tornou o governo num mosaico decisório regionalizado. Como afirma Sallum Jr., a Nova República se constituiu numa "sobrevida deteriorada da velha aliança nacional-desenvolvimentista em meio a circunstâncias inóspitas" (1996, p.114).

1.2 A Perspectiva do Governo Sarney Diante da Crise

A posse de Sarney, ocorrida em março de 1985, não foi precedida de um Plano de Governo estruturado, visto que ela não estava prevista e o período de indefinição acerca das possibilidades de Tancredo Neves assumir foi relativamente longo. A linha de ação no primeiro ano de governo foi norteada pela necessidade simultânea de adotar medidas para debelar a crise econômica e de garantir base de governabilidade no Congresso. Mas dado o perfil regionalista do Legislativo, a compatibilidade entre esses dois objetivos não era uma tarefa simples. A "Mensagem ao Congresso Nacional" de março de 1986, um dia após o lançamento do Plano Cruzado, expressa nitidamente a opção do governo em não confrontar o mosaico de interesses políticos regionais que formava a sua base de sustentação. Na perspectiva do documento, o compromisso de combate à inflação não conflitava com o crescimento econômico, excluindo-se da agenda governamental qualquer mecanismo de caráter recessivo. Mas as próprias estatísticas inseridas na Mensagem comprometiam o governo.[185]

A opção pelo crescimento também expressava a influência do grupo de economistas desenvolvimentistas vinculado ao PMDB de São Paulo[186], responsável pela elaboração do Plano Cruzado e seus sucedâneos imediatos, o Plano de Metas em julho e o Cruzado II.

É nesse período que emergem as primeiras propostas de privatização e de descentralização fiscal. Ainda em 1985 havia sido instituído o Conselho Interministerial de Privatização, e para o ano de 1986 o Programa de Privatização previa a venda de 14 empresas, de acordo com as diretrizes contidas no Decreto nº 91.992, de 28 de novembro de 1985, que regulamentava a iniciativa governamental. Mas objetivamente o número de empresas e entidades da administração indireta a serem privatizadas era de fato irrisório frente a um quantitativo de mais de 400 existentes no ano de 1985. Ao lado da privatização, a descentralização fiscal, aprovada pela Emenda Constitucional nº 27 de 1985, que ampliou as receitas de Estados e Municípios e foi apoiada pelas forças regionalistas, também se apresentava como uma solução para a crise.

A perspectiva governamental não se modificou substantivamente com a Mensagem ao Congresso Nacional de 1º de março 1987, um ano após o lançamento do Plano Cruzado e já se delineando os primeiros problemas do plano de estabilização. A Mensagem mantinha uma posição heterodoxa em relação à economia e às soluções requeridas pela Administração: grande volume de recursos alocado nos programas regionais de desenvolvimento, ampliação dos programas e dos órgãos colegiados vinculados ao fomento da política industrial, e ampliação organizacional das políticas de ciência e tecnologia e meio ambiente, todas estas políticas reforçadas com novos programas e ações. Mas a retórica defensiva do documento[187], revelava uma preocupação de fundo com a decisão de suspender o pagamento da dívida externa no início de 1987. Já em 1986, ano do lançamento do Plano Cruzado, a inflação se situou em 62,4%, apesar das medidas heterodoxas assumidas pelo governo.

Nesse contexto de crise, o governo assumiu algumas iniciativas pontuais em relação ao aparato estatal. Extinguiu ou desativou algumas empresas estatais secundárias que eram deficitárias, enquanto outras foram incorporadas por grandes estatais que atuavam no mesmo setor. Também foram extintas trinta e oito comissões ministeriais secundárias, consideradas sem objetivos definidos ou que estavam obsoletas[188]. Mas a quantidade de estatais, comissões e conselhos ao final de 1989 ainda

era significativa, e o governo Sarney, juntamente com os dois últimos governos do Regime Militar, foi um dos mais inflacionados em termos organizacionais da história administrativa brasileira. Na Mensagem Presidencial de 1987 o Governo reconhecia que o programa de privatizações era parte importante da "estratégia de reorganização" do setor público disponibilizando setenta empresas para serem privatizadas. Mas o ritmo das privatizações em 1986 foi lento, indicando que existiam dificuldades administrativas e políticas envolvidas.

Entre 1986 e 1989 o governo extinguiu os ministérios extraordinários, fundiu vários ministérios e reorganizou alguns dos mais tradicionais. Entre abril e maio de 1987 foram reorganizados os Ministérios das Relações Exteriores e o da Saúde, quando são extintas as Coordenadorias Regionais de Saúde em favor de um modelo mais centralizado na política de saúde, centrado na Secretaria Nacional de Articulação dos Serviços Regionais de Saúde. E em outubro de 1987 o governo também extingue o INCRA e transfere suas funções para o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, afirmando a tendência geral de instabilidade organizacional que presidiu o período[189](ver Anexo II).

No âmbito da política de desenvolvimento o governo lançou, em agosto de 1987, o Plano de Governo "Programa de Ação Governamental: prosperidade para todos", com o objetivo de cobrir o período 1987-1991, quando já tinham sido lançados três planos de estabilização do mandato de Sarney: o Plano Cruzado, lançado em fevereiro de 1986; o Plano Cruzado II, de dezembro de 1986; e o Plano Bresser ou Plano de Controle Macroeconômico, de julho de 1987. Na sua estrutura e abrangência o "Programa de Ação Governamental" tentava resgatar a tradição dos grandes planos nacionais de desenvolvimento, partindo de diagnósticos setoriais amplos e projetando metas para todos os setores específicos até o horizonte temporal de 1991. O Plano mantinha a opção do governo pelo crescimento, e da perspectiva organizacional do Executivo essa opção se expressou na manutenção de um perfil político-organizacional inflacionado de ministérios e entidades autárquicas, em meio à ausência de mecanismos político-institucionais unificados de coordenação.

Essa lacuna se mostrou prejudicial à consolidação de um formato organizacional mais coerente do Executivo num momento crítico da economia brasileira. O permanente conflito entre estabilização e crescimento, instaurado desde o final da década de 70, se

expressou nas constantes oscilações de funções entre a SEPLAN e o Ministério da Fazenda, revelando um aprofundamento do grau de indefinição do governo em relação a um projeto nacional viável.

Vejamos a seguir os principais momentos da trajetória organizacional e administrativa do governo Sarney, e que revelam o quanto o Executivo estava imerso em uma crise simultânea do Estado e de direção política do governo.

2.1 O Padrão Organizacional do Governo Sarney

Dentre outros aspectos, a continuidade da Nova República em relação ao Regime Militar também se expressou através do padrão organizacional vigente no Executivo, caracterizado pela existência de uma grande quantidade de empresas estatais e entidades autárquicas, um grande número de órgãos dedicados às funções de planejamento regional, e a opção pela concentração de instituições e funções estratégicas na Presidência da República. De uma perspectiva formal, o governo Sarney manteve grande parte da estrutura deixada pelo regime anterior, inclusive a prática vigente durante os Governos Geisel e Figueiredo de concentrar na PR programas e estruturas especiais de gestão das políticas mais importantes.

Mas o simples enquadramento do governo Sarney dentro da tradição político-organizacional e administrativa vigente no âmbito do Poder Executivo revela apenas uma pequena parte do problema, obscurecendo a característica organizacional central de seu mandato. Quando comparado aos demais governos existentes entre o ano de 1930 e 1985, o período Sarney se caracterizou como o de mais alta instabilidade organizacional da história republicana até então, como pode ser percebido nas das tabelas contidas nos Anexos I e II deste capítulo. Uma das características centrais de seu governo foi um ciclo de sucessivas criações, fusões e dissoluções das estruturas ministeriais e de seus órgãos de primeiro escalão.

2.2 O Perfil Organizacional da Presidência da República

A estrutura da Presidência da República durante o governo Sarney concentrou um grande número de funções estratégicas de coordenação governamental, mas foi palco de inúmeras mudanças organizacionais, principalmente em relação às políticas de

meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia e administração pública. O formato organizacional dominante na maior parte destas áreas de políticas era a forma colegiada: conselhos, comissões e grupos de trabalho.

Esse quadro geral permaneceu até o final 1989, portanto às vésperas da ascensão de Fernando Collor ao poder[190]. Comparado ao número de ministérios, o quantitativo de secretarias especiais, conselhos e comissões alocados diretamente na Presidência da República era significativo.

A existência de regras que possibilitavam ampla liberdade ao Chefe do Executivo de instituir órgãos e organizar o aparato estatal -visto que a Constituição de 1988 ainda não havia sido promulgada- e a concentração de funções de planejamento na Presidência, poderiam assegurar ao Presidente uma sólida capacidade de comando institucional e administrativo no âmbito interno do Poder Executivo. Mas se a moldura político-institucional lhe era favorável, o quadro organizacional geral do Executivo não era. Um alto grau de fragmentação do aparato estatal, a proliferação de entidades e órgãos de segundo e terceiro escalões, e a grande quantidade de programas dispersos por inumeráveis entidades, incidiam como limitações estruturais à capacidade interna de coordenação governamental[191].

Mas deve ser ressaltado que, ao lado da instabilidade político-organizacional do seu governo, o mandato de Sarney também foi caracterizado por mudanças que, passado o conturbado período Collor, viriam se firmar como definitivas no cenário ministerial do Poder Executivo a partir de 1994. O seu governo forneceu um tratamento institucional próprio a algumas políticas, tais como as de ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, administração pública e reforma agrária, impulsionando o Executivo a consolidar seu processo de especialização funcional.

Inicialmente o governo assumiu com 18 ministérios civis, incluindo os extraordinários, além de 10 órgãos colegiados ou/e secretarias especiais com *status* ministerial alocados na Presidência da República. Mas a quantidade inicial de órgãos alocados na Presidência foi alterada ao longo do tempo, principalmente a partir do início de 1986. Em 1986 foi criada a SEDAP-Secretaria de Administração Pública, órgão que seria o coordenador da reforma administrativa. Em 1989 foram criadas as Secretarias de Ciência e Tecnologia e a de Assessoramento da Defesa Nacional-SADEN e o Conselho

Superior de Meio Ambiente-CSMA, além do Conselho de Informática e Automação-CONIN, transferido do Ministério da Ciência e Tecnologia para a Presidência. Enfim, a Presidência inicia a sua trajetória com 10 órgãos, a maior parte deles secretarias diretas, agrega mais quatro conselhos, três secretarias e duas autarquias especiais: a Comissão Nacional de Energia Nuclear-CNEN e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Deficiente-CORDE. Os Gabinetes Civil e Militar estavam enquadrados como "órgãos essenciais" da Presidência e as demais secretarias especiais e colegiados foram considerados "órgãos de assessoramento" imediato da Presidência, com exceção dos dois Conselhos que foram criados por definição constitucional em 1988, o da República e o de Defesa Nacional, considerados como "órgãos de consulta" da PR (Anexo II).

Muitos dos colegiados e secretarias eram remanescentes do Regime Militar, mesmo os que assumiram uma nova roupagem institucional. Este era o exemplo da SADEN, do Conselho Superior de Política Nuclear-CSPN[192], do CONIN, do CDS , do CDE, do SNI, da CGR, do EMFA, do Alto Comando das Forças Armas-ACFA e da SEPLAN, que integravam um conjunto de nove órgãos herdados do Regime Militar de um total de 19 que estiveram alocados em um período ou outro na Presidência.

Dentre as iniciativas institucionais de importância ocorridas durante o governo Sarney no âmbito da Presidência estavam a criação da Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia-SCT e da SEDAP. Esta última foi criada em setembro de 1986 para substituir o Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração e ficou responsável pela coordenação da reforma administrativa, mas teve suas funções absorvidas pela SEPLAN em março de 1989. Quanto à SCT, foi criada em março de 1989 e extinta em dezembro do mesmo ano, visto que havia substituído o Ministério da Ciência e Tecnologia, este criado em março de 1985, extinto em fevereiro de 1989 e novamente recriado em dezembro do mesmo ano (ver Anexo II). Este perfil institucional da Presidência da República, caracterizado por uma alta rotatividade, ilustra o quadro político de então. Como órgãos de maior permanência apenas o SNI, o EMFA, a CGR, a SEPLAN, o CDS, o CDE, e os Conselhos constitucionais, o da República e o de Defesa Nacional. Ou seja, oito entre dezenove órgãos apresentaram maior estabilidade institucional, sendo que as funções assumidas pela SEPLAN oscilaram permanentemente entre esta e a Fazenda.

A instabilidade da matriz administrativa do Executivo, associada à alta concentração de órgãos na Presidência da República, indicava que através do artifício de se criar órgãos mais próximos ao núcleo presidencial, o governo procurava retomar o controle sobre alguns setores que se encontravam dispersos entre ministérios sob o comando das forças políticas regionais. Este recurso político foi exercido principalmente em áreas consideradas emergentes ou prioritárias politicamente, tais como as de planejamento regional, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente, energia nuclear e reforma administrativa. Mas ao final do governo, dentre as áreas de política incorporadas permaneceram na Presidência apenas os órgãos das políticas de meio ambiente, cultura e energia nuclear. Nenhuma política setorial tradicional, como as de educação ou saúde, esteve alocada em momento algum na Presidência da República, com exceção da SEPLAN.

O controle sobre as áreas emergentes era exercido principalmente por meio de colegiados, conselhos e comissões que agregavam representantes governamentais e da sociedade civil. Mas tratava-se de um desenho decisório que não concentrava simultaneamente funções de formulação, regulamentação, execução e fiscalização de políticas. O desenho decisório da política de meio ambiente era um exemplo. Enquanto no Ministério do Interior-MINTER estava alocado o CONAMA, criado em 1981, em julho de 1989 foi criado na Presidência da República o CSMA como *órgão superior* do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, presidido pelo Presidente da República e com a "função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais" para o meio ambiente. Nesta mudança de competências o CONAMA, antes o órgão superior do sistema, foi posto como órgão deliberativo e consultivo do CSMA[193]. Tratava-se de uma iniciativa indicando que o governo tentava manter o controle sobre a política ambiental, visto que o CONAMA e o IBAMA integravam o MINTER[194], um ministério dirigido por nomes fora do círculo pessoal do Presidente, tais como Ronaldo Costa Couto - indicado por Tancredo Neves- e Joaquim Francisco, do PFL de Pernambuco, que atuava de forma independente em relação ao governo.

Nas políticas de ciência e tecnologia, automação e energia nuclear foi mantido o mesmo padrão de gestão baseado em conselhos, comissões e autarquias especiais, com a Presidência controlando apenas parte das etapas destas políticas. Um dos exemplos foi a política nuclear, em que a CNEN, um organismo autárquico detendo funções de

planejamento, supervisão e fiscalização foi transferida para a Presidência, mas sem que esta incorporasse a NUCLEBRÁS[195], um órgão de execução. E mesmo na política de informática, ainda incipiente, o CONIN enfeixava funções de regulamentação e acompanhamento, mas não se envolvia com o processo de execução[196].

A exceção a essa tendência foi a estrutura de gestão da política de ciência e tecnologia[197], pois a SCT havia herdado a estrutura integral do MCT agregando funções relativas ao planejamento, regulamentação, execução, acompanhamento e fiscalização da política. Mas nesse caso tratava-se de um ministério transmutado em secretaria especial da Presidência[198].

Essa distribuição indica que durante o governo Sarney este procurou concentrar na Presidência da República funções de coordenação típicas de um órgão político central de governo, tentando controlar as etapas da decisão, regulamentação e acompanhamento das políticas. Mas existiam dois problemas com a aparente correção desse padrão de coordenação. Primeiro, as instâncias decisórias das políticas incorporadas eram baseadas fundamentalmente em conselhos, comissões e autarquias, tipos administrativos que requisitam constantes negociações e que funcionam muito dependentes dos padrões de interação vigentes. Num governo que detinha uma base política extremamente fragmentada, esse perfil se apresentava como um problema para as condições de governabilidade. Segundo, o governo não detinha mecanismos de coordenação capazes de consolidar uma cadeia de comando eficiente entre o núcleo decisório situado na Presidência e as entidades de execução de políticas na ponta. Os relatórios elaborados por Aluísio Alves na SEDAP apontavam o problema da ausência de controle sobre a burocracia como uma das principais questões a ser enfrentada pelo governo. De acordo com o depoimento do titular da Secretaria no Senado Federal em 1988, a SEDAP e a SEST demoraram cerca de um ano para identificar o total de entidades existente na Administração indireta e suas subdivisões.

A situação geral vigente na Presidência era replicada para o conjunto dos ministérios, modificando-se apenas a escala dessas tendências. Vejamos algumas questões ilustrativas desse quadro no item seguinte.

2.3 O Perfil da Estrutura Ministerial

Nos cinco anos de mandato do Presidente Sarney os 18 ministérios civis tiveram 57 titulares e 76 interinos, ou que assumiram cumulativamente. Ou seja, uma média de mais de três titulares e quatro interinos por ministério, o que resulta na média de cerca de sete ocupantes por pasta[199]. Essa instabilidade atingiu até mesmo a área econômica, tradicionalmente um setor menos sujeito às mudanças. Nesse ambiente político-administrativo torna-se difícil se pensar em instâncias que atuassem como espaços de articulação governamental ou como centros de coordenação governamental eficazes.

A quantidade de órgãos de primeiro e segundo escalões se situava como um fator adicional de descontrole. Além disso, o governo optou por manter ou mesmo criar uma quantidade significativa de conselhos ministeriais e interministeriais e programas de impacto com o objetivo de agregar as demandas dos setores organizados, mas sem deter os recursos político-administrativos e econômicos para acompanhar e satisfazer essa demandas.[200]

As áreas mais inflacionadas de órgãos especiais, conselhos, comissões e programas especiais eram as de política industrial e a de desenvolvimento regional, respectivamente sob a tutela do Ministério da Indústria e Comércio-MIC e do MINTER. Na primeira, a peculiaridade marcante foi a transferência de competências de autarquias históricas – tais como o IAA e o IBC- pelas comissões e conselhos integrados por representantes do empresariado e de entidades dos trabalhadores. Tanto o Conselho Nacional de Política Industrial-CNPI quanto os Conselhos de Desenvolvimento Comercial e o Nacional de Turismo, foram instituídos como órgãos superiores de formulação, regulamentação e coordenação de políticas, enquanto as antigas autarquias e comissões, algumas instituídas no primeiro governo Vargas, passariam a assumir funções de execução.

Como responsável pela política regional o MINTER era o que detinha a maior quantidade de programas e autarquias regionais[201]. Tratava-se de um Ministério que manteve praticamente intactas as funções políticas herdadas do Regime Militar, uma estrutura tipicamente vinculada ao desenvolvimento regional e orientada para responder às demandas das elites políticas regionais. A sua estruturação e funcionamento se ancorava nas grandes entidades autárquicas de desenvolvimento regional e nos bancos

regionais de fomento, administrando incentivos fiscais e fundos regionais de investimentos, o que resultava na proliferação de programas e projetos focalizados em clientelas regionais. Mas todos os ministérios tiveram suas ações e programas ampliados, caracterizando um modelo organizacional que amalgamava a existência de antigas autarquias com a criação ou manutenção de conselhos tradicionais.

A escala institucional das estruturas ministeriais e as constantes mudanças ocorridas, caracterizava um perfil de atuação governamental baseado num alto grau de incerteza quanto à manutenção de funções setoriais e os requisitos administrativos do processo de intervenção estatal. Além disso, as constantes mudanças dos titulares incrementavam a descontinuidade administrativa, com perda de memória técnica e rupturas nas cadeias decisórias. As transformações ocorridas nas estruturas de gestão da política urbana e nas suas funções se situam como um dos maiores exemplos do perfil político-institucional que caracterizou o governo Sarney. Após ter recebido um tratamento institucional próprio, uma novidade no cenário administrativo brasileiro numa política crucial para a definição das condições de vida da população, a política urbana chegou ao final do governo sob as mesmas condições existentes anteriormente: sem uma estrutura de gestão estável e com seus elementos setoriais dispersos entre vários órgãos federais[202].

O quadro da estrutura ministerial existente em novembro de 1989, incluindo os Ministérios que haviam sido extintos, -Reforma e Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Administração, e Irrigação-, e suas subdivisões em conselhos, entidades autárquicas e comissões, indicam que o Executivo dispunha de uma estrutura que apresentava 312 subdivisões ministeriais de segundo escalão, incluindo secretarias, autarquias e fundações[203]. Com 60 conselhos e 28 comissões interministeriais, totalizando 88 instituições flexíveis de gestão, o governo atuava sobre uma estrutura que apresentava um perfil político-institucional bastante independente frente ao núcleo governamental. Ao lado dos conselhos e comissões, agregava-se um número de 80 entidades autárquicas, dotadas de relativa independência operacional e nem sempre comandadas por aliados políticos, configurando um quadro político-administrativo que se situava como um desafio ao espaço de manobra governamental. Juntos, conselhos comissões e entidades autárquicas representavam mais de 53% das subdivisões internas de segundo escalão de governo (Quadro II, Anexo I).

Esse perfil indica que a principal característica do governo Sarney era a grande quantidade de subdivisões e a predominância de instâncias flexíveis e entidades autárquicas na maioria esmagadora dos ministérios[204], em média superando 50% do total das subdivisões. A predominância de instâncias flexíveis e entidades autônomas era mais acentuada nos ministérios da área econômica e de infra-estrutura (Quadro III, Anexo I). Uma das explicações para este perfil está nas funções assumidas por estes ministérios no processo de desenvolvimento econômico a partir de 1930. Alguns dos ministérios se constituíram agregando entidades autárquicas e empresas estatais importantes para inúmeros segmentos políticos,, e por isso se estruturaram tendo como instâncias de decisão inúmeras comissões e conselhos de caráter corporativo. Dados referentes ao ano de 1986 indicam que os Ministérios que mais concentravam entidades da administração indireta e empresas estatais eram os de Minas e Energia, Comunicações, Agricultura, Fazenda, Indústria e Comércio e o MINTER. Cinco ministérios vinculados às atividades de desenvolvimento, economia e infra-estrutura concentravam em torno de 60% das entidades da administração indireta no ano de 1986, participação relativa que seria maior se fossem retiradas 75 entidades autárquicas federais do sistema federal de ensino superior[205] (Quadros IV, Anexo I).

Frente a esses indicadores, observa-se que a Administração indireta não passou por uma redução substantiva no período Sarney. Se houve uma redução ela ocorreu principalmente no governo Figueiredo, entre os anos de 1981 e setembro de 1985, período em que a quantidade de entidades autárquicas e empresas declina de 530 para 425 unidades (Anexo I, quadro V). Entre setembro de 1985 e dezembro de 1988, a redução foi de pouco mais de duas dezenas de entidades, a maior parte delas comissões extintas no ano de 1987 que detinham o status jurídico de autarquias[206].

A síntese geral do perfil organizacional do governo Sarney, incluindo as mudanças, substituições e fusões ocorridas nos órgãos do primeiro escalão, indica o seguinte quadro de *órgãos civis*. Na Presidência da República foram estruturados 14 órgãos de primeiro escalão ou com *status* equivalente, que estavam subdivididos em 70 subdivisões de segundo escalão. Nos ministérios estiveram alocados um total de 19 ministérios subdivididos em 312 secretarias, conselhos, comissões, órgãos autônomos ou entidades autárquicas, todos de segundo escalão. Isso significa um total de 33 órgãos civis do primeiro escalão subdivididos em 382 órgãos e entidades autárquicas. Mas a essas entidades, deve-se agregar para o ano de 1988, 277 empresas públicas, sociedades

de economia mista e concessionárias federais de energia elétrica nos estados, atingindo 659 órgãos e entidades de segundo escalão vinculados aos 33 órgãos de primeiro escalão existentes. Essas seis centenas de órgãos e entidades autárquicas disseminadas pela Administração indireta e direta, que se subdividiam ao nível de divisão em cerca de 20.000 divisões, regra geral eram dirigidas por agentes de segundo escalão, *agentes políticos*, saliente-se, vinculados aos mais diversos partidos políticos e atuando sob um modelo de divisão política horizontal: várias forças políticas ocupando partes de um mesmo órgão.

Diante desse quadro complexo e dotado de alto grau de informalidade administrativa, como o governo não dispunha de uma base político-institucional de coordenação ampla e organizada que dispusesse de capilaridade e capacidade de organizar o aparato estatal, resta saber quais os principais problemas do modelo de planejamento que de fato vigorava.

3.1 Os Conflitos Institucionais e o Planejamento

Uma Secretaria importante para as funções de coordenação e planejamento governamental era a SEPLAN. Mantida desde o governo Geisel na Presidência da República apesar da instabilidade de suas prerrogativas a partir do Governo Figueiredo, a SEPLAN ainda agregava funções de planejamento e de coordenação dos grandes projetos regionais, embora o sistema formal de planejamento estivesse cada vez mais restrito às competências formais relativas à elaboração de um orçamento fragmentado e que não condicionava as formas de execução dos programas públicos. Ao lado da SEDAP na área administrativa, era de se esperar que ela exercesse de fato o papel de órgão de planejamento e coordenação político-administrativa do Governo, visto que a Fazenda se concentrou principalmente no processo de formulação e execução dos planos econômicos, mas sem dispor de mecanismos de articulação política equivalente ao CMN durante o período Médici.

A situação era de fato peculiar, pois a SEPLAN estava relativamente esvaziada de suas funções de órgão de coordenação na área econômica. O movimento pendular de funções entre a SEPLAN e o MF durante o governo Sarney indica que existiam significativas limitações políticas para o órgão se afirmar como o centro de coordenação do Governo, função esta que aliás não foi definida plenamente, visto que os sucessivos

planos de estabilização e seus fracassos debilitaram o que restava do sistema de planejamento criado em 1967. Em 1985, apesar de ter João Sayad como titular, foram transferidos da SEPLAN para a Fazenda os órgãos que regulamentavam e fiscalizavam a política de abastecimento e preços que haviam sido alocados na SEPLAN no Governo Figueiredo: a SEAP, o CIP, a SUNAB, além da SECIN-Secretaria Central de Controle Interno. Estes eram importantes órgãos de controle setorial da política econômica[207] e, posteriormente, durante as reformas de setembro de 1986, eles tiveram suas funções reforçadas pela edição de normas de fiscalização e controle nos sucessivos Planos de Estabilização.

A escolha de João Sayad para ocupar a pasta do Planejamento representava um contraponto às opções recessivas de Francisco Dornelles na Fazenda, que havia pedido demissão em agosto de 1986. A substituição de Dornelles por Funaro modificou substantivamente a cúpula da Fazenda e órgãos vinculados, que passaram a ter nomes afinados com o titular da SEPLAN[208].

Mas apesar da afinidade da nova equipe econômica com o titular da SEPLAN, a partir dos sucessivos planos de estabilização o MF passa a assumir um papel central no controle das ações dos demais ministérios, processo reforçado com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional-STN, em março de 1986[209], poucos dias após o lançamento do Plano Cruzado. Essa foi a iniciativa mais importante da década de 80 no que se refere ao reforço das funções governamentais referentes ao controle do processo de estabilização e da política fiscal e monetária. A criação da STN, juntamente com as normas que viriam posteriormente até o início de 1987, revertia o processo de fragmentação do controle orçamentário, mas não em favor do Planejamento. A Secretaria nasceu com a função de controlar toda a execução do orçamento da União e os valores mobiliários do Tesouro Nacional, assim como as operações externas e internas de crédito. Essa iniciativa foi complementada com a criação do sistema de caixa único do tesouro nacional e a instituição de normas gerais para a contabilidade da Administração Federal. A criação da STN envolveu a agregação da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda. Com isso, instituía-se um órgão central único de coordenação dos Sistemas de Administração Financeira e de Contabilidade do Governo Federal, antes inexistente.

Poucos meses após a criação da STN, em setembro de 1986, o governo centralizou o sistema de gerenciamento das fontes de pagamento de pessoal da

Administração Pública[210] e criou o Cadastro de Pessoal Civil[211], medidas que tinham o objetivo de estabelecer mecanismos de controle do pessoal da administração direta, autárquica e fundacional. Ambas as iniciativas ocorreram no bojo da reforma administrativa implementada em setembro de 1986. Essas medidas ampliavam as funções da STN, adicionando-se ao decreto original de sua criação competências que centralizavam as funções relativas ao controle das despesas com os funcionários da Administração. A ela caberia agora "*planejar, organizar, supervisionar e controlar* a realização do pagamento do pessoal civil dos órgãos e entidades federais que recebiam transferências à conta do Tesouro Nacional", com exceção das empresas públicas e sociedades de economia mista, que estavam sob responsabilidade da SEPLAN/SEST. Com esse objetivo foi criada a Secretaria de Despesa de Pessoal, que seria a responsável pela centralização das contas relativas aos gastos com o pessoal da Administração. Tratava-se de fato de uma ampliação significativa nas funções originais da STN, e a partir desta data a política macroeconômica, sob controle da Fazenda, iria dispor das condições jurídicas e administrativas e dos instrumentos técnicos para definir os parâmetros de gastos com pessoal. A política salarial e de recursos humanos passou a ser monitorada a partir dos princípios políticos vigentes na STN, princípios estes orientados principalmente para a consolidação dos compromissos da estabilização definidas pela ortodoxia das instituições financeiras internacionais.

O controle das finanças e do orçamento do Governo Federal se completou com a criação, em janeiro de 1987, do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que possibilitava a interligação das unidades executores das despesas do orçamento fiscal e da seguridade social.

Essas mudanças deflagram a trajetória da STN como órgão que, a partir de meados dos anos 90, como base institucional de execução das decisões do BACEN e do CMN, passou a controlar e centralizar as decisões relativas à liberação de recursos para os demais ministérios, exercendo o papel de órgão central de controle da delegação governamental sobre as demais políticas setoriais. Mais tarde, ao final da década, de 90, o órgão também passaria a controlar o processo de liberação de recursos para os estados e municípios no âmbito da política de se estabelecer limites de endividamento para os mesmos

Note-se que as funções assumidas pela Fazenda se inseriam numa estratégia que dividia a ação governamental em dois eixos assimétricos de atuação: o da estabilização

inflacionária, assumida pelo MF, e o do incremento do crescimento, expresso nos planos de governo e nas mensagens presidenciais. Nesse contexto, tornava-se cada vez mais difícil para a SEPLAN assumir funções de planejamento, delimitada que estava entre as alternativas explicitamente político partidárias do governo e as orientações da burocracia instaurada na Fazenda.

A oscilação de funções entre a Fazenda e o Planejamento continuou, pois em 31 de março de 1987 a SEPLAN foi posta como coordenadora do Plano de Ação Governamental, situada no documento como órgão de assessoramento imediato do Presidente, de acordo com o ainda lembrado Art. 81 da Constituição de 1967. Para o desempenho das funções de coordenação do Plano a SEPLAN teve seu nome alterado para Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República. Nela foi criada a Secretaria Especial de Coordenação Econômico-Social-SECES com o objetivo de implementar mecanismos eficientes de coordenação, controle e acompanhamento das ações dos programas governamentais que envolvessem recursos do Tesouro Nacional[212]. A retórica contida no Plano indicava que a SECES acompanharia e avaliaria sistematicamente o processo de execução do Plano, e aos ministérios caberia produzir e fornecer dados setoriais à esta unidade para que ela pudesse supervisionar o processo de execução e acompanhamento dos programas. (Plano de Ação, 1987, p. 289).

Mas as medidas adotadas em 31 de março de 1987 esvaziaram quase que completamente as funções da SEPLAN como órgão de planejamento e coordenação governamental. Pouco restou de significativo da estrutura do órgão[213]. O Decreto nº 94.159 de 31 de março de 1987 retirou da SEPLAN as funções de controle do endividamento externo, as responsabilidades sobre as negociações bilaterais, e a sua capacidade de estabelecer os limites de endividamento das estatais, além de transferir a SEST para a Fazenda, órgãos fundamental para acompanhar o desempenho das mesmas. Em contrapartida, alocava a Secretaria de Ação Comunitária-SEAC na SEPLAN, indicando o direcionamento de suas funções para o campo da política assistencial, o que impulsionava o órgão para o campo das arenas distributivas envolvidas com o processo de barganha político-partidário.

Frente a estas medidas, tanto ela quanto a estrutura de coordenação do Plano de 1987 iriam se tornar inócuos. A crise dos planos anteriores já havia corroído o espaço de manobra do grupo original da Fazenda responsável pelo Plano Cruzado: João M.

Cardoso de Mello, Luiz Gonzaga Belluzo, Andrea Calabi, Pérsio Arida e André Lara Rezende. Assim, tanto a conjuntura política quanto a situação macroeconômica incidiam como fatores adversos ao exercício do planejamento de médio e longo prazo. João Sayad deixou a pasta da SEPLAN com sua equipe em março, e a equipe da Fazenda foi substituída em abril. Por ocasião do lançamento do Plano de Governo, em agosto de 1987, o Ministro da Fazenda já era Bresser Pereira, que assumiu em abril de 1987 com uma concepção distinta do grupo que havia formulado o Cruzado. Em junho foi lançado o Plano Bresser, reforçando o papel de coordenação econômica do MF e afirmando um modelo orientado para a estabilização econômica e a gestão setorializada de curto prazo, tornando periférica a questão do planejamento.

O fato é que entre março de 1987 e novembro de 1989 praticamente o governo não dispôs de uma agência central efetiva de coordenação e planejamento, visto que a Fazenda exercia essas funções parcialmente e de maneira informal através das diretrizes dos planos de estabilização, gerindo a economia do país em função do controle da inflação e dos requisitos das circunstâncias que iam surgindo A SEPLAN apenas passaria a dispor dos instrumentos *formais* de coordenação a partir de novembro de 1989 com o Decreto nº 98.353 que regulamentou[214] a Lei nº 7.739 de 16 de março de 1989, editada no bojo das diretrizes de planejamento contidas na CF de 1988. Mas nesse período o governo praticamente já havia se encerrado.

Por esse decreto, a estrutura formal da SEPLAN assume uma dimensão ampla e estruturada para assumir o controle administrativo e a coordenação institucional do sistema de planejamento do Governo Federal. As funções de coordenação, planejamento e controle, principalmente às relativas à coordenação das atividades interministeriais, ao controle da política de desenvolvimento econômico e social, além da coordenação do sistema de pessoal civil da União e da política de financiamento dos projetos de desenvolvimento, retornaram para a SEPLAN. Com a nova base jurídica, o Sistema de Planejamento foi formalmente dotado de ampla capilaridade setorial, integrando os vários subsistemas definidos pelo novo estatuto legal: Subsistema de Planejamento Econômico e Social; Subsistema de Orçamento; Subsistema de Controle de Recursos e Dispêndios de Empresas Estatais; Subsistema de Modernização da Administração Federal, e o Subsistema de Informatização da Administração Federal. Além de dispor desse suporte, a base operacional da SEPLAN passou a contar com um conjunto de órgãos adaptados aos requisitos do planejamento, tais como o BNDES, IPEA, IBGE e FUNCEP[215].

Mas essas medidas vieram excessivamente tarde. Restavam apenas quatro meses antes do final do mandato, e na prática o Presidente Sarney deixou para o próximo Presidente a decisão de tornar efetivo o sistema de planejamento. Ao final do mandato do Presidente Sarney, o núcleo governamental e a equipe econômica nada mais pretendiam que administrar a grave crise econômica, com uma inflação que nas vésperas da posse de Collor atingiria mais de 50% ao mês. Por fim, as iniciativas administrativas e institucionais do Presidente Fernando Collor viriam desmontar de forma abrupta e sem sucedâneo à altura o sistema de planejamento recém criado, iniciando um novo ciclo de informalidade e esvaziamento do planejamento[216].

Diante das idas e vindas do modelo de coordenação governamental e da desorganização da base de planejamento do governo, quais medidas foram assumidas para matizar esse quadro? Vejamos as principais medidas administrativas adotadas.

4.1 As Iniciativas Administrativas do Governo Sarney

4.2 O Contexto e as Idéias em Torno da Reforma Administrativa

A desorganização do Poder Executivo era um fato reconhecido como problema pelo governo Sarney. A criação do Ministério Extraordinário da Administração, em março de 1985, e sua posterior substituição pela SEDAP, em setembro de 1986, revela que nos primeiros quatro anos de governo o tema receberia um tratamento especial, prioridade esquecida praticamente desde a Comissão Amaral Peixoto, visto que a reforma de 1967 apresentou um perfil predominantemente organizacional

A reforma administrativa do governo Sarney privilegiou principalmente os aspectos procedimentais do processo administrativo e o reforço da logística de controle da Administração. A alternativa do governo foi a de enfrentar o problema a partir de uma estratégia gradual e focalizando questões específicas da Administração. Tratava-se de uma escala de atuação que não modificava de forma profunda a estrutura organizacional e os mecanismos administrativos vigentes no Poder Executivo. Na Mensagem ao Congresso Nacional de 1986, o governo partia de um diagnóstico pessimista acerca das condições administrativas e organizacionais vigentes:

> "A máquina administrativa necessita profunda revisão. A administração indireta cresceu de forma incontrolável, enquanto a administração central perdeu eficiência e capacidade executiva. A

> reforma administrativa voltar-se-á para a universalização do acesso dos cidadãos ao conjunto de bens e serviços públicos essenciais, (...) e a descentralização desses serviços para outros níveis de governo, para a iniciativa privada e a própria sociedade"(Mensagem ao Congresso Nacional,1986,p:29-30).

Nesse período, a descentralização já se apresentava como um horizonte político do governo antes mesmo da Constituição de 1988. A questão da autonomia e dos controles diferenciados dos órgãos públicos também estava na ordem do dia[217]. Essas orientações foram mantidas na Mensagem Presidencial de 1987 e no Plano de Governo de 1987. Neste último, era reconhecido que "a estrutura e o funcionamento da máquina administrativa determinam o grau de eficácia das ações governamentais", concluindo que se não houvesse uma reforma nos mecanismos de administração corria-se o risco de não se alcançar os objetivos assumidos pelo Plano, o que requisitava ações de coordenação e acompanhamento dos projetos e programas (Plano de Ação,1987, p:53).

O Plano de Governo de 1987 considerava a criação da SEDAP como uma das iniciativas mais importantes para a coordenação das mudanças no Executivo, posta como órgão que deveria iniciar as mudanças a partir da adoção de uma "administração estratégica". As ações esperadas envolviam a adoção de novas formas de gestão, a criação de uma estrutura administrativa eficiente e ágil, a definição de uma nova política de recursos humanos, e a utilização adequada da logística da Administração. Enfim, eram diretrizes amplas, embora não suficientemente detalhadas em suas formas de implementação.

Mas deve-se reconhecer que o conjunto de objetivos explicitados no Plano de 1987, indicava que o governo possuía um diagnóstico relativamente correto acerca dos problemas estruturais que afligiam a Administração. O perfil geral das propostas indica que havia uma preocupação de se articular as mudanças nos mecanismos administrativos com transformações na modelagem organizacional do Executivo, estratégia há muito abandonada pelos governos. Por outro lado, alguns dos objetivos da reforma antecipavam de forma incipiente o que viria a ocorrer durante os anos 90 de maneira incisiva: privatização de empresas; aprimoramento dos sistemas de auditoria; criação de centros de formação e treinamento para a "alta" administração, e modificação do regime jurídico dos servidores da Administração Pública. Nesse sentido, tratava-se de uma reforma que se situava a meio caminho entre a tradição daspiana e as medidas de caráter gerencialista que foram assumidas pelos governos dos anos 90.

Uma questão central a ser enfrentada pela equipe responsável pelo projeto de reforma administrativa era a ausência de uma instância central de governo que agregasse funções de planejamento, controle orçamentário e coordenação da Administração Pública. Esta se encontrava de fato em estado caótico, como se percebe dos dados contidos no relatório preparado por Aluísio Alves para apresentar ao Senado Federal em 1988 expondo o encaminhamento da reforma[218]. Quando o Presidente Sarney tomou posse o sistema de planejamento estava em franco declínio político, e as funções que formalmente ainda existiam estavam divididas entre três órgãos integrantes da SEPLAN: o IPLAN tinha responsabilidade sobre o planejamento, independente do que isso significasse na época, a Secretaria de Orçamento e Finanças era responsável pelo orçamento, e a SEMOR-Secretaria de Modernização, responsável pela modernização da administração. Mas enquanto a SEMOR se situava na SEPLAN, os demais órgãos afins ao tema, o DASP e o Programa Nacional de Desburocratização, estavam vinculados diretamente à Presidência. E ao debilitado DASP cabia a coordenação do Sistema Central de Pessoal Civil da Administração Direta e Autarquias.

Os problemas substantivos do processo de coordenação político-administrativa devem ser entendidos nesse contexto de dissociação geral entre orçamento, planejamento, regras administrativas e a política de recursos humanos. De acordo com o segundo membro na hierarquia da SEDAP, Gileno Marcelino (1987), tanto a SEMOR quanto o DASP haviam se tornado órgãos cartoriais, sem instrumentos efetivos para operarem na Administração. E entre estes e o Programa de Desburocratização não havia contatos institucionalizados, e sim um processo interinstitucional baseado nas relações personalizadas entre os dirigentes destas instituições.

Nesse caótico quadro administrativo, as categorias mais organizadas e com maior poder de barganha conseguiam ganhos de salários que estavam comprimidos desde 1979, enquanto a grande maioria das carreiras nada conseguia. O corporativismo predatório por parte de algumas categorias – funcionários do Tesouro, Fiscais da Fazenda, Diplomacia, Polícia Federal, principalmente - e a multiplicidade de canais de acesso aos cargos públicos, caracterizavam o Executivo como um mosaico de órgãos feudalizados e capturados pelos mais diversos tipos de interesses.

Na perspectiva dos dirigentes da SEDAP no período, o problema não era de excesso de contingente, viés retórico que veio a se instalar de forma predominante a partir de Collor. Existiam 570 mil funcionários na Administração direta e autarquias e

cerca de um milhão na Administração indireta no início de 1986, o que representava 1,10% da população total, percentual abaixo dos países da Comunidade Européia de então, que variava de 4,20% a 14,90% da população total. Na avaliação do Ministro da Administração, Aluísio Alves, os problemas centrais eram, a má distribuição dos cargos, a ausência de capacitação dos recursos humanos e a ausência de regras de acesso aos cargos públicos. Mas se o contingente não era um problema, o percentual comprometido com as despesas de pessoal em 1988 era: 102% da receita líquida disponível da União[219], fruto principalmente da queda da arrecadação num contexto de crise econômica (Alves, 1988, p, 59-64)

Diante desse quadro, qual o caráter das medidas administrativas adotadas pelo governo Sarney? A resposta apenas faz sentido se for contraposta à configuração política integrante da Nova República e à própria tradição administrativa e institucional do Estado brasileiro, o que possibilita avaliar de forma mais contextualizada as limitações que incidiam sobre o governo. Assim, mesmo admitindo-se a hipótese de que o governo estivesse disposto a implementar mudanças que implicassem em uma profunda ruptura com o quadro administrativo vigente, coisa que não ocorreu, é evidente que já haviam se consolidado cadeias de compromissos que limitavam a ação governamental. Dentre outros motivos, essa foi uma das razões porque o governo tentou adotar uma estratégia incremental de reforma.

4.3 A Construção da Base Institucional da Reforma e as Principais Medidas Administrativas

A primeira medida assumida pelo governo foi a de formalizar, em junho de 1985, o Ministério Extraordinário de Assuntos da Administração[220], tendo à frente o Ministro Aluísio Alves, indicado por Tancredo Neves. O novo Ministério incorporou o DASP, a Superintendência de Construção e Administração Imobiliária-SUCAD, e a Fundação Centro de Formação do Servidor Público-FUNCEP. Portanto, tratava-se de uma estrutura com uma base operacional restrita de atuação, visto que o DASP estava completamente desestruturado e a SUCAD cuidava basicamente dos imóveis oficiais do Distrito Federal. Quanto à FUNCEP, um dos órgãos antecessores da ENAP, tinha o treinamento de servidores sob sua responsabilidade, mas sem o papel e a visão estratégica que a ENAP viria a assumir posteriormente. Continuaram de fora da alçada do novo Ministério a SEMOR, ainda situada na SEPLAN, e o Programa Nacional de Desburocratização, vinculado diretamente ao Presidente da República. Também as

funções relativas ao controle de pessoal e à política salarial da administração indireta não estavam sob a supervisão do novo Ministério, pois estavam sob a responsabilidade do CNPS-Conselho Nacional de Política Salarial, originalmente alocado no Ministério do Trabalho e desdobrado no CISE-Conselho Interministerial de Salários das Estatais, que também foi agregado à SEPLAN[221].

Diante desse quadro administrativo, em julho de 1985 foi instalada a Comissão de Coordenação do Plano de Reforma Administrativa, integrada por representantes da SEPLAN, DASP, Fazenda, Programa Nacional de Desburocratização e de associações de servidores[222]. Estruturada sob câmaras técnicas temáticas, a Comissão se reuniu entre julho de 1985 e fevereiro de 1986, com o objetivo de elaborar um diagnóstico da situação e definir as diretrizes da reforma. Mas com a edição do Plano Cruzado houve uma suspensão dos trabalhos, visto que a prioridade governamental passou a ser o Plano. Mas desde 1985 que o governo já vinha assumindo algumas medidas orientadas para a racionalização da máquina pública, embora todas elas muito específicas e orientadas para os meios da administração, e obscuras para o cidadão comum. Na realidade a invisibilidade das medidas não advinha tanto da inadequação das mesmas, todas elas moralizadoras[223], mas principalmente da magnitude dos problemas relativos ao funcionamento do Estado após décadas de exclusão social e de serviços ineficientes.

Após o Plano Cruzado, veio a fase em que foram sendo definidas as medidas gerais da reforma, iniciada em abril/maio de 1986. A equipe do Ministério passou a se ocupar de uma nova matriz institucional para coordenar a reforma. A idéia era montar um sistema enraizado na Presidência, mas que apresentasse capilaridade e capacidade de influir nas ações dos Ministérios e realizar um diagnóstico da Administração[224]. Para isso, em abril de 1986 foi criado um grupo de trabalho interministerial, reunindo representantes dos Ministérios da Administração, SEPLAN, Fazenda, Trabalho, Gabinete Civil e a Consultoria-Geral da República, com composição política mais ampla que a Comissão inicial criada em julho de 1985. Esse grupo, que se desdobraria posteriormente no GERAP-Grupo Executivo da Reforma da Administração Pública, se dedicou à elaboração de vários projetos de lei e decretos, com a perspectiva de "fortalecer e modernizar a administração direta, a partir do diagnóstico de que houve uma fuga ou escapismo para a chamada Administração Indireta" (Marcelino,1987, p.31)

Encerradas as etapas de discussão e de elaboração dos decretos, o governo formalizou as primeiras medidas efetivas da reforma administrativa. Estas podem ser divididas em dois tipos. Um primeiro conjunto de decretos, de setembro de 1986, estava orientado para a criação da base institucional e gerencial da reforma, incluindo a criação de órgãos e a montagem de sistemas operacionais de acompanhamento e controle da Administração. Num segundo conjunto de atos administrativos, formalizados entre novembro de 1986 e maio de 1987, tratava-se principalmente de iniciativas orientadas para a racionalização ou extinção de órgãos federais.

Os oito decretos oficializados no mês de setembro de 1986 eram orientados para a formalização da base institucional de coordenação da reforma e para a criação de mecanismos de controle financeiro e orçamentário da Administração. Dentre essas medidas estavam a extinção do DASP e a criação da SEDAP-Secretaria de Administração Pública da Presidência da República[225] como órgão de assessoramento imediato do Presidente, sucedendo o Ministério Extraordinário da Administração. O novo órgão absorveria as funções do DASP, da SEMOR, da SUCAD, da FUNCEP e do Programa Nacional de Desburocratização. Na exposição de motivos dos decretos, considerava-se que era necessário manter "sob uma *coordenação unificada* as atividades de organização, desburocratização, administração do pessoal civil e de serviços gerais da Administração Federal". Mas embora dispusesse de uma estrutura ampliada para exercer seu papel[226], o decreto definia que à SEDAP caberia apenas exercer a coordenação administrativa sobre os órgãos da administração direta, autárquica, e fundacional, sem incluir as empresas estatais. Como órgão executivo da reforma foi formalizado o GERAP, dotado de amplos poderes e instrumentos de coordenação, e integrado pelos titulares da SEDAP, MF, Gabinete Civil, SEPLAN e Ministério do Trabalho, grupo que seria apoiado por um comitê técnico encarregado de promover a execução das medidas[227].

Os instrumentos de coordenação administrativa se completaram com a edição de mais seis decretos, todos de setembro do mesmo ano. Quatro destes decretos reforçavam as bases de gerenciamento e controle das burocracias e do Orçamento da União: criação do Cadastro Nacional do Pessoal Civil[228]; edição das normas de controle e fiscalização do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal-SIPEC; medidas referentes à fiscalização e auditoria dos órgãos e seu controle pela SEDAP; e a organização e centralização do sistema de gerenciamento das fontes de pagamento de pessoal, sob responsabilidade da STN. O governo ainda elaborou normas de

procedimentos bastante abrangentes sobre a forma de prestação de contas das estatais à SEPLAN/SEST, numa tentativa de retomar o controle sobre as mesmas[229].

Nesse mesmo período, uma medida administrativa de alcance significativo foi o enquadramento das fundações públicas como entidades da Administração indireta e sujeitas plenamente às formas de controle e fiscalização desse tipo de Administração[230]. A situação ambígua das fundações desde o Decreto-lei nº 200, dotadas de direito privado embora públicas, impedia que o governo pudesse definir os exatos mecanismos de fiscalização e controle sobre as mesmas, que até então atuavam de forma independente e sem controles institucionais claros, situação que havia estimulado os sucessivos governos a partir do final dos anos 60 a criarem órgãos desse tipo com o objetivo de contornarem os mecanismos de controle vigentes.

Como unidades de suporte técnico às medidas da reforma foram criados a Escola Nacional de Administração Pública-ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública-CEDAM, este posteriormente absorvido pela própria ENAP. Ambos as instituições destinavam-se a instituírem critérios de seleção e admissão dos servidores públicos e uma política de qualificação e aperfeiçoamento de recursos humanos no Governo Federal. Mas as atribuições dessas instituições não envolviam as funções desenvolvidas pelas escolas especializadas de governo, tais como o Instituto Rio Branco, a Escola de Administração Fazendária, a Academia Nacional de Polícia, a Escola Nacional de Informações e a Escola Superior de Administração Postal[231].

Complementando as medidas de reforço da logística do processo de coordenação governamental, o governo regulou e sistematizou as atividades da Advocacia Consultiva da União[232], que passou a dispor de um desenho organizacional dotado de capilaridade ministerial e era ancorada em praticamente todos os órgãos de primeiro escalão do Governo Federal.

De forma geral, pode-se afirmar que as medidas administrativas assumidas pelo Governo Sarney foram positivas e eram necessárias, embora orientadas principalmente para o incremento da logística administrativa e a base de controle operacional das áreas orçamentária e fiscal da União. Secundariamente o governo também assumiu iniciativas orientadas para o mapeamento e diagnóstico das condições vigentes na burocracia. Mas neste campo nenhuma transformação significativa ocorreu, pois as medidas se circunscreveram às etapas de diagnóstico e à montagem de uma base logística para

futuras intervenções, sem envolver mudanças substantivas nas regras administrativas que regiam os quadros do governo Federal. Com as mudanças nos rumos políticos do governo, que já havia realizado uma reforma ministerial em 1987, a SEDAP foi entinta em 1989 e suas funções transferidas para a SEPLAN, no âmbito da redefinição constitucional das funções de planejamento que vieram com a Constituição de 1988. E no contexto do agravamento da crise econômica no último ano de governo, a agenda da estabilização absorveu completamente os objetivos da reforma administrativa. Assim, mais uma vez, esta ficava órfã de seus promotores.

5.1 Conclusão: administração, política e coordenação num contexto de crise

O governo Sarney representou o ápice da crise política e institucional de uma forma de Estado que iniciou sua trajetória a partir de 1930 e atingiu a sua expressão máxima com o governo Geisel. A partir deste último, as crises se sucederam sem que houvesse solução satisfatória no âmbito desta forma de Estado. A solução assumida por Fernando Collor após o governo Sarney, expressa esse momento da história brasileira, vulnerável à ação do ator isolado e carismático, que encontrou nas demandas reprimidas, expectativas sociais frustradas, e na configuração de um Estado administrativamente ineficiente e sem unidade institucional, um campo fértil para a ação voluntarista do ator político individual.

Para os analistas citados neste capítulo, a crise política se inicia em meados do governo Geisel, com a frustração dos objetivos expansionistas e abrangentes do II PND. Mas se não nos restringirmos aos seus condicionantes mais externos, as distorções mais graves se instauram no âmbito interno do Executivo já a partir de 1971, com as medidas de centralização decisória da política macroeconômica no Ministério da Fazenda e a consolidação das divisões no orçamento público, reduzindo as condições internas de governabilidade e os suportes institucionais do processo de controle governamental. Esse processo veio erodir os recursos que o sistema formal de planejamento dispunha e os requisitos sistêmicos necessários às operações de governo num contexto de crescente interdependência entre as unidades estatais.

A esse quadro econômico e institucional, agregou-se a crise política de um governo ancorado sobre uma base política volátil e fragmentada. Na medida em que o governo tinha sua legitimidade erodida, a resposta governamental se orientava para

novas e sucessivas mudanças organizacionais, na tentativa de instituir mecanismos de sustentação social e política. Nesse contexto, as mudanças organizacionais foram recorrentes e erráticas.

O Presidente Sarney governou tendo como suporte ministerial uma grande quantidade de unidades provisórias e sem base administrativa permanente, indicando que o governo, além de refém das forças políticas, não tinha suficiente clareza acerca das prioridades dos vários projetos setoriais em curso. Ao lado desse perfil ministerial, a grande quantidade de entidades autárquicas e empresas estatais configuravam um desenho organizacional bastante descentralizado, articulado internamente por instâncias administrativas flexíveis, tais como comissões, conselhos, grupos de trabalho, sujeitos à influência do intenso processo de interação que costuma ocorrer nesse tipo de instâncias decisórias.

Em linhas gerais, o modelo político-organizacional vigente durante o governo Sarney era do tipo institucionalmente descentralizado, mas articulado internamente por um numero significativo de organizações administrativas flexíveis – conselhos, comissões e grupos de trabalho -, e sem dispor dos recursos coercitivos vigentes no Regime Militar. Mas tendo em perspectiva a grande quantidade de conselhos que existiam no período, a rigor, o modelo político-organizacional poderia ser caracterizado como em transição para o politicamente descentralizado, em que proliferam os conselhos ministeriais ou interministeriais, muitos deles de caráter corporativo, perfil organizacional que requisita direção política clara e capacidade governamental de mobilizar e fornecer coesão aos atores políticos em torno dos projetos de governo. Nesse sentido, a imbricação de elementos dos dois modelos referidos requisitava determinadas características que o governo Sarney não dispunha: direção política clara, poder de comando institucional, e capacidade de agregar agentes governamentais e atores políticos dispersos em uma grande quantidade de colegiados e instituições autárquicas.

Nesse quadro geral, as condições internas de governabilidade eram bastante vulneráveis. Um mecanismo de correção utilizado pelo governo foi a tentativa de centralizar na Presidência uma grande quantidade de órgãos setoriais responsáveis pela coordenação de políticas. Mas grande parte dos dirigentes desses órgãos, alguns estratégicos, não havia sido escolhido pelo próprio Presidente e, principalmente, não havia mecanismos político-institucionais de caráter sistêmico que articulasse o núcleo

do governo ao conjunto das agências do Executivo. Embora o governo dispusesse de um sistema de planejamento e coordenação instituído, basicamente o formalizado pelo Decreto-lei nº 200, ele não se dispôs a reforçar os suportes político-institucionais desse sistema de coordenação.

Ressalte-se também que, ao longo do tempo, o próprio sistema de planejamento e coordenação passou a atuar principalmente sobre o processo de controle orçamentário e financeiro, embora sua efetividade dependesse da existência de uma unidade entre os planos, o orçamento e os mecanismos administrativos. Pressupostos inexistentes desde a sua origem, principalmente a partir do princípio da década de 70. Reforçá-lo requisitaria mudanças significativas no seu perfil, o que conflitaria com as instituições e interesses capitaneados pelo MF. Da concepção sistêmica original do modelo de planejamento, restaram os órgãos centrais alocados no MP e os correlatos integrantes dos ministérios. Mas ambos não dispunham de recursos efetivos de poder, principalmente em decorrência das condições econômicas e do fracasso dos sucessivos planos de estabilização: a espiral inflacionária havia retirado toda a previsibilidade sobre a qual se ancoram os instrumentos de planejamento.

Nesse contexto, a SEPLAN tornou-se uma agência de planejamento que não dispunha de um sistema dotado de capilaridade e efetividade político-administrativa. Nesse sentido pode-se considerar que com o governo Sarney ocorreu um aprofundamento do processo iniciado durante o Regime Militar. Com Geisel e Figueiredo a agência de planejamento foi reforçada através de projetos e instâncias decisórias estratégicas, mas não o seu sistema. Com Sarney, simultaneamente foram esvaziados a agência central de planejamento e o seu sistema. Nesse contexto, o recurso de concentrar funções na Presidência se mostrou uma estratégia insuficiente de recomposição do poder político-institucional do núcleo governamental.

Aqui é importante salientar o papel das medidas administrativas assumidas. O governo Sarney reconhecia o quadro de absoluto descontrole administrativo vigente no Executivo, integrado por mais de 400 entidades da Administração descentralizada, mais de 20.000 subdivisões departamentais e cerca de 1,5 milhão de funcionários e contratados. Além disso, a maior parte dos quadros da burocracia não estava submetido ao modelo estatutário, pois eram empregados de estatais e entidades autárquicas, com pouca identidade com a Administração Pública e seus princípios político-administrativos de orientação. Apesar desse quadro, as medidas administrativas

assumidas pelo governo se circunscreveram principalmente ao incremento dos mecanismos de coordenação e controle operacional das áreas orçamentária e fiscal através da Secretaria do Tesouro do MF. E como a estratégia do governo foi a de modelar recorrentemente a estrutura organizacional do Executivo, o grau de dissociação existente entre os mecanismos administrativos vigentes e o modelo organizacional do Executivo era acentuado. Ao dissociar as medidas organizacionais de uma reforma administrativa mais profunda, o governo manteve a lógica de fragmentação vigente na estrutura e funcionamento do Executivo a partir dos anos 50. Tendência esta agravada pela recorrência e intensidade com que criava, desmontava e transferia órgãos.

Posto isso, quais as possíveis relações existentes entre administração, política e coordenação no contexto do projeto governamental em curso? Fora o aspecto óbvio de que todo governo procurar concentrar poder de decisão, o problema central do Governo Sarney era conciliar a questão do desenvolvimento econômico em sua forma expansiva e de base estatal com os requisitos institucionais da estabilização, que naquele período requeria uma redução nas funções e estruturas estatais. Mas conciliar esses objetivos sem dispor de uma sólida base política e em meio à rede de compromissos existentes no contexto da redemocratização se mostrou uma tarefa de difícil realização. O governo optou por administrar a partir de modificações pontuais e pulverizadas nos suportes administrativos e no modelo organizacional do Executivo. Mas atuou seletivamente sobre ambas as dimensões, de acordo com as prioridades do momento. Distintamente do que ocorreu em 1967, não havia um plano geral de mudança da base político-organizacional do governo e nem isso era possível frente às suas fragilidades políticas.

Dessa forma, regra geral, administrar se tornou sinônimo de realizar mudanças pontuais e seletivas na estrutura do Executivo. Diante do peso das circunstâncias, o governo foi incapaz de soldar, de forma plena e abrangente, os elementos administrativos e organizacionais da Administração. Assim, como forma de exercício de governo e de controle político interno, o padrão de coordenação do governo Sarney se revelou errático e limitado.

Esse estilo de governo, sempre a meio caminho de concluir mudanças importantes, aprofundou o processo de desarticulação entre dimensões chaves para um padrão eficiente de coordenação governamental: entre o núcleo de planejamento e o seu sistema; entre a Presidência e os ministérios; e entre o modelo político-organizacional do Executivo e seus suportes administrativos.

Ao fim, o Presidente Sarney não realizou nenhuma mudança brusca, mas também não orientou as suas intervenções em função de um sistema institucionalizado de coordenação e planejamento. Por imposição da herança histórica ou como resultado do seu próprio estilo pessoal de governar, ficou a meio caminho de quase tudo que iniciou. Embora deva ser reconhecido que o seu estilo pessoal contribuiu efetivamente para que o exercício de governo passasse a se coadunar com a lógica incremental e limitante de funcionamento da democracia.

ANEXO I

Quadro I- Subdivisões da Presidência da República -1989*

Órgãos	Órgãos Civis	Militares	Total
Quantidade de Órgãos de Primeiro Escalão Criados na Presidência	14	5	19
Subdivisões Internas			
Secretarias e Órgãos Centralizados	48	23	71
Conselhos e Comissões	9	12	21
Autarquias, Órgãos Autônomos, Fundações e Empresas Públicas	13	3	16
Total das Subdivisões	**70**	**38**	**108**

*O cálculo das subdivisões manteve a SEDAP e a Secretaria de Ciência e Tecnologia, ambas extintas antes de 1989. A primeira tinha 11 secretarias e um órgão autárquico, e a segunda 12 secretarias, três conselhos e sete entidades autárquicas.

Quadro II- Divisões dos Ministérios Civis do Governo Sarney por Tipos de Órgãos-novembro-1989*

Tipos de Órgãos	**Quantidade**	**%**
Secretarias e Órgãos Centralizados	144	46,2
Conselhos, Comissões e Grupos	88	28,2
Autarquias, fundações, órgãos autônomos	80	25,6
Total das Subdivisões	**312**	100

Fonte-SEMOR/SEPLAN, Poder Executivo: estrutura básica e organograma, novembro de 1989; Leis e decretos citados.

*Incluem as estruturas dos Ministérios da Reforma Agrária, Desenvolvimento Urbano e o de Irrigação, os dois primeiros extintos antes de novembro de 1989.

Quadro III- Perfil Institucional dos Ministérios Civis-novembro de 1989

Ministérios	Secretarias/ Órgãos Centralizados	Comissões e grupos executivos	Conselhos	Entidades Autárquicas	Total
Agricultura	8	3	4	9	**24**
Comunicações	5		1		**6**
Indústria e Comércio	11	1	6	5	**23**
Fazenda	9	6	13	4	**32**
Cultura	6		3	9	**18**
Ciência e Tecnologia	6	2	1	6	**15**
Interior	4	3	1	9	**17**
Justiça	8	1	9	3	**21**
Minas e Energia	4	3	3	2	**12**
Previdência e Assistência Social	8		6	4	**18**
Relações Exteriores	14	3	1	2	**20**
Saúde	8		1	7	**16**
Trabalho	9	2	5	2	**18**
Transportes	7	1	2	1	**11**
Educação	9		3	12	**24**
Desenvolvimento Urbano*	7		1	1	**9**
Reforma e Desenvolvimento Agrário	9	2		3	**14**
Ministério Extr. Administração	11	1			**12**
Ministério Extr. Irrigação	1			1	**2**
Total	**144**	**28**	**60**	**80**	**312**

Fonte : SEMOR-Presidência da República , Estrutura e Organização do Poder Executivo, nov/1989

Quadro IV
Distribuição Ministerial das Entidades da Administração Indireta- julho de 1986

Ministérios	Empr.Públicas, Economia Mista, Concessionárias	Autarquias, Fundações, Sociedade Civil,Outros	Total no Executivo	%
Total do Executivo	**236**	**179**	**415**	**100**
Agricultura	25	2	27	6,51
Minas e Energia	76	44	120	28,92
Comunicações	32		32	7,71
Fazenda	20	6	26	6,27
Educação	1	74	75	18,07
Indústria e Comércio	16	8	24	5,78
Interior	15	7	22	5,30
SEPLAN	10	12	22	5,30
Sub-Total	**195**	**153**	**348**	**83,85**
Demais Ministérios	41	26	67	16,15

Fonte: BRASIL. SEST/SEPLAN "Perfil das Empresas Estatais", de 1986; "Cadastro das Empresas Estatais" de 1981 a 1985.

Quadro V
Evolução das Entidades da Administração Indireta, 1981-1986

DISCRIMINAÇÃO	Setembro de 1981	Setembro de 1984	Setembro de 1985	Julho de 1986
Soc. Economia Mista	249	190	193	183
Empresa Pública	26	28	28	27
Sociedade Civil	58	54	54	54
Outros	4	-	-	-
Entidades Autárquicas	165	124	124	125
Concessionárias de Energia Elétrica	28	26	26	26
Total	**530**	**422**	**425**	**415**

Fonte: SEST/SEPLAN "Cadastro das Empresas Estatais" de 1983 e 1985 e "Perfil das Empresas Estatais, 1986 e 1989. **Nota Explicativa do Quadro.** Não havia informações detalhadas sobre as entidades autárquicas e sociedades civis para o ano de 1988, pois a partir de 1986 a SEST não acompanharia mais as entidades autárquicas e sociedades civis, sob controle da SOF -Secretaria de Orçamento Federal da SEPLAN. Os dados referentes ao ano de 1989 contidos no estudo da SEMOR, "Estrutura e Organização do Poder Executivo-1989", traz uma total de 80 entidades autárquicas distribuídas pelos vários ministérios e mais as 83 existentes no sistema educacional do Ministério da Educação, totalizando 163 em novembro de 1989, menos de um ano depois.

ANEXO II

Quadro I - Transformações dos Ministérios e Órgãos de Primeiro Escalão da Presidência da República

A) Secretarias da Presidência	Nº de Titulares	Período de Vigência
Conselho da República	Presidente da República	Ambos, o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, foram instituídos pela CF de 1988, respectivamente artigos 89 e 91 da Constituição Federal
Conselho de Defesa Nacional	Presidente da República	
Gabinete Civil	04	
Gabinete Militar/	05	
SNI	01	
EMFA	05	
Comissão Nacional de Energia Nuclear-CNEM	S/informação	Criada em 1962, em outubro de 1986 é transferida para a Presidência da República (Decreto 93.337 de 6/10/86),
Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional-SADEN	S/informação	Criada em março de 1989, com status de órgão de primeiro escalão. Lei 7.739 de 16 de março de 1989.
Conselho de Desenvolvimento Econômico	Presidente da República	Teve seu status confirmado como órgão de primeiro escalão pela Lei nº 7.739 de 16 de março de 1989
Conselho de Desenvolvimento Social	Presidente da República	Teve seu status confirmado como órgão de primeiro escalão pela Lei nº 7.739 de 16 de março de 1989
Conselho Nacional de Informática e Automação	S/informação	Criado em 1984 na Presidência (Lei 7.232/1984), foi transferido para o Ministério de Ciência e Tecnologia, onde permanece entre março de 1985 e fevereiro de 1989. Extinto este provisoriamente, tem seu status novamente elevado para órgão de primeiro escalão pela Lei nº 7.739 de 16 de março de 1989, situação que vigorou até dezembro de 1989, quando é recriado o Ministério de Ciência e Tecnologia.
Conselho Superior de Meio Ambiente	S/informação	Criado pela Lei 7.804 de 18 de julho de 1989 como Órgão Superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente, acima do CONAMA, situando-o como órgão de assessoramento imediato da Presidência.
Secretaria de Planejamento e Coordenação	03	Entre março de 1985 e abril de 1987 designava-se apenas Secretaria de Planejamento.
Secretaria de Administração Pública-SEDAP	01	Criada em 03 de setembro de 1986, em substituição ao Ministério Extraordinário para Assuntos da Administração, é extinta 16 de março de 1989
Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia	01	Criada em 03 de março de 1989 e extinta em 14 de dezembro de 1989, quando foi recriado o Ministério de Ciência e Tecnologia.
Programa Nacional de Desburocratização	01	Herança do Regime Militar, foi extinto em 14 de fevereiro de 1986.
Coordenadoria Nacional para Pessoa Portadora de Deficiência-CORDE	S/informação	Instituída em outubro de 1986, no âmbito da Casa Civil, depois transferida para a SEPLAN, passou a ser órgão autônomo, subordinado diretamente ao Presidente da República em 24 de outubro de 1989
Programa Nacional de Política Fundiária	01	Herança do Regime Militar, este Programa permaneceu na Presidência apenas durante um mês, tendo suas funções absorvidas pelo Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário em abril de 1985.
Consultoria Geral da República	04	

B) Ministérios		
Justiça	03	
Relações Exteriores	03	
Fazenda	04	
Transportes	04	
Educação	04	
Trabalho	02	
Saúde	04	
Indústria e Comércio	03	A partir de 15 de março de 1989 passou a denominar-se Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio, sendo que durante um mês(16/02/89 a 14/03/89) assumiu as funções relativas ao extinto Ministério da Ciência e Tecnologia, com a denominação de Ministério do Desenvolvimento Industrial Ciência e Tecnologia
Ciência e Tecnologia	04	Criado em 15 de março de 1985, extinto em 15 de janeiro de 1989, e recriado em 14 de dezembro de 1989. Entre março e dezembro, vigorou a Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia da Presidência.
Minas e Energia	02	
Interior	03	
Comunicações	01	
Previdência e Assistência Social	04	
Cultura	05	
Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente/ Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente/ Habitação e Bem-Estar Social.	03	Entre 15 de março de 1985 e 23 de outubro de 1987 assumiu a denominação de M. do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Entre esta data e 05 de setembro de 1988 vigorou como Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente. E deste período até 15 de fevereiro de 1989, passou a denominar-se Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, data em que foi extinto, tendo suas funções absorvidas pelo Ministério do Interior.
Reforma e Desenvolvimento Agrário	06	Criado em 30 de abril de 1985 e extinto em 15 de fevereiro de 1989, quando o Ministério da Agricultura assume suas funções.
Ministério Extraordinário de Assuntos de Administração	01	Criado em 15 de março de 1985 e extinto em 03 de setembro de 1986, quando foi substituído pela SEDAP-PR
Ministério Extraordinário para Assuntos de Irrigação	01	Criado em 14 de fevereiro de 1986 e extinto em 20 de março de 1989, tendo suas funções absorvidas pelo Ministério da Agricultura.

Fontes: BRASIL. Governos da República. Presidência da República, Brasília, 1997. Decretos presidenciais incorporados no capítulo.

ANEXO III

CRONOLOGIA DOS FATOS DO PERÍODO

1985

- Posse do Presidente José Sarney.
- Os órgãos de controle de preços e de abastecimento são transferidos da SEPLAN para o MF: SEAP, CIP, SUNAB, além da Secretaria de Controle Interno.
- Em março/abril são criados os Ministérios da Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Reforma e Desenvolvimento Agrário, e o Extraordinário de Assuntos de Administração.
- Em abril é extinto o Programa Nacional de Política Fundiária, herança do Regime Militar, tendo suas funções absorvidas pelo Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário.
- Em julho é instalada a Comissão de Coordenação do Plano de Reforma Administrativa.
- Demissão de Francisco Dornelles do Ministério da Fazenda - agosto de 1985- e sua substituição por Dílson Funaro.
- Instituído o Conselho Interministerial de Privatizações em novembro de 1985 .
- Em novembro é aprovada a emenda Constitucional nº 27, que descentralizou as receitas fiscais da União para Estados e Municípios.

1986

- Lançamento do Plano Cruzado em fevereiro de 1986.
- É criado o Ministério Extraordinário de Assuntos de Irrigação em fevereiro de 1986.
- Em fevereiro é extinto o Programa Nacional de Desburocratização, herança do Regime Militar, que atuava de forma paralela ao Ministério de Assuntos de Administração até esta data.
- Mensagem ao Congresso Nacional de março de 1986, reafirmando os compromissos com o crescimento econômico.

- Entre abril e maio é criado o Grupo de Trabalho Interministerial, versão ampliada da Comissão de Coordenação do Plano de Reforma Administrativa.
- Em março é criada a Secretaria do Tesouro Nacional do MF unificando os órgãos encarregados do controle orçamentário, fiscal e dos gastos com pessoal.
- Lançamento do Plano de Metas em julho de 1986, coordenado por João Sayad e Dilson Funaro, com o objetivo de reverter os problemas do Plano Cruzado.
- Em setembro são lançados os decretos da reforma administrativa do Governo Sarney.
- Em setembro o Ministério Extraordinário de Assuntos de Administração é extinto e substituído pela SEDAP. A nova entidade absorve as funções do DASP, da SEMOR e da FUNCEP. O DASP é extinto após quase 50 anos de existência
- Em setembro é criado o GERAP-Grupo Executivo da Reforma da Administração Pública.
- Em setembro é criado o Cadastro Nacional do Pessoal Civil e a ENAP
- Em outubro a presidência incorpora a Comissão Nacional de Energia Nuclear-CNEM.
- Em novembro é lançado o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, sob a coordenação de João Sayad.
- Lançado o Plano Cruzado II, em dezembro de 1986.

1987

- A Mensagem ao Congresso Nacional de março de 1987 reafirma o compromisso do Governo com o crescimento econômico e a expansão dos programas governamentais.
- Em março são transferidos da SEPLAN para o MF vários órgãos e funções de controle governamental, e ela incorpora órgãos vinculados à política de assistência social.
- Em abril a SEPLAN passa a denominar-se Secretaria de Planejamento e Coordenação.
- Em julho é lançado o Plano Bresser, ou Plano de Controle Macroeconômico.
- Em agosto é lançado o Plano de Governo, “Programa de Ação Governamental”, sob a coordenação de Aníbal Teixeira, cobrindo o período 1987-1991

- Em outubro o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente tem suas funções modificadas e passa a se denominar Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.

1988

- Em setembro o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente passa a denominar-se Ministério da Habitação e Bem-Estar Social.
- A Constituição de outubro de 1988 determina a criação do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, ambos vinculados à Presidência.

1989

- Em janeiro é extinto o Ministério da Ciência e Tecnologia e suas funções passam para o Ministério da Indústria e Comércio e depois para a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República.
- Em fevereiro é extinto o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social e suas funções são absorvidas pelo Ministério do Interior.
- Em fevereiro é extinto o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, e suas funções são absorvidas pelo Ministério da Agricultura.
- Em março o Ministério Extraordinário para Assuntos de Irrigação é extinto e suas funções absorvidas pelo Ministério da Agricultura.
- Em março a SEDAP é extinta e suas funções são assumidas pela SEPLAN
- Criada em março a Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia.
- Em março o Ministério da Indústria e Comércio passa a se denominar Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio. Antes, entre fevereiro e março assume as funções do extinto Ministério da Ciência e Tecnologia
- Em março é criada a Secretaria de Defesa Nacional-SADEN da Presidência da República.
- Em julho é criado o Conselho Superior de Meio Ambiente como órgão de assessoramento da Presidência da República.
- Em novembro é reestruturado o Sistema Federal de Planejamento.
- Em dezembro é extinta a Secretaria de Ciência e Tecnologia da PR e é recriado o Ministério da Ciência e Tecnologia.

CAP VII Conclusões: Administração, Política e Coordenação Governamental na Trajetória do Poder Executivo

Creio que as conclusões parciais realizadas ao final de cada capítulo, evidenciaram que as características organizacionais e administrativas da trajetória do Poder Executivo Federal atuaram como condicionantes poderosos sobre as formas de coordenação governamental e as condições gerais de governabilidade no período sob estudo. No contexto do presidencialismo vigente, as formas organizacionais assumidas pelo processo de coordenação expressaram o próprio estilo dos governos na busca por condições satisfatórias de controle sobre seu campo interno de governabilidade. Nesse sentido, essas alternativas também imprimiram suas marcas no desenho político-organizacional que o Executivo foi assumindo na sua trajetória, configurando um processo histórico em que essas dimensões se condicionavam mutuamente.

Essa trajetória revela que prevaleceram certas tendências organizacionais que foram contínuas no tempo, tais como a expansão desordenada da Administração indireta e o aprofundamento do processo de autonomização de suas entidades diante dos sucessivos governos em curso. É evidente que a expansão do aparato estatal foi impulsionada basicamente pelos imperativos do desenvolvimento econômico e de seu substrato político-ideológico, o desenvolvimentismo.

Mas no contexto dessa tendência geral, modificavam-se os tipos de articulação político-institucional vigentes no aparato do Executivo e as formas como os governos operavam seus pilares fundamentais: os mecanismos administrativos e as estruturas organizacionais.

Não pretendo descrever esse processo e seu seqüenciamento histórico. Creio que tanto no corpo do trabalho quanto nas conclusões dos capítulos isso foi realizado de forma relativamente detalhada. Mas aqui faço referências a essa trajetória com o objetivo de ressaltar dimensões importantes para a questão central da pesquisa; ou seja, que fatores contribuíram para modelar as formas internas de organização do Executivo no seu processo de expansão e como eles incidiram na definição das bases organizacionais do processo de coordenação governamental que foram se consolidando.

Para além da tendência geral caracterizada pela contínua expansão do Estado por meio da denominada Administração descentralizada, deve-se observar que a configuração organizacional do Poder Executivo apresentou especificidades políticas relevantes. Entre 1930 e 1945 o processo de construção das bases organizacionais do Executivo foi baseado principalmente na ação voluntarista e politicamente centralizada do círculo governamental, impulsionada pelo sentido de urgência dessa tarefa. Como o aparato estatal estava em formação, o grau de liberdade político-institucional que o governo dispunha se orientou principalmente para a construção de um sistema político-administrativo abrangente e articulado. O controle governamental transcorria por formas amplas e densas de interação entre os mecanismos administrativos e o modelo organizacional de domínio político. Administrar era sinônimo de organizar, articular e orientar as instituições e seus agentes em torno dos projetos de governo.

Nesse período inicial de formação do Estado, os problemas relativos à adequação institucional e à eficiência administrativa do processo de coordenação governamental ainda não se apresentavam como uma questão que fosse central para o governo. A ação do círculo governamental, livre de limites mais institucionalizados, era o principal parâmetro de atuação. Assim, a questão da coordenação começa a emergir ao final do Governo Provisório de um modo muito específico, assumindo a forma de um debate sobre a necessidade de se fornecer racionalidade às atividades governamentais, mas ainda orientado por vagos contornos técnicos e organizacionais. A característica desse período inicial que vai de 1930 até os primeiros anos da década seguinte foi a convivência, ainda sem conflitos políticos profundos, entre o conjunto de comissões e conselhos corporativos orientados para a agenda econômica e o sistema administrativo construído a partir do governo Provisório e que atingiu sua plena forma durante o Estado Novo.

Mas a expansão do aparato estatal e a consolidação política da agenda de desenvolvimento passaram a se situar como um problema já ao final da ditadura de Vargas. A crescente complexidade do aparato estatal era o limite para o exercício de governo baseado principalmente no círculo personalizado de decisores governamentais e em um sistema administrativo fechado em sua lógica absorvente. Na medida em que o desenvolvimento e a industrialização se consolidavam como metas sociais amplamente

compartilhadas, a intensidade e a dinâmica da intervenção estatal passaram a requisitar novos suportes para o processo de controle político-administrativo e de coordenação governamental. Nesse contexto, os conflitos entre as lideranças empresariais e o governo Vargas a partir do início da década de 40 era um sintoma das discordâncias políticas acerca não apenas do grau de intervenção estatal, mas também da forma organizacional a ser assumida por esta intervenção.

A partir do início dos anos 50, na medida em que o projeto de desenvolvimento econômico começou a absorver e suplantar os elementos da agenda administrativa como orientação da ação de governo, o tema da coordenação assume novos contornos, compreendido preponderantemente a partir da perspectiva do planejamento, este posto como base da racionalização da intervenção estatal. Mas tratava-se de uma concepção circunscrita de planejamento, vinculado ao processo de racionalização técnica e administrativa da intervenção econômica. Nesse contexto, a proliferação de entidades autárquicas e empresas estatais e o seu descontrole não era percebido ainda pela maioria das lideranças políticas do período como o problema central que deveria impulsionar a institucionalização de um OCP. Dessa forma, o descolamento da idéia de planejamento da questão administrativa foi crescente. Dentre outros fatores, esse descolamento foi também impulsionado pelas características dos governos do período de tentar administrar o aparato estatal por meio de sucessivas modelagens organizacionais, mas sem modificar seus mecanismos administrativos. Não só o planejamento se distancia da agenda administrativa como esta também vai se descolando das sucessivas mudanças organizacionais em curso.

Mas essa alternativa de controle vinha acompanhada de problemas. Entre o segundo governo Vargas e o de João Goulart, o que prevaleceu efetivamente como base da coordenação governamental foram instâncias provisórias e grupos de trabalho vinculados à Presidência, dependentes do estilo dos governos e das qualidades políticas e administrativas dos Presidentes do período. Estes eram modelos de coordenação com frágil institucionalização e que não dispunham de efetiva capilaridade administrativa e institucional. Assim, fosse porque o funcionamento desse modelo era muito dependente da capacidade de comando do Presidente e de seu *staff*, ou porque o desenvolvimento econômico impulsionava o Estado a ampliar seu escopo de intervenção e a criar mais órgãos na Administração descentralizada, ou por ambos os motivos, a autonomia

decisória e operacional das entidades dessa Administração vinculadas ao processo de gestão da política econômica era crescente. Isso a despeito das comissões como a CAP e a CEPA terem formulado propostas abrangentes de reorganização do Executivo que tentavam rearticular medidas administrativas com modelos organizacionais, todas elas tendo como núcleo central a Presidência. Mas a ausência de consenso entre as lideranças políticas e os governos do período inviabilizou a efetivação dessas propostas.

Nesse contexto, as noções mais tradicionais de Administração Pública, concebida como um conjunto de princípios e formas específicas de estruturação e funcionamento do aparato estatal, vão lentamente deixando de ser a principal referência para o entendimento dos problemas da governabilidade e da coordenação. Crescentemente as questões relativas ao desenvolvimento econômico e ao seu planejamento passam a ser as referências de orientação das propostas de reorganização do Executivo, suplantando os conteúdos de uma agenda tipicamente administrativa.

Esse é o quadro geral que se cristaliza durante o Regime Militar, contexto em que uma concepção mais restrita de planejamento econômico reorienta a questão da coordenação governamental como integrante da agenda administrativa. Na realidade até mesmo os instrumentos mais compreensivos do planejamento, como os planos de desenvolvimento, foram aos poucos sendo esvaziados pelos imperativos da estabilização. Sob o Regime Militar, as tendências organizacionais e administrativas que vinham emergindo ao longo da década de 50 assumem formas mais nítidas: a proliferação de colegiados setoriais se acentua como base para a coordenação da economia e o próprio planejamento, já descolado e absorvendo a idéia de coordenação, vai se restringindo crescentemente às suas dimensões mais restritas. Com o governo Geisel a instância central de planejamento da época vai ser reforçada, mas não o seu sistema.

Nesse sentido, é interessante observar que, apesar do caráter autoritário e repressivo do regime, os próprios governos do período vão gerando as condições institucionais para que o núcleo governamental se defronte com dificuldades crescente em controlar o aparato estatal. A multiplicação desordenada dos canais de gasto e a fragmentação do orçamento, este escapando ao controle do sistema de planejamento, são apenas os indicadores institucionais mais evidentes da ausência de efetivos

mecanismos de coordenação no período. E na medida em que a crise econômica e financeira se agrava e o regime vai perdendo apoio e legitimidade política, as instituições e seus agentes passam a atuar de forma crescentemente independente. Na raiz dessa tendência, o aglomerado de colegiados e entidades autárquicas que atuava a partir de agendas e interações próprias, expressando também as disfunções de um desenho jurídico-político que separava o *status* jurídico assumido pelas entidades de suas funções substantivas. Atuando sobre esse perfil jurídico-institucional, os governos do Regime Militar ampliaram e forneceram legitimidade formal ao processo de dissociação entre mecanismos administrativos e modelos organizacionais.

Essa foi a herança político-institucional e administrativa herdada pelo governo Sarney. Este tentou modificar as formas internas de articulação do Executivo a partir de algumas medidas administrativas, importantes embora parciais. Defrontando-se com uma crise econômica e político- administrativa que ele não produziu, mas que também não enfrentou de forma incisiva, o governo Sarney pouco pode realizar para reduzir e articular as entidades autárquicas e empresas estatais que atuavam de forma autônoma. A principal iniciativa de seu governo, a criação da SEDAP, foi frustrada pelas ambigüidades de seu governo, e perpetuou-se a prática, a essa altura já histórica, de se dissociar mecanismos administrativos de mudanças organizacionais.

Uma síntese acerca das principais contradições presentes na trajetória político-organizacional do Poder Executivo, deve considerar uma de suas peculiaridades relevantes. Enquanto o processo de expansão estatal e de suas políticas impulsionava uma crescente interdependência de objetivos, instrumentos e etapas do processo decisório entre as distintas unidades estatais, requisitando mecanismos eficientes de coordenação dessa interdependência, os suportes jurídico-institucionais do Executivo e os tipos administrativos que se consolidaram se encaminharam numa outra direção. Com o Regime Militar se completaram as condições jurídicas e institucionais para que a autonomia decisória e administrativa das diferentes unidades da Administração descentralizada se tornasse a principal diretriz política dos governos e eixo institucional de seu processo de expansão e organização. Essa mudança na base jurídico-institucional do Executivo foi a expressão de um amplo processo histórico em que o Estado como Administração Pública passou a se subordinar aos objetivos econômicos e princípios de organização do Estado como agregado de organizações autônomas.

Nesse contexto, a forma organizacional colegiada como alternativa de gestão utilizada em larga escala desde meados da década de 50, veio responder não apenas à uma necessidade política dos governos de agregarem as demandas dos setores privados no processo decisório das políticas no contexto do corporativismo. Também teve o objetivou de satisfazer os requisitos relativos ao processo de gerenciamento da crescente interdependência vigente no aparato estatal. Contudo, o contexto político-institucional descentralizado em que os colegiados operaram na maior parte do período, não apenas limitava as potencialidades dessa forma organizacional como também se apresentava como um campo de estímulo à instauração de formas políticas de interação em torno dos grandes projetos da agenda de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a utilização dos colegiados em larga escala também pode ser vista como um mecanismo de estímulo à formação de redes políticas no interior do Estado e ao processo de balcanização em curso, e mesmo como um dos fatores que impulsionaram a criação de novas unidades de gestão no interior do Estado.

Posto essas conclusões gerais mais vinculadas às referências empíricas desta tese, convém concluir essa tese isolando os principais intervenientes referidos durante a investigação de sua aderência empírica mais imediata. Com isso, é possível realizar algumas inferências analíticas acerca do papel exercido por cada um deles no processo histórico descrito.

Um primeiro aspecto relevante nesse processo foi o lugar ocupado pelos modelos administrativos formais e suas transformações no tempo. Deve-se observar que as regras e suportes administrativos tendem a condicionar as formas de funcionamento dos governos, pois funcionam como nexos de articulação e soldagem entre as estruturas organizacionais e suas burocracias e como matriz de organização dessas últimas. Nesse sentido, a possibilidade do Executivo atuar sob formas padronizadas e previsíveis depende da existência de mecanismos administrativos estabilizados. Como tradicionalmente as organizações governamentais no Brasil são dirigidas predominantemente por agentes políticos, a efetividade desses mecanismos contribui para situar as formas de intervenção estatal dentro de parâmetros racionais e previsíveis.

Mas apesar do lugar ocupado por essa dimensão essencial do funcionamento dos governos, é surpreendente como a questão administrativa seguiu na direção oposta a dos requisitos que deveriam estar vinculados ao processo de racionalização das atividades estatais. A trajetória da questão administrativa a partir do final dos anos 50 foi uma sucessão de atos de desregulamentação dos mecanismos construídos a partir de 1930, com a conseqüente perda da organicidade interna da Administração. Esse processo expressou uma perspectiva "patrimonialista" específica dos governos em relação ao papel a ser exercido pelo aparato estatal, em que este era situado como um instrumento de viabilização dos projetos mais imediatos de governo. Erodidos em seus elementos essenciais, os suportes administrativos não contribuíram para reduzir o quadro de desorganização sobre os quais operavam os governos do período, processo este também responsável pela própria redução da capacidade governamental de garantir o controle e a efetividade de seus projetos.

Essa trajetória da agenda administrativa está intimamente imbricada com uma segunda questão importante nesse processo: o problema da modelagem organizacional do aparato do Executivo. A recorrente prática governamental de modificar as estruturas organizacionais de acordo com as circunstâncias do momento, dissociando estas mudanças dos mecanismos administrativos vigentes, contribuiu significativamente para a desorganização e a fragmentação do aparato governamental. Os recursos humanos, logísticos, técnicos e administrativos mobilizados em cada uma dessas mudanças, grande parte delas circunstanciais e sem uma orientação político-institucional definida, inclusive envolvendo perdas de capital técnico e administrativo, impulsionou o aparato estatal em direção a um agudo processo de desinstitucionalização. Governar se transformou crescentemente em reorganizar a estrutura do Executivo, o que condicionava o processo administrativo ao puro e simples exercício de governo. Mas na medida em que este absorvia e condicionava o perfil político-organizacional da Administração, as sucessivas intervenções realizadas iam agregando interesses e gerando novas estruturas, com estas situando-se como heranças político-institucionais difíceis de serem removidas pelos governos posteriores. Esse pode ser visto como um processo importante na configuração da trajetória político-institucional do Executivo.

Esse quadro nos remete a um terceiro interveniente importante nesse processo: a experiência de planejamento no Brasil. Implementado como sistema formalmente instituído apenas durante o Regime Militar, após décadas de dissenso governamental acerca do seu perfil, o sistema de planejamento foi a principal vítima de dois fatores. O primeiro, de caráter conjuntural, foi o quadro de instabilidade inflacionária e a crise fiscal que se configurou a partir do final dos anos 70, retirando dos instrumentos de planejamento a previsibilidade necessária ao seu funcionamento. O segundo refere-se à gênese e consolidação do planejamento. Este, como concebido no Brasil, envolvia duas dimensões básicas: o desenho de um *sistema* de planejamentos, com suas funções e o seu aparato organizacional; e os planos de desenvolvimento, situados como instrumento da intervenção governamental. Enquanto o sistema de planejamento foi sendo esvaziado em função das prioridades da agenda econômica e da atuação das agências responsáveis por ela, os planos foram sendo utilizados como instrumentos da ação governamental. Dessa forma, ocorreu de fato uma dissociação entre o plano como elemento de governo e o sistema de planejamento como conjunto de elementos técnicos, administrativos e institucionais de Estado. Ressalte-se que a utilização do plano como instrumento das estratégias governamentais já vinha ocorrendo desde o Estado Novo, antecipando em muito a institucionalização do sistema de planejamento instaurado em 1967. Esse processo mostra que o plano de desenvolvimento nasceu e se consolidou como elemento com forte aderência aos desígnios dos governos. Consequentemente, o contínuo fortalecimento desse instrumento até a crise do final dos anos 70, se vincula principalmente ao papel exercido pelos governos no modelo político brasileiro e ao conseqüente processo de absorção do Estado por estes últimos. Mas se essa aderência está na raiz das potencialidades políticas apresentadas pelos planos, ajuda também a explicar as limitações desse instrumento em adquirir efetividade a partir de formas mais sólidas de enraizamento no interior do aparato estatal. Pois no contexto da volatilidade dos projetos políticos e da agenda administrativa dos governos, os requisitos institucionais, administrativos e organizacionais do processo de planejamento são as primeiras vítimas desse processo.

A fragilidade estrutural do planejamento no Brasil remete a um quarto interveniente importante. Trata-se das disfunções que foram se instaurando entre os modelos de coordenação instituídos nas instâncias e assessorias da Presidência da República e as organizações vinculadas à gestão da política econômica. A atuação

descoordenada destas últimas foi possível por dois fatores básicos. Primeiro, em função da inexistência de um sistema de planejamento governamental plenamente institucionalizado. E em segundo porque, assim como os planos, a política econômica sempre expressou, de forma mais intensa, as alternativas dos governos em torno do projeto nacional de desenvolvimento. Dessa forma, tendia a se instaurar uma sutil associação de princípios de intervenção entre as diretrizes gerais contidas nos planos de desenvolvimento e os objetivos mais imediatos da política econômica, fragilizando as próprias arenas de coordenação governamental situadas na Presidência, instauradas como sucedâneos de modelos de planejamento mais institucionalizados e encarregadas de coordenarem a execução dos planos. Mas a associação entre os princípios de execução destes últimos e a agenda econômica também acarretava conseqüências político-organizacionais, visto que as assessorias e colegiados incrustados na Presidência não dispunham de cadeias de comando administrativo capazes de manter sob controle a miríade de organizações –empresas estatais, autarquias, conselhos, comissões e outros tipos de colegiados interministeriais –vinculadas ao processo de execução da política de desenvolvimento.

Por fim, um quinto aspecto relevante e que se encontra na raiz de muitos dos processos explicitados acima, refere-se ao papel assumido pelos Presidentes e seus respectivos círculos de assessores - ou em outros termos, pelo núcleo governamental em seu sentido mais restrito- na definição do perfil político-organizacional do Executivo. Regra geral, o que caracterizou a ação dos Presidentes no processo de coordenação foi a tentativa de concentrar poder junto ao núcleo governamental, o que impulsionou os sucessivos governos a instauraram instâncias de coordenação e planejamento na própria Presidência. Mas essas instâncias, com forte aderência aos estilos pessoais dos governos, não dispunham de solidez institucional ou nexos eficientes de articulação com o aparato estatal. Assim, apesar da fragilidade dessas formas de coordenação, através do reforço dessa alternativa os governos forneceram um estímulo adicional ao processo de desorganização das bases organizacionais da coordenação governamental. Nesse sentido, as alternativas organizacionais específicas assumidas pelos governos explicam em muito as formas político-institucionais de articulação que se configuraram no Executivo nesse período. Mas ao manter esse padrão mais personalista de intervenção, os sucessivos governos foram criando sedimentos institucionais que, em meio ao processo de expansão e de crescente complexidade do aparato estatal, foram

adquirindo vida própria e se situando como heranças de difícil remoção. A cada nova iniciativa de reorganização do Executivo, também se reduziam as condições gerais adequadas à governabilidade.

Esses foram os principais fatores que atuaram para a formação de um quadro político-administrativo interno de difícil operacionalidade até para os seus modeladores. Este também pode ser percebido como o resultado da um processo histórico que foi articulando a ação organizadora desencadeada pelos sucessivos governos com a consolidação de seus resultados. Ou dito de outra forma, trata-se de uma história como o resultado da sedimentação institucional de iniciativas que, se na sua origem foram mais vinculadas às ações conscientes e orientadas dos agentes da política, com o tempo elas se consolidaram como instituições e princípios de organização do Estado. Nesse sentido, padrões de ação governamental que se pretendiam liberados de constrangimentos administrativos e institucionais, se situaram como uma das causas estruturais do processo de limitação do exercício de governo.

Por fim, cabe aqui uma observação acerca do significado político geral dos elementos explicitados acima. Sem pretender aqui separar dimensões gerais que são constitutivas de um mesmo modelo político, esses elementos indicam que as causas dos problemas relativos ao processo de coordenação governamental e as condições da governabilidade do Executivo não devem ser procuradas apenas nas características da moldura institucional do sistema político vigentes em cada período - tais como o tipo de regime político, o perfil do pacto federativo, o modelo do sistema partidário, as relações políticas estabelecidas entre o Legislativo e o Executivo e o perfil constitucional da separação de poderes. Se essas dimensões delimitam o espaço externo de atuação dos governos, os seus padrões de funcionamento e de estruturação devem ser procurados nas formas como eles articulam suas instâncias decisórias e manuseiam os pilares político-administrativos fundamentais do Poder Executivo. Essas formas expressam de maneira mais precisa o perfil político e administrativo do Presidente e do seu círculo governamental. Nesse sentido, se a moldura institucional do sistema político tende a condicionar os *limites* e a *direção política* das medidas governamentais, as formas internas de organização e estruturação do Executivo tendem a expressar o *estilo político* dos governos e o perfil de seus padrões de funcionamento.

NOTAS

[1] Muitas comissões e conselhos se transformaram em órgãos autárquicos entre 1930 e 1970, razão pela qual aqui se trata estrito senso de comissões colegiadas .

[2] No sentido utilizado por Cardoso (1975)

[3] Ressalte-se que a divisão entre fundações e autarquias nos aspectos orçamentário e administrativo teve maior sentido até o início dos anos 90. Com a Lei nº 8.112 de 1990, que trata do estatuto dos servidores públicos, e a Lei nº 8.666 de 1993, que trata das licitações, restringiu-se bastante a flexibilidade administrativa e a liberdade orçamentária de fundações e autarquias, praticamente igualando juridicamente os dois tipos de entidades, aproximando-as das entidades da administração direta. Dessa forma, permaneceu apenas o sentido político e genérico da divisão, que é a perspectiva adotada aqui, pois a maior parte das autarquias atua em áreas típicas de Estado e são portadoras de grande visibilidade política. Por isso, autarquias e fundações foram contabilizadas num mesmo grupo.

[4] Salvo explicitação em contrário, todos os itálicos existentes neste e nos capítulos subseqüentes são de minha autoria.

[5]Utilizo-me de Mann (1987) para a distinção entre poder despótico (predominantemente político) e poder infra-estrutural (capacidade de intervenção) como elementos que tipificam os estágios de evolução do Estado e das suas formas básicas de interação com a sociedade civil.

[6] O estudo do CEDEC (1993) situava o número de cargos nomeados pelo Executivo em torno de 16.000, mas Almeida (1996) já situava esse número em torno de 50.000. Dado significativo se for observado que a forma tradicional de rateio horizontal dos ministérios aprofunda o descontrole do governo sobre os seus próprios quadros.

[7]Essa questão, relacionada aos problemas de controle e delegação vigentes no sistema representativo, já foi explorada por estudos clássicos que exploram o poder de intervenção da burocracia estatal no sistema político, seja impulsionando a produção de políticas e definindo os padrões de gastos públicos junto com o Legislativo em suas motivações distributivas (Niskanen, 1971), seja aviltando as funções e papéis do Parlamento no sistema representativo (Weber, 1980).

[8] Como ressalta a autora, a permanência do vínculo do CMN ao Ministério da Fazenda e a limitação da autonomia decisória do Banco Central, significou que a alternativa assumida pelo governo no período foi a da *renovação parcial do quadro institucional*, limitando o projeto autonomista da dupla Campos/Bulhões, que propunham maior autonomia para o Banco Central e para o Conselho Monetário Nacional. Nesse sentido, o governo optou por fortalecer a sua capacidade de controle e decisão.

[9] Saliente-se que Jorge Gustavo da Costa não analisa apenas os planos, pois descreve as instâncias responsáveis pela sua implementação e suas formas de articulação, além das mudanças organizacionais que ocorreram em função das tentativas de execução dos planos. Mas de fato o foco central de seu trabalho são os planos de desenvolvimento, embora essa centralidade empírica e analítica seja relativamente menor que no trabalho de Daland (1967).

[10] O clássico de Leal (1993) descreveu como atores que entrariam em franca decadência, se deixados à revelia do processo da "distribuição natural" do poder, tiveram seu poder social e político revigorados pelas regras vigentes no moderno sistema representativo. Este colocou nas mãos das oligarquias agrárias a capacidade de controlar um novo e agora poderoso instrumento de poder: o voto. Também o estudo de Lessa (1999) explicita como o modelo político consolidado por Campos Sales resgata, através de mecanismos informais vigentes entre as oligarquias, um padrão de centralização política semelhante ao vigente no Império, que seria mais típico de um desenho institucional centralizado

[11] Num primeiro momento, foram criados os órgãos de formulação e de regulamentação de políticas junto

aos ministérios, os conselhos e as comissões integrados por membros do *staff* governamental e por representantes setoriais da sociedade civil Muitas deles tiveram duração efêmera, enquanto outros foram definitivamente institucionalizadas, transformando-se em órgãos de linha da administração direta ou autarquias. Num segundo momento de intervenção, houve uma significativa expansão dos órgãos já criados sob forma permanente junto à administração direta, agora não apenas órgãos formuladores de políticas, mas instituições de execução, dirigindo, regulamentando e fiscalizando. Se enquadram nessa categoria, por exemplo, os próprios ministérios e os institutos de regulamentação corporativa, como o Açúcar e do Álcool (1933), do Mate (1938), do Sal (1940), do Pinho (1941), a Comissão de Similares (1934 e a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940). Suas atividades não são mais de *staff*, mas de execução em linha, expressando pretensões à permanência e à institucionalização. Por fim, num terceiro nível de expansão, situam-se as empresas públicas e fundações resultantes do processo de expansão das atividades produtivas do Estado, que passam a constituir um novo setor, a denominada administração indireta ou descentralizada (Bertero, 1985, p.14-16).

[12] Diniz e Bochi (1991) observam que uma das especificidades do caso brasileiro em relação ao neocorporativismo europeu, foi que o modelo corporativo foi resultado de uma política deliberada do Estado e implantado num contexto de fechamento político. Além disso, as estruturas corporativas tornaram-se o "locus fundamental da definição da identidade coletiva dos atores estratégicos da ordem industrial em *expansão*"(p.18)

[13] O autor identifica três correntes de pensamento no debate que se seguiu à crise do modelo implantado pelo DASP a partir dos anos 60: i) os críticos, que não viam nenhum avanço substantivo no funcionamento da máquina pública, focalizando a inadequação das estruturas do país ao modelo proposto; ii) os apologistas, aderentes ao projeto daspiano, para os quais nenhum fracasso foi identificado, faltando apenas apoio político depois do desaparecimento de Vargas; e os ii) daspianos tecnicamente motivados, envolvidos técnica e eticamente com o projeto de modernização, para os quais a vontade política era uma variável crucial para o sucesso das reformas.

[14] Para a avaliação de algumas *medidas internas* da organização dos ministérios durante esse período, quando não tive acesso ao respectivo decreto, me fundamentei principalmente no estudo de Wahrlich (1975) sobre o período 1930-1934, por ser este o estudo mais detalhado sobre as mudanças organizacionais ocorridas entre 1930 e 1934, integrando parte de um estudo mais amplo da FGV sobre o período 1930-1945

[15] Getúlio Vargas. A Nova Política do Brasil, Volume 1. Rio de Janeiro. Ed. José Olímpio 3 V. 1938

[16] O Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública foi criado pelo Decreto nº 19.402 de 14.11.1930, passando a denominar-se Ministério da Educação e Saúde Pública através da Lei º 378 de 13.01.1937. Quanto ao Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, foi criado pelo Decreto nº 19.433 de 26.11.1930. BRASIL. Coleção de Leis do Brasil, Imprensa Nacional. Biblioteca da Presidência da República, Brasília

[17] Os Ministérios civis existentes durante o governo de Washington Luís eram: Justiça e Negócios Interiores; Relações Exteriores; Fazenda; Viação e Obras Públicas; Agricultura, Indústria e Comércio.

[18] Para evitar a excessiva repetição das mesmas fontes, saliento que parte do material jurídico utilizado foi recolhido na "Coleção de Leis do Brasil", publicada pela Imprensa Nacional, e que se encontra disponível na Biblioteca da Presidência da República, em Brasília.. Essa coleção cobre praticamente toda a legislação federal brasileira. Ao lado dessa fonte, me utilizei do acervo disponibilizado no site do Senado Federal, acessado em: http://www.senado.gov.br.

[19] Decreto nº 19. 512, de 20.12.30

[20] Art. 4º, § único do decreto de criação da comissão.

[21] As Secretarias eram: do Trabalho, envolvendo, organização, higiene, previdência social, e assistência ao operariado; da Indústria, incorporando funções de padronização de produtos, patentes e registros de marcas; do Comércio, assumindo funções relativas ao processo de coordenação de atividades públicas e privadas no país e exterior; do Povoamento, incorporando funções relativas à imigração e alocação de

trabalhadores, colonização, terras públicas, arquivos e informações da área e proteção ao índio e de Estatística, orientada para a estatística territorial, demográfica, econômica, financeira e social. Ainda em 1931 a Diretoria do Patrimônio Nacional foi transferida do Ministério da Fazenda para o Ministério do Trabalho, mas logo retornando para a circunscrição administrativa da Fazenda no ano seguinte. Ver Decreto nº 19.433 de 26.11.1930 e suas modificações.

[22] No âmbito interno do Ministério da Educação e Saúde Pública foram criados, além do gabinete do Ministro, quatro departamentos nacionais: Ensino, tutelando universidades, institutos de ensino especializados, escolas de ensino médio, museus e escolas de artífices; Saúde Pública, envolvendo serviços sanitários e serviços de defesa sanitária marítima e fluvial; Medicina Experimental, a quem estava submetido o Instituto Oswaldo Cruz e estabelecimentos similares; Assistência Pública, a quem caberia gerir as áreas de assistência hospitalar e de manicômios, e as de abastecimento de água e esgotos, e higiene industrial e profissional, esta última transferida do Ministério do Trabalho. No âmbito das instituições autárquicas, foram incorporados o Departamento de Ensino, o Instituto Benjamin Constant, a Escola Nacional de Belas Artes, o Instituo Nacional de Música, o Instituo Nacional de Surdos Mudos, a Escola de Aprendizes de Artífices, a Escola Nacional de Artes e Ofícios Wenceslau Braz, a Superintendência dos Estabelecimentos de Ensino Comercial, o Departamento de Saúde Pública, o Instituo Oswaldo Cruz, o Museu Nacional e a Assistência Hospitalar. Ver principalmente os Decretos nºs 19.402 de 14.11.1930 e 19.444 de 01.12.1930.

[23] Dentre eles, o Conselho Nacional do Trabalho-CNT (1931), o Conselho Federal do Comércio Exterior-CFCE (1934), o Conselho de Recursos da Propriedade Industrial-CRPI (1934), o Conselho Nacional de Educação-CNE (1931), o Conselho Técnico da Produção-CTP (1933), o Conselho Nacional do Café-CNC (1931), o Conselho de Contribuintes-CC (1931), o Conselho Administrativo da Casa da Moeda-CACM (1933), além da Comissão de Padrões-CP (1931), a Comissão de Compras-CC (1931) e a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios (1931), estas três últimas vinculadas ao Ministério da Fazenda e extremamente importantes para a centralização de funções neste Ministério. Ver Decretos : 19.667 de 04.02.31; 19.512 de 20.12.30; 24.229 de 20.06.1934; 24.670 de 11.07.34; 19.859 de 11.04.31; 22.914 de 11.07.33; 20.350 de 31.08.31; 20.404 de 16.09.31; 24.763 de 14.07.34 ;20.631 de 09.11.31; 19.587 de 14.01.34

[24] Decreto nº 24. 784 de 14.07.34.

[25] Decreto nº 23.553 de 05.12.33.

[26]Segundo estudo de avaliação da FGV sobre a trajetória do Ministério da Educação e Saúde Pública, o ato posterior de regulamentação do novo ministério, ocorrido em 1931, extrapolou a estrutura integrada por quatro grandes departamentos nacionais originalmente contemplada no decreto de criação, o Dec.19.402 de 1930, configurando-se uma estrutura com unidades independentes, totalizando onze unidades administrativas de primeiro escalão, sendo quatro departamentos e sete "repartições" -na nomenclatura atual, autarquias. Abaixo destas havia um grande número de diretorias, institutos, universidades e os denominados "serviços", os departamentos ou autarquias especializadas. FGV, Divisão de Pesquisas do Instituto Brasileiro de Administração: *Evolução do Ministério de Educação e Saúde Pública*, s/d. In: Wahrlich (1975)

[27] Ver os seguintes decretos de 1933: 22.750 ; 22.789 ; 22.914 ; 23.047

[28] Ao findar o período de Juarez Távora, a estrutura do Ministério contava com uma Secretaria de Estado e três grandes órgãos de segundo escalão: Os Departamentos Nacionais de Produção Mineral, de Produção Vegetal e da Produção Animal. Abaixo destes departamentos estavam situadas 23 diretorias tutelando inúmeros institutos e "serviços", órgãos autárquicos de terceiro escalão que executavam a política agrícola e mineral, como o próprio Banco Nacional de Crédito Rural. Ver os seguintes Decretos, todos de 1933: 22.338; 22.380; 22.508; 22.416; 22.419; 22.506

[29] Não há espaço aqui para detalhar a quantidade de transferências de órgãos ocorridas entre os Ministérios do Trabalho Indústria e Comércio, da Agricultura e o da Fazenda, apenas para citar as mudanças mais intensas do período. Cabe apenas salientar que, regra geral, as freqüentes mudanças ocorriam quase sempre envolvendo o Ministério da Fazenda. Alguns órgãos saíam de sua alçada para logo retornarem, como foi o exemplo a Diretoria do Patrimônio Nacional, que saiu para o Ministério do

Trabalho e retornou para a Fazenda menos de um ano depois, e das caixas econômicas e de aposentadorias e pensões, que circularam entre a Fazenda e o Ministério do Trabalho. Ver Exemplos nos Decretos, 19.834 de 08.04.31; 19.959 de 07.05.31, e 21.090 de 24.02.32

[30] Decreto 20.405 de 16 de setembro de 1931

[31] Acerca do trabalho de padronização e de regulamentação exercido pela Comissão de Padrões, é sintomático que em estudo publicado no período, Eudoro Belinck, praticamente uma testemunha dessas transformações, salienta que os seus objetivos eram de difícil realização, embora mais em virtude de seus méritos formais do que por seus pecados substantivos. Segundo o autor, por ser um monumento formal de coordenação, o decreto de criação da Comissão de Padrões não se adequava aos requisitos técnicos e administrativos vigentes, determinando que a Comissão fracassasse em seus objetivos e a Comissão de Compras absorvesse paulatinamente suas funções, tornando-se mais um instrumento de centralização do Ministério da Fazenda. De fato, através do Art. 1º do Decreto 19.587 de 14.01.31, que criou a Comissão de Compras, era definido que as aquisições de materiais de "*qualquer natureza e o fornecimento de todos os artigos necessários* aos serviços federais incumbem exclusivamente a uma Comissão Central de Compras, imediatamente subordinada ao ministro da Fazenda".Sobre a Comissão de Padrões ver, Eudoro Berlinck, Revista do Serviço Público; v.1, nº 2; janeiro de 1938. "*O problema dos materiais de uso do Governo Federal*. DASP, Rio de Janeiro; 1938.

[32] Art. 1º do Decreto nº 20.631 de 09 de novembro de 1931.

[33] Decreto nº 19.525 de 21.12.30.

[34] É de fato impressionante o grau de centralização e a amplitude das funções contempladas nos decretos. Apenas para ilustrar algumas das mais significativas, na área econômica essas competências incluíam a orientação e direção das finanças nacionais, a administração e controle dos serviços da dívida externa e interna da União, Estados e Municípios, a administração da política orçamentária e fiscal, a consolidação de dados econômicos, e o controle da exportação e da importação. Na área administrativa, ao Ministério cabia uniformizar e dirigir o serviço de contabilidade com o objetivo de garantir a fiscalização de *todas* as repartições do próprio ministério e dos demais, gerir e explorar os bens de domínio nacional, fiscalizar as caixas econômicas, apurar direitos de aposentados e fixar-lhe os vencimentos, interpretar os efeitos dos contratos de concessões, administrar os serviços de compra de materiais para as repartições públicas, incluindo compras e distribuição, e estabelecer a padronização dos materiais dos demais ministérios. Decretos nºs 24.036 de 26.03.1934, e 24.144 de 18.04.34.

[35] Para administrar todas essas funções existiam 16 órgãos de segundo escalão, entre diretorias, procuradorias, superintendências, órgãos específicos, e comissões fiscalizadoras, todos eles subordinados à Direção Geral da Fazenda Nacional através do Tesouro Nacional, este último o departamento central da Direção Geral. Além da Direção Geral, existiam a Diretoria de Expediente e do Pessoal, e um Conselho Superior Administrativo subordinado ao Ministro, órgão de cúpula integrado pelos diretores do Tesouro, pelo Procurador Geral da Fazenda Nacional e o Contador Geral da República, sob a direção do Ministro. A esse órgão cabia tanto regulamentar os decretos da Fazenda emitidos pelo Presidente da República, como examinar processos administrativos de funcionários e avaliar a lista de ascensão funcional dentro do Ministério. Decretos nºs 24.036 de 26.03.1934, e 24.144 de 18.04.34.

[36] Decretos nºs 19.444 de 01.12.30; 19.555 de 31.12.30; 19. 459 de 06.12.30.

[37] Sobre esse conflito, ver Monteiro e Cunha (1974).

[38] Na realidade, a própria Constituição de 1934 possibilitava um instrumento de força ao Presidente, como se pode deduzir do Art.56, que trata das competências e poderes do Presidente: "§ 13) decretar o estado de sítio de acordo com o art. 175, § 7º

[39] Uma descrição dos conteúdos desses manifestos se encontra em Maria do Carmo Campello de Souza (1990)

[40] Sobre essa questão, ver Souza (1994).

[41] Dessa comissão participava Luis Simões Lopes, o futuro Diretor-Geral do DASP e atuante na administração pública brasileira até os anos 60.

[42] Ver principalmente os artigos 1º, 2º e 3º , 8º e 16ºda Lei 284/36

[43] Decreto-lei nº 1.713 de 28.10.39.

[44] Decreto-Lei nº 579 de 30 de julho de 1938. Através do Art. 1º definia-se que : "Fica criado, junto à Presidência da República, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) *diretamente subordinado* ao Presidente da República.

[45] "Relatório Sobre as Atividades do DASP em 1939, apresentado ao Exmo. Sr. Presidente da República pelo seu presidente, Sr. Luiz Simões Lopes". Rio de Janeiro. Serviços Gráfico do Ministério da Educação e Saúde, 1940; "A Obra de Proteção ao Servidor Público Realizada pelo Presidente Getúlio Vargas. Rio de Janeiro; Imprensa Nacional, 1943; "Relatório de 1942"; Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943.

[46] A linha de continuidade entre o primeiro e os dois subseqüentes pode ser percebida através do indicador foco do gasto: Nada menos que 46% no segundo e 43% no terceiro foram consumidos por projetos do setor de viação. Tratava-se de fato de projetos setoriais que tinham seus orçamentos organizados e agregados através do Plano. Esses dois últimos planos iriam ser atualizados através do Plano Geral de Viação Nacional, em 1946, matriz do Plano Salte e o primeiro grande plano governamental brasileiro. Ver Costa (1971).

[47] Ver Costa (1971).

[48] Decreto-lei 14 de 25 de novembro de 1937,

[49] Praticamente todos os conselhos e institutos importantes da época integravam o CME, tais como o IAA, CNP, DNER, a Central do Brasil, CMM, DNPM, INS,DNC, os Institutos do Mate, Pinho, Cacau, Fumo Arroz, Açúcar, e o do Sal. Sobre a CME, ver Monteiro e Cunha (1974).

[50] Sobre a sucessão de episódios que conduziu à queda de Vargas em 29 de outubro de 1945,ver Maria do Carmo Campelo de Souza, "Estado e Partidos Políticos no Brasil.

[51] O Ministério da Justiça, sob a direção de Francisco Campos entre 1937 e agosto de 1942, controlava o Departamento de Propaganda e os Interventores. Juntamente com o Ministério da Fazenda, que não mais exercia o papel de único agente de controle delegado a ele durante o Governo Provisório, o sistema de coordenação político-administrativa era exercido agora pelo sistema DASP/Ministério da Justiça/Ministério da Fazenda, e a Presidência como centro político do mesmo. Por outro lado, o Ministério da Educação, sob a direção de Gustavo Capanema, que foi titular desde agosto de 1934 até a queda de Vargas em 1945, adquiriu significativa centralidade no contexto da legitimação ideológica do regime. Dessa forma, o regime continuou a operar a partir de alguns poucos nomes envolvidos com o núcleo do projeto governamental, inclusive alguns deles permanecendo durante os onze anos circunscritos entre o início do governo constitucional e a queda de Vargas em 1945. Enquadram-se no estreito círculo de dirigentes que se revezava entre os ministérios ou que permaneceram num único ministério, Gustavo Capanema, Artur de Souza Costa, Oswaldo Aranha, Francisco Campos, Ronald de Carvalho, Simões Lopes, Fernando Vergara, Eurico Gaspar Dutra, e o próprio Agamenon Magalhães, embora este último tenha optado por assumir o cargo de Interventor de Pernambuco em novembro de 1937.

[52]Os dois últimos órgãos criados respectivamente pelo Decreto nº 4.783 de 05.10.1942 e o Decreto-Lei n º 920, de 1º de dezembro de 1938. Na realidade o Governo Provisório, em 1934, havia transformado o antigo Conselho de Defesa Nacional em Conselho Superior de Segurança Nacional através do Decreto nº 7 de 03.08.34, mas apenas em 1942 é que assumiu o formato e as funções pelos quais ficou conhecido posteriormente.

[53] Exemplos de conselhos corporativos e comissões desse tipo não faltam: Conselho Nacional do Petróleo (1938); Conselho de Águas e Energia (1939); Comissão de Combustíveis e Lubrificantes (1941); Comissão do Vale do Rio Doce (1942); Conselho Nacional de Ferrovias (1941) Conselho Nacional do Café (1931); Conselho Federal de Comércio Exterior (1934); o Conselho Nacional de Política Industrial e

Comercial (1934), a Comissão de Planejamento Econômico (1944), o Conselho Técnico da Produção (1933), o Conselho de Contribuintes (1931), e o Conselho Administrativo da Casa da Moeda, todos eles relacionados ao processo produtivo. Na área social existiam ainda o Conselho Nacional do Trabalho (1931) e o Conselho Nacional de Educação (1931).

[54] A estrutura interna do órgão sofreu uma compactação qualitativa. O Conselho de Administração de Material e a Divisão de Material, que antes eram responsáveis pela padronização e fiscalização das compras dos Ministérios, foram transferidos para o Departamento Federal de Compras do Ministério da Fazenda (Art. 4º). Foi criado o Conselho de Administração como órgão integrante do sistema de organização e construção de edifícios públicos, em substituição ao antigo Conselho Deliberativo e ao Conselho de Administração de Pessoal, órgãos criados para exercer funções relativas à administração e coordenação dos recursos humanos do Governo (Art.6º). Por fim, o Art.15º definia que o seu diretor deveria apresentar ao Presidente da República a distribuição do "pessoal excedente, funcionários e extranumerários, pelos órgãos próprios ministeriais", coroando o esvaziamento do órgão.
Ver principalmente os artigos 1º, 2º, 4º, 6º e 15º do Decreto-lei nº 8.323/45

[55] No seu Art. 186, a Constituição admitia implicitamente a possibilidade de acesso sem concurso, ao explicitar sem maiores detalhes que "a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso" . No inciso II do Art. 188, definia-se que eram estáveis, "depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso", reduzindo pela metade o tempo necessário vigente no sistema anterior, derivado da Constituição de 1934 e 1937. E no Art. 23 do Ato das Disposições Transitórias, era estabelecido que os funcionários interinos que contassem com pelo menos cinco anos de serviço e os extranumerários (funcionários contratados provisoriamente) que exercessem funções permanentes há mais de cinco anos seriam automaticamente efetivados. Por fim, através do parágrafo único do Art. 188, a Constituição admitia a existência de cargos de livre nomeação e exoneração que inclusive não se confundiam com os cargos de confiança, abrindo as portas para todos os tipos de "trens da alegria" BRASIL, Senado Federal, Constituições do Brasil (de 1824 a 1967 e suas alterações).

[56] Lei nº 1.711 de 28 de outubro de 1952.

[57] Foram quatro as iniciativas jurídicas assumidas em 1960 e durante os anos 70 que contribuíram significativamente para desfigurar definitivamente o perfil *formalmente* meritocrático da burocracia no Brasil. A Lei 4.069 de 1962, que flexibilizou o Plano de Cargos. O Decreto 66.715 de 15/06/70, que não restringiu contratações sem concurso e possibilitou contratações temporárias nas Universidades Federais. A Lei 5.646 de 10/12/70, que permitiu a ascensão funcional interna entre cargos e carreiras distintas sem concurso público, na prática instituindo a figura jurídica que legitimava forma de provimento derivada aos cargos públicos. E a Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974, regulando o dispositivo da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, que determinou a contratação pelo regime da CLT de todos os funcionários públicos, com exceção dos alocados nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos federais e Previdenciários e Ministério Público, generalizando uma inversão radical na inserção administrativa e institucional do funcionalismo brasileiro e nos seus vínculos com a administração.

[58] Quanto ao perfil profissional, vínculos funcionais e formas de enquadramento e classificação dos servidores, o novo Estatuto abria um pouco mais de espaço para o papel a ser exercido pelas funções substantivas e profissão do servidor, inclusive proibindo atribuir aos funcionários encargos distintos de sua profissão ou função. Coerentemente, possibilitava as transferências de membros de uma mesma carreira, atividade ou especificação profissional entre Ministérios diferentes. O Estatuto também procurava manter o princípio do mérito nas promoções de acordo com antiguidade e merecimento, mas dentro dos critérios que regiam as classes, estas de acordo com profissões afins. E apesar de não estabelecer um Plano de Classificação de Cargos para o conjunto dos funcionários públicos, definiu parâmetros básicos para o provimento, enquadramento e ascensão funcional dos funcionários públicos, além de definir direitos e deveres dos mesmos.

[59] A Assessoria era chefiada por Rômulo Almeida e integrada por alguns daspianos históricos, como Jesus Soares Pereira, Cleanto de Paiva Leite, João Neiva de Figueiredo, Inácio Rangel, Tomás Pompeu Accioly, e Saldanha da Gama Dentre os projetos propostos ou estudados pelo grupos, destacam-se vários relativos à situação das instituições do período ou propostas de implantação de projetos estratégicos, a

saber: Petrobras, Fundo Nacional de Eletrificação, Plano Nacional do Carvão, Capes, a Reforma Administrativa, a Carteira de Colonização do Banco do Brasil, o Instituto Nacional de Imigração, a Comissão de Política Agrária, a Comissão de Desenvolvimento Industrial, o Banco do Nordeste, e a proposta de implantação de uma instância de coordenação e planejamento, o Conselho de Planejamento e Coordenação. A Assessoria Econômica foi a grande responsável pelo planejamento energético, tendo surgido nesse período a Petrobrás e a proposta de criação da Eletrobrás.

[60] Participaram da Comissão os representantes dos seguintes partidos: PSD, UDN, PTB, PSP, PST, PSB, PDC, PTN. O Relator Geral do Anteprojeto no Congresso era Gustavo Capanema (PSD). Mas da Comissão ainda faziam parte Afonso Arinos (UDN), Brochado da Rocha (PTB) e Arruda Câmara (PDC). Ao todo eram 14 membros, sendo que a UDN, o PTB e o PSD detinham cada um dois representantes (CEPA, 1963: 38-39). O principal problema foi a discordância entre os representantes partidários na Comissão -que deram anuência à proposta com algumas emendas- e os seus respectivos partidos, que negaram o apoio necessário. O resultado foi que o Projeto tramitou no Congresso até o ano de 1961 sem nenhuma solução.

[61] Vargas pretendia decidir com o Congresso as decisões referentes à reforma, a partir da avaliação de que isto facilitaria a sua tramitação. Mas a primeira sessão plenária dedicada ao projeto apenas aconteceu em 6 de fevereiro de 1957, apesar de Vargas ter retirado a principal proposta do Anteprojeto: a institucionalização de um órgão de coordenação e planejamento na Presidências, que havia sido contestada pela Comissão Interpartidária. No plenário, por obstrução e desinteresse dos parlamentares, jamais foi avaliado pelas comissões encarregadas de julgá-lo (Relatórios da CEPA de 1960 e 1963).

[62] A proposta de Vargas é que deveriam integrar a Presidência os seguintes órgãos: Secretaria da Presidência; Conselho de Planejamento e Coordenação, Conselho de Segurança Nacional; Conselho Nacional de Economia; Estado-Maior das Forças Armadas; DASP. Os demais órgãos da administração direta seriam distribuídos entre os Ministérios. A Comissão Interpartidária concordou com essa proposta, com exceção do Conselho de Planejamento e Coordenação. Esse foi o principal problema para a aprovação do Projeto.

[63] Relatórios I (1960) e IV da CEPA (1963).

[64] Volume I do relatório da CEPA (1960).

[65] Apesar de ter sido o único presidente civil a concluir o mandato durante a vigência da Constituição de 1946, a oposição de grupos militares e uma sistemática oposição por parte da UDN, que desaguava num permanente obstrucionismo no Congresso, marcaram a conjuntura de instabilidade política durante o governo JK. A aliança PSD/PTB, um misto de conservadorismo de raízes agrárias com corporativismo sindical de bases urbanas representado pelo PTB, não poderia garantir condições adequadas de governabilidade, principalmente na medida em que o governo evoluía e a aliança se esgarçava em decorrência das reivindicações do PTB de ampliar a legislação trabalhista ao campo e realizar a reforma agrária. Ver: Sheldom Maram, "Juscelino Kubitschek e a Política Presidencial"; in, *O Brasil de JK*, Ângela de Castro Gomes (Org.), Rio de Janeiro, Ed FGV, 1991; Dulce Chaves Pandolfi: "Situação e Oposição; um equilíbrio delicado"; FGV s/d www.cpdoc.fgv.br.

[66] Ver: Sheldom Maram, "Juscelino Kubitschek e a Política Presidencial"; Maria Victoria Benevides, "O Governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento"; in, *O Brasil de JK*, Ângela de Castro Gomes (Org.), Rio de Janeiro, Ed FGV, 1991

[67] Art. 2º do Decreto nº 39.510 de 04 de julho de 1956.

[68] Decreto nº 39.855 de 24 de agosto de 1956.

[69] A Comissão era presidida por Luiz Simões Lopes, primeiro diretor do DASP, e o seu relator final foi Benedicto Silva, da FGV. Além destes, ainda participavam como membros da Comissão, Maurício Nabuco, Octávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos. No total a Comissão era constituída por 12 membros. Os quatro relatórios da Comissão ordenaram as propostas e selecionaram de forma organizada as consideradas mais pertinentes, mas mantiveram o mesmo espírito das propostas discutidas em 1953. A

Comissão publicou suas conclusões em 04 volumes, mas seu primeiro relatório foi publicado oficialmente apenas em 1960.

[70] O diagnóstico identificou 11 Ministérios; 01 órgão de coordenação da defesa nacional; 3 autarquias; 19 órgãos independentes na própria Administração Direta, a maioria comissões; 06 órgãos semi-ministeriais independentes que na prática gravitavam em torno da Presidência, a maioria conselhos e comissões; 18 sociedades de economia mista; 06 fundações; 10 entidades de cooperação internacional, a maioria comissões; 07 entidades colaboradoras paraestatais da administração federal, totalizando 82 órgãos, sendo que apenas 05 integravam de fato a Presidência: os Gabinetes Civil e Militar, o Conselho de Segurança Nacional, o Estado-Maior das Forças Armas, e o DASP

[71] A comissão propunha criar o Ministério da Indústria e Comércio como desmembramento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; a divisão do Ministério de Viação e Obras Públicas nos Ministérios dos Transportes e no de Comunicações; a subdivisão do Ministério da Justiça e Negócios Interiores em dois novos ministérios, Justiça e Interior; e a reorganização do Gabinete Civil da Presidência da República de forma a dotá-lo de condições de exercer a mediação política entre a Presidência e o sistema político e a sociedade em geral (CEPA, 1960, Vol. II)

[72] O desmembramento do Ministério da Justiça no da Justiça e no do Interior só aconteceu pelo Decreto-Lei 200/25/02/67. O da Indústria e Comércio foi desmembrado do Ministério do Trabalho através da Lei nº 3.782 de 22/07/1960, mesmo instrumento que criou o Ministério das Minas e Energia como desmembramento do Ministério da Agricultura. Mas a influência da CEPA foi inegável, pois muitas medidas do Decreto-Lei 200 incorporaram as propostas da Comissão Amaral Peixoto-CAP de 1963, que por sua vez incorporou a maior parte das propostas da CEPA, esta já um desdobramento programático parcial das propostas do Anteprojeto de 1953.

[73] CEPA (1963, vol. IV: 156) Nessa época as estruturas ministeriais desciam até o nível de Departamento. A primeira vez em que foi proposto Superintendências e Secretarias de Estado foi no relatório da CAP de 1963, no seu Volume III, "Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal", publicado na realidade em 1965. Antes os departamentos equivaliam ao que atualmente é uma Secretaria ministerial.

[74] CEPA (1963, Vol. IV: 127-128 ;143-44).

[75] Lei nº 3.780 de 12.07.60

[76] As classes agregavam grupos ocupacionais e serviços específicos, e as série de classes eram o conjunto de classes da mesma natureza de trabalho, ordenadas hierarquicamente de acordo com as atribuições e nível de responsabilidades. Os grupos ocupacionais compreendiam séries de classes ou classes referentes a atividades profissionais correlatas ou afins, quanto à natureza dos respectivos trabalhos ou ramo do conhecimento. O acesso a uma determinada vaga pertencente a uma classe seria apenas possível por funcionário que pertencesse à classe da mesma formação profissional, de escalão inferior, mediante reserva da metade das vagas, mas ficando a outra metade para ser provida por concurso público. Mas mesmo a nomeação por acesso interno, além das qualificações legais, obedeceria a provas práticas envolvendo tarefas relativas ao exercício do cargo e concurso de títulos que apreciasse a experiência funcional. A lei também criou uma Comissão de Classificação de Cargas no DASP, com membros designados pelo Presidente da República. Pelas regras vigentes no novo Plano torna-se evidente o caráter meritocrático do instrumento, em que pese a vigência do Art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição referente aos extranumerários.

[77]A Lei nº 4.069/62, trazia um dispositivo que flexibilizava o Plano de Classificação de Cargos instituído em 1960, tendo como objetivo a efetivação de qualquer pessoa que cumprisse cinco anos de serviço, mesmo que contratada em caráter temporário. O dispositivo foi vetado pelo Presidente, mas mantido pelo Congresso Nacional. Santos (1997), referenciando-se em Gilberto Guerzoni (1988) e Evandro Lins e Silva, que denominou a iniciativa de "Lei do Favor", observa que esta iniciativa foi o golpe de morte no sistema de mérito implementado pelo DASP. O fato é que o sistema de mérito pensado pelo DASP teve muitas mortes e carrascos de execução, inclusive o próprio Vargas durante o Estado Novo com a formalização dos extranumerários no Estatuto de 1939.

[78] Decreto nº 51.705 de 14.02.63

[79] De acordo com o depoimento de Amaral Peixoto foram criados 23 grupos de trabalho com mais de 200 membros. No Relatório "Plano de Execução da Reforma", onde eram definidas as diretrizes gerais, havia a relação de 20 grupos integrados por cerca de 100 membros, muitos deles conhecidos do universo técnico, administrativo e político da época. Dentre os nomes integrantes ou assessores da Comissão Amaral Peixoto, convém explicitar os de Luiz Simões Lopes e Benedicto Silva –ambos integrantes da CEPA-, Guimarães Rosa, Roberto Accioli, Antonio Fonseca Pimentel, Mauro Cabral, Adroaldo Junqueira, Tenente-Coronel Andrade Serpa, Arnaldo Sussekind, Ernani Braga, Mauro Salles, Joaquim Augusto Montenegro, e o General Castelo Branco. É curioso observar que num período de radicalização política, nomes como os de Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões ficaram de fora da comissão, embora Roberto Campos tenha participado de praticamente todas as iniciativas envolvendo reformas e planejamento governamental nos anos 50. "Apresentação" do volume III, "Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal". Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1965.

[80] Os volumes foram publicados com o nome de "Reforma Administrativa Federal de 1963".; Departamento de Imprensa Nacional; Ministério Extraordinário para a Reforma do Estado. O Volume IV, o "Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal", foi publicado apenas em 1966, fruto das idas e vindas entre o Executivo e o Congresso. Ao extravasar o governo Goulart e ter a sua tramitação negociada já durante o Regime Militar, parte das propostas da Comissão pode ser incorporada pelo regime através da COMESTRA e, consequentemente, do Decreto-Lei nº 200/67.

[81] CAP (1963, p.67) Alguns desses trechos são praticamente reproduções literais de partes equivalentes do Relatório da CEPA

[82] O Conselho seria integrado pelos Ministros , o Secretário Geral do Planejamento, o Secretário do Conselho de Segurança Nacional , o Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, o Presidente do Banco do Brasil, os Presidentes do BNDE e do Banco Central, além de dirigentes de órgãos vinculados diretamente à Presidência. Já a Secretaria seria um órgão técnico de execução e acompanhamento das medidas do Conselho, estruturada em 6 divisões, entre elas a de Estudos e Pesquisas, a de Orçamento, a de Coordenação e Controle e a de Serviços de Documentação (Vol. I, 1964, p.35-39)

[83] CAP,Volume I (1964,p.18-48), nas disposições finais do Projeto, ficou definido que a Coordenação do Planejamento Nacional, criada por João Goulart em julho de 1963 em substituição ao recém criado Ministério Extraordinário do Planejamento, seria o núcleo inicial da Secretaria Geral de Planejamento da Presidência. Projeto de Criação do Sistema Federal de Planejamento. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1964.

[84] (Art.37 do Anteprojeto, vol. iv , p. 9)

[85] As divisões eram: Assuntos Políticos (Justiça e Relações Exteriores); Defesa Nacional (Marinha, Guerra e Aeronáutica);Assuntos Sociais (Educação e Cultura, Trabalho e Previdência, Saúde, Ciência e Tecnologia); Assuntos Econômicos(Fazenda, Agricultura, Transportes, Comunicações, Indústria e Comércio, Energia, e Interior).

[86] Originalmente essa distinção foi incluída no Anteprojeto de 1953 pelo seu relator, o então Deputado Gustavo Capanema.

[87] Da perspectiva do controle os serviços dependentes estariam sujeitos às normas comuns de controle orçamentário e ao emprego de procedimentos similares de operação em todos os ministérios. Quanto aos serviços estatais autônomos, o anteprojeto estabeleceu uma distinção entre as autarquias (administração indireta) e as empresas públicas e sociedades de economia mista (paraestatais), embora ambas as categorias detivessem personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira. Na perspectiva do projeto, as autarquias eram uma forma de descentralizar serviços estatais típicos, enquanto as paraestatais seriam organizações destinadas a explorar atividades ou serviços específicos, típicos também do setor privado, com objetivos de auferir lucro.

[88] CAP Vol. III (1965,p.29-30).

[89] No artigo 5º era estabelecido o plano do carvão nacional; no 198 o plano contra os efeitos da seca; no 199 o plano de valorização econômica da Amazônia, e através do Art. 29 do Ato das Disposições Transitórias definia-se que, no prazo de 20 anos, o governo se comprometia a traçar um plano de "aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes" . Essa constitucionalização do planejamento indicava que este havia se afirmado no âmbito do ideário desenvolvimentista nacional. Mas os fatos iriam mostrar que explicitar intenções não significava institucionalizar e fornecer efetividade ao planejamento.

[90] Ver parágrafos 1º e 2º do Art. 205 da CF de 1946.

[91] Lei nº 970 de 16 de dezembro de 1949.

[92] No ainda vigente Decreto nº 6.144 de 29 de dezembro de 1943, cabia ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Comissão de Orçamento e Finanças, elaborar o Orçamento da União, quando o decreto de criação do Plano de Obras foi promulgado atribuindo à Divisão de Orçamento do DASP o papel de órgão de controle orçamentário e do próprio orçamento do Plano. A Comissão de Orçamento do MF foi extinta posteriormente, mas o conflito continuou, pois a questão era a disputa política por espaços de decisão.

[93] Ainda em 1950 o então deputado Israel Pinheiro apresentou o projeto de criação do Ministério da Economia, agregando todos os departamentos e institutos importantes dedicados à área econômica. O projeto foi apresentado por demanda da Confederação Nacional do Comércio, que via a necessidade de congregar os diversos órgãos federais dedicados à gestão de atividades econômicas. Isso vinha demonstrar que os próprios atores empresariais estavam sentindo a necessidade não apenas de dispor de uma interlocução unificada no âmbito governamental, mas também de contar com um órgão que fosse capaz de agregar as demandas em torno do desenvolvimento e traduzi-las através de instrumentos de planejamento e de gestão de políticas. Segundo Monteiro e Cunha (1974), a proposta procurava integrar departamentos do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – Indústria e Comércio, Propriedade Industrial, e Instituto Nacional de Tecnologia-, pelo Departamento Federal de Compras, e pelos Conselhos de Águas e Energia, Petróleo, Minas e Metalurgia, e pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Além disso, inúmeros institutos –IAA, do Mate, do Sal, DNPM entre outros- e departamentos iriam ser agregados como órgãos subordinados. Várias versões posteriores foram apresentadas, inclusive agregando o BNDE e o Banco do Brasil. O projeto foi extraviado em 1951 e reconstituído em 1955, quando quase foi aprovado, para ser finalmente rejeitado quando da criação dos Ministérios da Indústria e Comércio e o de Minas e Energia em 1960 Aqui se faz importante perceber as possíveis conexões entre o ainda incipiente formato da organização ministerial de então e as tentativas de institucionalização de um OCP.

[94] Dentre os órgãos governamentais e instituições paraestatais do período, algumas delas de caráter corporativo, pode-se citar: o recém criado BNDE (1952), o próprio DASP (1938) em suas funções orçamentárias, a SUMOC (1945), as Comissões Federais de, Abastecimento e Preços-COFAP (1951), Desenvolvimento Industrial (1951), Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes (1952), Financiamento da Produção (1943), e os Conselhos Nacionais de Política Agrária(1951) o Técnico de Economia e Finanças (1937) e o Conselho Nacional de Economia(1949). Além disso, havia várias comissões e conselhos dedicados à atuação setorial específica que compunham o mosaico de decisores setoriais envolvendo a agenda do desenvolvimento, tais como a Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional (1953), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (1939), o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (1940), a Comissão de Tarifas (1945), o IAA (1933), o Instituto Nacional do Sal (1940), a Cia. Nacional de Álcalis (1944), o Instituto Nacional do Pinho (1941), o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (1938), o Conselho Nacional de Administração dos Empréstimos Rurais (1954), além dos órgãos regionais de planejamento: a Comissão do Vale do São Francisco (1948), atual CODEVASF, e a Comissão do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1953), futura SUDAM. Sobre a atuação desses organismos ver Guimarães et aliii, (1977) e Monteiro e Cunha (1974)

[95] A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de 1951 era o desdobramento da Comissão Técnica Conjunta Brasil Estados Unidos, requisitada por Dutra em 1948, e que tinha em Otávio Gouveia de Bulhões o líder do *staff* brasileiro. Essa missão se dedicou principalmente a estudos na área de infra-estrutura. Na realidade essa Comissão já era a terceira desde o final da década de 30. Ver Daland (1967).

[96] Acerca desses acontecimentos, Abreu (1999) avalia que Vargas se locomovia entre dois grupos de desenvolvimentistas: os integrantes da Assessoria Econômica, chefiados por Rômulo de Almeida, mais nacionalistas; e os membros integrantes da Comissão Conjunta, que tinham em Horácio Lafer, então Ministro da Fazenda, um de seus expoentes e que defendia uma maior participação do capital estrangeiro no desenvolvimento (p.130-31).

[97] Na primeira reunião de seu Ministério, em fevereiro de 1956, Juscelino criou um órgão diretamente subordinado à Presidência da República, o Conselho do Desenvolvimento, responsável pela coordenação, detalhamento, execução e acompanhamento do Plano de Metas. Tinha como secretário-executivo o presidente do BNDE, Lucas Lopes, congregando todos os ministros , chefes dos gabinetes civil e militar e o presidente do Banco do Brasil. Após a saída de Lucas Lopes do BNDE para assumir o Ministério de Fazenda, em agosto de 1958, o cargo foi ocupado por Roberto Campos. Ver: Clovis de Faro e Salomão L. da Silva; "A Década de 50 e o Programa de Metas", in *O Brasil de JK*, Ângela de Castro Gomes (Org.), Rio de Janeiro, Ed FGV, 1991.

[98] Lei nº 1.920 de 25.07.1953.

[99] Ver: Maria Celina D´Áraujo: "Nos Braços do Povo: a segunda presidência de Getúlio Vargas"; Salomão L. Quadros da Silva: "A Era Vargas e a Economia".; Alzira Alves de Abreu, "O Nacionalismo de Vargas Ontem e Hoje", in, As Instituições Brasileiras da Era Vargas, D´ARAUJO Maria Celina (Org.)Rio de Janeiro, FGV Ed. UERJ, 1999.

[100] A Lei nº 3.782 de 22.07.1960 desmembrou os anteriores e criou simultaneamente os três novos Ministérios.

[101] Decreto nº 38.744 de 01.02.56.

[102] Pelo Art. 1º é possível se perceber que ficaram de fora os Ministérios de Educação e Cultura e do Trabalho, Indústria e Comércio, além da inexplicável ausência do DASP. Apenas em período posterior esses órgãos foram incluídos. Essa opção torna-se difícil de explicar apenas por motivos políticos, pois se o titular do Ministério do Trabalho era João Goulart (PTB), que poderia incluir na agenda do Conselho questões que iriam complicar a implementação do Programa de Metas, por outro lado o titular do Ministério da Educação era Clovis Salgado da Gama, ex Governador de Minas Gerais e mediador dos conflitos existentes entre o PSD e a UDN, contribuindo para a manutenção de um mínimo de estabilidade ministerial num governo caracterizado como um dos mais instáveis da história republicana. A explicação mais provável talvez fosse a agenda do Plano, orientada preponderantemente para os setores de energia, indústria e infra-estrutura, e contornando de fato a reforma administrativa, que poderia ser requerida pelo DASP. Mas os dois órgãos foram incorporados em 1959.

[103] A composição dos membros da Secretaria Geral, chefiada por Lucas Lopes revela a peculiaridade do Governo JK: a de estruturar grupos de trabalho a partir de pessoas de autarquias e de contratar consultores especialistas, estranhos ao aparato estatal. No seu Art. 4º, definia-se que o Conselho teria uma Secretaria Geral, constituída por servidores civis e militares requisitados de autarquias, empresas e outras entidades, e por "pessoal contratado". No seu § 1º estabelecia-se que o Conselho seria assistido por "Consultores Especiais, escolhidos pelo Presidente da República dentre pessoas de notório saber e competência técnica". E no seu Art. 5º era definido que, mediante aprovação do Presidente da República, a Secretaria Geral "poderá organizar grupos de trabalho para estudos especiais, constituídos por servidores públicos ou pessoas de reconhecida competência" Ou seja, a montagem da estrutura não incorporava de forma orgânica as burocracias ministeriais, ficando essa possibilidade dependente de uma decisão aleatória do Secretário Geral.

[104] Avaliando os indicadores objetivos envolvendo a distribuição institucional dos empreendimentos do Plano de Metas, Jorge Gustavo da Costa (1971, p. 162-66) observa que os Ministérios foram muito pouco envolvidos no seu processo de implementação. Dos empreendimentos a serem realizados pelo Governo Federal selecionados para comporem as trinta metas, apenas 8,82% deles estavam alocados na Administração Direta, e mesmo assim porque o setor de educação representava 5,74% do total de empreendimentos. Em contrapartida, 20,41% dos empreendimentos estavam alocados na administração autárquica, e 70,77% nas sociedades de economia mista e empresas públicas. A maior parte dos recursos foi investido em setores de indústria, energia, petróleo e infra-estrutura, perfil setorial que teria transferido

o centro do planejamento federal do eixo Fazenda-DASP para o eixo BNDE-Conselho de Desenvolvimento. O autor avalia que o Programa não reforçou a participação ministerial no planejamento nacional e nem melhorou o padrão de coordenação ministerial sobre os programas públicos, apesar do Conselho incorporar representantes dos ministérios.

[105] Durante o governo Vargas, o Ministério da Agricultura teve três titulares, o da Saúde cinco, o da Educação dois e o do Trabalho, Indústria e Comércio dois titulares e quatro interinos. Em contrapartida, apesar de toda a instabilidade, o Ministério da Fazenda foi ocupado durante todo o período por Horácio Lafer, sendo substituído por Oswaldo Aranha em 18/06/1953, que exerceu o cargo até o final. O mesmo processo ocorreu com Juscelino, com a peculiaridade que neste governo, além da instabilidade nos ministérios sociais, também ocorreu uma forte instabilidade nos ministérios da área política e militar, e mesmo no Ministério da Fazenda. Neste governo, o Gabinete Civil foi ocupado por quatro titulares, o EMFA e a Consultoria Geral da República por cinco, o Ministério da Agricultura por três, o de Educação e Cultura por um, o da Saúde por três (um interinamente por quatro meses) e o da Justiça e Negócios Interiores por quatro, visto que os interinos ocuparam a pasta pela maior parte do governo. O Ministério da Fazenda foi ocupado por três titulares, sendo que Lucas Lopes exerceu a interinidade por mais de um ano, o mesmo acontecendo com Sebastião Paes de Almeida.

[106] O quadro foi extraído de Marcelino (1987). Os dados do autor, que estava à frente da SEDAP em 1986, revelam que de um total de 582 entidades da administração indireta em 1984, existiam 198 rotuladas como “desconhecidas”! Esse talvez seja o maior indicador do descontrole governamental sobre a administração.

[107] Decreto nº 51.152 de 5 de agosto de 1961.

[108] A COPLAN, presidida pelo próprio Presidente da República, estava dividida em Secretaria Técnica, Conselho Consultivo e Deliberativo. Neste último, apenas eram incorporados adicionalmente em relação ao Conselho de Desenvolvimento em sua configuração de 1959, o coordenador da Assistência Técnica da Presidência da República, o Diretor da SUMOC, e o próprio Diretor da COPLAN. O Conselho Consultivo era integrado pelo Diretor Técnico, o Diretor Adjunto e “personalidades designadas pelo Presidente da República. Mas os Diretores Técnico e Adjunto seriam designados também pelo Presidente da República. Era também estabelecido que a função de Diretor Adjunto seria exercida por “Economista da Assessoria Técnica da Presidência da República”. Na Secretaria Técnica, haveria também um Diretor Técnico, um Diretor Adjunto e Técnicos Comissionados, mas todos eles designados pelo Presidente da República. Ao Conselho Deliberativo da COPLAN competia aprovar a política nacional de desenvolvimento econômico e social e o plano plurianual, e suas revisões anuais e deliberar sobre outras medidas sugeridas pela Secretaria Técnica. Dessa forma, as resistências de Jânio Quadros se expressaram através das restrições ao órgão colegiado interministerial, o Conselho Deliberativo, restando a este apenas funções consultivas. Isso significa que, se Jânio abdicou de levar as funções relativas ao planejamento e coordenação governamental para a Assessoria Técnica da Presidência, também não transferiu funções substantivas para a COPLAN. Na prática, a Secretaria Técnica da COPLAN é quem deteria o poder de coordenar e planejar as ações governamentais. O conjunto de competências estipuladas através do Art. 9º do Decreto 51.152/61, indica que essa instância era o verdadeiro decisor dentro da Comissão. Além de pautar os assuntos que o Conselho deveria deliberar, tanto seus diretores quanto os técnicos comissionados seriam escolhidos pelo Presidente. Enfim, o que Jânio pretendia era replicar, através da Secretaria Técnica da COPLAN, os vínculos e o papel exercidos pela Assessoria Técnica da Presidência, na prática refluindo para sua posição inicial de concentrar na Assessoria da Presidência as funções de coordenação governamental. Ver principalmente os artigos 4º, 7º, 6º , 5º e 9º.

[109] Decreto nº 154 de 17 de novembro de 1961 e Decreto nº 324 de 7 de dezembro de 1961. Decreto nº 324 de 7 de dezembro de 1962: Art. 5º A Comissão de Coordenação Geral será constituída pelo Ministro da Fazenda, pelos Presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, pelo Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, pelo Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito, pelo Diretor Geral da Fazenda Nacional, pelo Diretor Geral do Departamento Nacional do Trabalho e pelo Secretário Geral da COPLAN. § 1º: A Comissão de Coordenação Geral será presidida pelo Ministro da Fazenda, que a convocará a pedido de qualquer dos seus membros.

[110] Lei Delegada nº 1 de 25.09.62 e Decreto nº 1.422 de 27.09.62.

[111] Decreto nº 51.705, de 14.02.63.

[112] Inclusive a criação deste último indicava que nesse período o DASP já não gozava nem de prestígio administrativo e nem de capacidade técnica e institucional para desenvolver funções relativas à área.

[113] No relato sobre a sucessão dos fatos políticos externos e das datas me baseio em Daland (1967) e Costa (1971)

[114] Em Daland (1967, p.97-99) e Costa (1971, p.493-495) os relatos divergem sobre se o projeto apresentado foi de fato de autoria de Celso Furtado ou do Consultor Geral da República, baseado nos relatórios da CEPA. Publicando no Diário Oficial de 14 de dezembro de 1962, quatro dias antes de Celso Furtado concluir o Plano Trienal e apresentá-lo ao Conselho, a proposta era tão abrangente que era de fato uma imprudência política publicá-lo antes da divulgação do Plano Trienal, num contexto caracterizado pela polarização política e fragmentação governamental, surgindo especulações no Gabinete sobre o caráter do sistema de planejamento que estava sendo elaborado nos escritórios do Ministério, capaz de transformá-lo em um eventual Primeiro-Ministro. Furtado, em entrevista concedida a Daland, interpreta a iniciativa como fruto de uma articulação para enfraquecê-lo frente a Goulart. Contudo, o sistema de planejamento de Celso Furtado apresentava exatamente o mesmo perfil do descrito em Daland referente ao projeto do Consultor Geral. Assim, parece que não há muitas dúvidas acerca de que a proposta, ou era de fato de Celso Furtado, ou era praticamente idêntica à dele. O mais provável é que a divulgação da proposta tenha ocorrido de forma precipitada, gerando reações não esperadas ou mal avaliadas pelo Ministro. Ver Anexo 27 do Volume I da Comissão Amaral Peixoto.

[115] O esquema proposto foi publicado como o Anexo nº 27 do Relatório da Comissão Amaral Peixoto, e é nele que me baseio para descrevê-lo. O esquema era basicamente o seguinte: Haveria um Conselho de Desenvolvimento Nacional, chefiado pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros. Em cada Ministério haveria um departamento de planejamento, e o chefe desse departamento ou outro escolhido pelo Ministro seria indicado para uma das cinco comissões interministeriais temáticas subordinadas ao Conselho, integrados não apenas por representantes dos Ministérios, mas por membros de outras agências governamentais no seu conjunto, mais de 20 órgãos entre ministérios e entidades da administração indireta integrariam as comissões, grande parte integrante da constelação da política econômica. Essas comissões temáticas se subdividiriam em grupos e comissões específicas, provavelmente para analisar programas e projetos especiais. Essa estrutura, subordinada ao Conselho Nacional, se vincularia ao Ministério do Planejamento através dessas subcomissões, responsáveis pela articulação do Ministério com as várias entidades governamentais através de todo o processo de formulação, execução e acompanhamento dos programas e projetos. Por outro lado, no Ministério do Planejamento, subordinado ao Gabinete do Ministro, haveria uma estrutura espelho: cinco departamentos temáticos setoriais tratando dos mesmos temas e funções das cinco Comissões vinculadas ao Conselho. As Comissões eram as de Política Econômica, Planejamento Setorial, Planejamento Social, Planejamento Regional e a Comissão de Coordenação da Cooperação Internacional (Art.5º), existindo ainda no Ministério do Planejamento uma estrutura departamental espelho. Anexo nº 27, Volume I do Relatório da "Reforma Administrativa Federal de 1963".

[116] Apenas para citar algumas entidades além dos Ministérios, deveriam integrar as comissões a Petrobrás, o BNDE, a SUMOC, a CACEX, os principais conselhos setoriais, o CNEN, a SUDENE, o DNOCS, a SPVEA, o CVSF, o INT, a SUNAB, a SUDEPE, a ELETROBRÁS.

[117] Art. 9º e incisos.

[118] Acerca de uma discussão teórica sobre coordenação como gerenciamento da interdependência da política econômica ,ver Monteiro (1979)

[119] Dentre as comissões, conselhos, autarquias e departamentos relevantes, grande parte delas entidades autárquicas em suas diversas formas ou instituições paraestatais, muitas destas de caráter corporativo, pode-se citar: a Comissão de Similares (1934), o Instituo do Açúcar e do Álcool-IAA, (1933), Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (1939), o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (1940), o Instituto Nacional do Sal (1940), a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940), a Comissão de Tarifas (1945),), a Comissão da Marinha Mercante

(1941), a Comissão de Controle e Abastecimento do Ministério da Agricultura (1942), a Comissão de Financiamento da Produção (1943), a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (1944), a Cia. Nacional de Álcalis (1944), o Instituto Nacional do Pinho (1941), o Instituto Nacional do Mate (1938), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (1945), a Comissão Federal de Abastecimento e Preços-COFAP (1951), a Comissão de Desenvolvimento Industrial (1951), a Comissão da Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes (1952), o Instituto Brasileiro do Café (1952), o Conselho Nacional de Política Agrária (1951), a Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional (1953), o Conselho Nacional de Administração dos Empréstimos Rurais (1954), a Comissão Consultiva de Armazéns e Silos (1956), a Comissão de Investimentos (1958), o Conselho Nacional de Transportes (1961), a Comissão Especial de Acordos Sobre Produtos Agrícolas (1961), a Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca-SEDEPE (1962), a Superintendência Nacional de Abastecimento (1962) a Comissão de Comércio Exterior (1964), além dos órgãos regionais de planejamento: a SUDENE (1959), Comissão do Vale do São Francisco (1948), atual CODEVASF, a Comissão do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1953), futura SUDAM. Sobre a extensa relação dessas entidades, ver principalmente Guimarães (1979) e Monteiro e Cunha (1974), além dos Decretos e Leis trabalhados nesta tese.

[120] "São estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios, da Administração centralizada ou autárquica, que, à data da promulgação desta Constituição, contem, pelo menos, cinco anos de serviço público". BRASIL. Senado Federal. Constituições do Brasil.

[121] Na realidade é preciso especificar melhor esse período. A Constituição foi aprovada em 24 de janeiro de 1967, mas apenas entrou em vigor em 15 de março de 1967, vigendo as regras do Ato Institucional nº 4 de 6 de dezembro de 1966. Enquanto isso, o governo poderia legislar com decretos-leis sobre segurança nacional, administração e finanças. Em 15 de março de 1967, quando a nova Carta entrou em vigor, o governo divulgou o Decreto-lei nº 314, que estabelecia a Lei de Segurança Nacional. Dessa forma, a Constituição incorporava as regras de todos os atos institucionais existentes, inclusive as relativas às prerrogativas de finanças, tributação e orçamento. A necessidade de se elaborar uma nova Constituição, com todos os atos institucionais e complementares incorporados teve o objetivo de tornar possível formalizar a reforma administrativa brasileira. A Constituição foi aprovada em 24 de janeiro de 1967 e o Decreto-Lei nº 200 foi expedido em 25 de janeiro, embora apenas formalizado em 25 de fevereiro do mesmo ano. Ver Santos (1997) e o site da Fundação Getúlio Vargas: http://www.cpdoc.fgv.br/ dhbb/verbetes_htm

[122] Art 96 "Nos termos da legislação trabalhista, poderão ser contratados especialistas para atender às exigências de trabalho técnico em institutos, órgãos de pesquisa e outras entidades especializadas da Administração Direta ou autarquia, segundo critérios que, para esse fim, serão estabelecidos em regulamento".

[123] Art. 111. "A colaboração de natureza eventual à Administração Pública Federal sob a forma de prestação de serviços, retribuída *mediante recibo*, não caracteriza, em hipótese alguma, vínculo empregatício com o Serviço Público Civil, e somente poderá ser atendida por dotação não classificada na rubrica "pessoal", e nos limites estabelecidos nos respectivos programas de trabalho. Santos (1997) observa que por esse mecanismo as empresas passaram a intermediar mão-de-obra para a realização de serviços temporários, caracterizando uma brecha para a contratação irregular e descontrolada de um miríade de "colaboradores". Essa situação viria gerar uma nova leva de efetivações já em 1971, quando o Ministério da Educação e Cultura reconheceu os vínculos desses contratados, com todos os direitos concedidos aos servidores regulares, através da inclusão em tabelas especiais regidas pela legislação trabalhista.

[124] Lei nº 5.645 de 10/12/1970.

[125] A implantação do regime "celetista" teve tal impacto que, por ocasião da implantação do atual Regime Jurídico Único pela Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, dos cerca de 700.000 servidores da administração direta, apenas 150.000 eram estatutários (Guerzoni,1995, p.44)

[126] Essa foi a lógica dominante durante o Regime Militar, orientado pelas prioridades definidas no âmbito dos programas e projetos governamentais no contexto do projeto de modernização econômica em curso. Sobre essa tendência, Souza (1994) observa que o Regime Militar nunca pretendeu de fato levar às

últimas conseqüências o fim da influência política no processo de contratações. As entidades da administração indireta foram utilizadas como mecanismo para esse fim, abrindo mão da institucionalização de um corpo de funcionários selecionados sob o sistema de mérito. Interpretação semelhante é compartilhada por Guerzoni (1995). Para o autor, a quase totalidade dos servidores admitidos pelas fundações e autarquias entrou no serviço público por processos seletivos simplificados, e algumas fundações eram simples intermediárias de mão-de-obra, dispondo de flexibilidade nas regras trabalhistas e na fixação dos vencimentos. Esse quadro continuou mesmo após a edição do Decreto nº 66.715 de 15 de junho de 1970, que restringiu as contratações de pessoal provisório e sem concurso a situações excepcionais. As contratações nas universidades federais ficaram de fora do alcance do decreto.

[127] Decreto nº 83.740 de julho de 1979.

[128] O Anteprojeto foi publicado como o Volume IV, com o título geral de "Reforma Administrativa Federal de 1963: Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal", publicado em 1966.

[129] Na realidade o Anteprojeto não tinha absolutamente nada de tímido, e apenas podia ser considerado dessa forma frente às pretensões e possibilidades políticas do novo regime. Suas proposições eram bastante abrangentes e requisitariam uma ampla reforma organizacional no Executivo para que fossem implementadas.

[130] Decreto nº 53. 914/64 e Decreto nº 53.890/64.

[131] Decreto nº 53. 890, Art. 1º "Incumbe ao Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica dirigir e coordenar a *revisão* do plano nacional de desenvolvimento econômico, em cooperação com os órgãos competentes da Administração, exercendo, simultaneamente, a função de Coordenador-Geral da Assessoria Técnica da Presidência da República, com as atribuições definidas no Decreto nº 52.256, de 11 de julho de 1963, que dispõe sobre a Coordenação do Planejamento Nacional.

[132] **N**o Art. 1º do Decreto nº 53.914/05/64, era definido que incumbiria ao Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica: "a) dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico; b) coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos da administração pública, entidades paraestatais, sociedades de economia mista, e empresas subvencionadas pela União; c) conhecer e coordenar os planos de ajuda externa, econômica, financeira e de assistência técnica prestadas aos órgãos e entidades referidas na alínea "*b*"; d) coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e entidades referidos no item "*b*"; e) assessorar o Presidente da República na decisão de assuntos relacionados com o plano de desenvolvimento econômico e na formulação de planos e projetos de desenvolvimento econômico e social".

[133] Decreto nº 57.464 de 20/12/1965. **Art**. 1º Fica criado, junto ao Gabinete do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e sob a supervisão deste, Grupos de Coordenação destinados a coligir elementos para a elaboração do Plano Econômico de Longo Prazo, de modo a assegurar um mecanismo de comunicação, em bases técnicas, entre o órgão supervisor e demais entidades públicas, e privadas que de qualquer forma possam concorrer para o trabalho em pauta. **Art**. 2º Os Grupos de Coordenação ora criados se destinam a levantamento de dados nos seguintes setores econômicos: a) planejamento geral; b) política monetária; c) política fiscal; d) política econômica internacional;e) infra-estrutura (energia elétrica, petróleo, carvão, transporte e comunicações); f) agricultura e abastecimento; g) indústria (geral, metalúrgica, química, mecânica e elétrica, têxtil, alimentação, construção civil e outras); h) serviços; i) desenvolvimento social (educação, saúde, habitação e urbanismo e previdência social); j) desenvolvimento regional (geral, Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul);k) recursos naturais. **Art**. 3º Aos Grupos de Coordenação, compete, por iniciativa dos órgão competentes ou quando solicitados, fornecer subsídios e colaborar em todos os estágios do planejamento do respectivo setor ou região.

[134] Decreto nº 63.251 de 19/09/68.

[135] Dentre elas, a transformação do então EPEA em IPEA; a criação da FINEP, vinculada ao MP em 1967; a criação da Assessoria Especial da Secretaria Geral do Ministério, em setembro de 1971; a transferência do BNDE para o Ministério do Planejamento (Lei 5.662 de 21/06/71), e a criação da Assessoria Especial de Programação Financeira, em 1972.

[136] De acordo com o Decreto a "Administração Direta (..) se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios", enquanto a Administração Indireta compreendia as "categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: Autarquias; Empresas Públicas; Sociedades de Economia Mista; Fundações Públicas

[137] Ver principalmente o Título I, art. 4º e o Título II, artigos 7º, 8º, 10º e 11º.

[138] Titulo III: artigos 15, 16, 17 e 18.

[139] Algumas dessas orientações foram modificadas pelo Decreto Lei nº 900 de setembro de 1969, editado pela Junta Militar. Esse decreto especificou as formas de controle e coordenação no âmbito do sistema de planejamento, definindo as funções específicas de controle a serem exercidas pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda. Na realidade, esse decreto, antecipava tendências que viriam se cristalizar com o endurecimento do regime através do AI nº 5 de dezembro de 1968. Ele tinha o objetivo de aprofundar as formas de controle sobre os Ministérios e centralizar nos dois Ministérios referidos, mais vinculados ao núcleo político do regime, as funções de controle da delegação atribuída aos demais Ministérios setoriais. Seu art. 21, especificava que cada Ministro de Estado exerceria a supervisão de seus respectivos órgãos na administração direta e indireta não apenas prestando contas ao Presidente, mas "com apoio nos Órgãos Centrais" do sistema, a Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e a Inspetoria Geral de Finanças do Ministério da Fazenda. Antes, no artigo original do Decreto-lei nº 200 não havia essas especificação em favor dos dois ministérios referidos, pois cada ministério exerceria a supervisão a partir dos órgãos de seu respectivo ministério. Essa inclusão e definição de um centro de controle político-institucional a partir do Decreto nº 900 veio reforçar as orientações centralizadoras que referenciavam o Decreto-Lei 200, visto que seu desenho organizacional inicial se sustentava basicamente na efetividade dos mecanismos de "delegação de autoridade", embora o desenho organizacional proposto estimulasse tendências que dificultariam o processo de coordenação governamental pela via da expansão flexível do Poder Executivo pela administração indireta e, conseqüentemente, limitando a instauração de mecanismos formais de controle da delegação sobre essas entidades.

[140] Ressalte-se que o sistema geral de coordenação e planejamento se desdobrava em áreas temáticas específicas. No Título V eram definidos sistemas setoriais integrados para os diversos tipos específicos de funções, coordenados por órgãos centrais específicos. Seriam organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da administração. Assim, a política de pessoal caberia à presidência pelo DASP, como órgão central responsável pela orientação normativa, supervisão técnica e o processo de fiscalização. O sistema de orçamento, estatística, e as competências sobre a *reforma administrativa*, caberiam ao órgão central de planejamento, a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com o IBGE assumindo a coordenação imediata do sistema estatístico nacional. Ao Ministério da Fazenda caberia a responsabilidade pelos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, e o de serviços gerais. Dentro desse subsistema, o de administração financeira caberia à Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda. Dessa forma, apesar da intenção de unificar as funções de planejamento, orçamento e execução orçamentária, várias competências estavam divididas entre os Ministérios do Planejamento e o da Fazenda, raiz do processo de fragmentação dos instrumentos de coordenação e planejamento e um dos principais fatores da ineficácia do sistema estruturado pelo Decreto-lei nº 200.

[141] O Art. 35 do Título VII definia que os ministérios deveriam ser em número de 16 e reagrupados sob 5 setores: o Setor Político (Justiça e Relações Exteriores); Setor de Planejamento (Planejamento); Setor Econômico (Fazenda, Transportes, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia e Interior); Setor Social (Educação e Cultura, Trabalho e Previdência Social, Saúde, e o de Comunicações) e o Setor Militar, englobando os três Ministérios militares. Posteriormente, em maio de 1974, já sob o governo Geisel, essa forma de agrupamento foi modificada, e os ministérios foram reagrupados de outra forma, sendo alguns desmembrados, como o Ministério do Trabalho e Previdência Social que se desdobrou nos Ministérios do Trabalho e no da Previdência e Assistência Social.

[142] Artigos 145 e 146, parágrafos e incisos.

[143] Dentre estas, cabe citar as várias Secretarias criadas no âmbito do Ministério da Fazenda –Secretaria da Receita Federal (1968), Subsecretaria de Planos e Orçamentos da Secretaria Geral (1971), Subsecretaria de Economia e Finanças da SG(1971) e a Secretaria de Planos e Orçamentos (1975) -o CMN (1964), próprio BNDE integrante do sistema financeiro nacional em 1964, o BNH (1964), a Coordenação Nacional de Crédito Rural-CNRA (1964), o Conselho Nacional de Transportes-CNT (1964), o Conselho Nacional de Comércio Exterior-CNCEX (1965), o Conselho Interministerial de Preços-CIP (1968), o Conselho de Desenvolvimento da Agricultura-CDA (1968), o Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica-CONSIDER (1968), o Conselho de Desenvolvimento Industrial-CDI (1969), o Conselho de Desenvolvimento Comercial-CDC (1969) e o Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transportes-GEIPOT (1975) Necessariamente as datas entre parêntesis não coincide com a criação original da entidade. Um exemplo: o CONSIDER foi criado como grupo em 1967 e transformado em Conselho em 1968.

[144] A tese de Monteiro e Cunha (1973) é a de que o caso brasileiro seria *sui generis* justamente porque o processo de absorção de funções por centros de decisão não vinculados ao planejamento não resultou em um processo de descoordenação. Contudo, deve ser observado que o estudo desses autores foi contemporâneo à existência desse processo e no auge do milagre econômico, antes de aparecerem os primeiros indicadores negativos sobre a política econômica e os estudos sobre o período que se dedicaram ao processo de fragmentação do governo. Por outro lado, há uma leitura positiva no estudo dos autores acerca da capacidade dos colegiados de aturem como nexos de articulação das instituições governamentais no processo de interdependência gerada pela política econômica.

[145] Dentre outras competências, caberia privativamente ao CMN: autorizar as emissões que se fizessem indispensáveis em caso de crise; aprovar os orçamentos monetários preparados pelo Banco Central; disciplinar o crédito em todas as suas modalidades; regular a constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras; limitar as taxas de juros, descontos e comissões, assegurando taxas favorecidas aos financiamentos que se destinassem a promover a recuperação e fertilização do solo, reflorestamento, combate a pragas nas atividades rurais, eletrificação rural, mecanização, irrigação e investimentos indispensáveis às atividades agropecuárias; estabelecer normas a serem observadas pelo Banco Central da República do Brasil, decidindo sobre a estrutura técnica e administrativa do mesmo. determinar a percentagem máxima dos recursos que as instituições financeiras poderão emprestar a um mesmo cliente ou grupo de empresas; estipular índices e outras condições técnicas a serem observadas pelas instituições financeiras; expedir normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas instituições financeiras; disciplinar as atividades das bolsas de valores e dos corretores;estatuir normas para as operações das instituições financeiras públicas; fornecer parâmetros para as operações do BNH.(Lei nº 4.595, Art.4º, parágrafos e incisos)

[146] O Art. 7º da Lei nº 4.595/64 definia que junto ao CMN funcionaria as Comissões Consultivas Bancária, de Mercado de Capitais, de Crédito Rural e de Crédito Industrial, integradas originalmente pelas seguintes instituições: Conselho Nacional de Economia; Banco Central; Banco do Brasil; BNDE; Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais; Banco Nacional de Crédito Cooperativo; Banco do Nordeste do Brasil; Banco de Crédito da Amazônia; Bancos e Caixas Econômicas Estaduais; Bancos Privados; Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimentos; Bolsas de Valores; Cooperativas de Crédito, Ministério da Indústria e Comércio; Conselho Nacional de Economia; os Bancos Privados; Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimentos; Companhias de Seguros Privados e Capitalização; Caixa de Amortização; Ministério da Agricultura; Superintendência da Reforma Agrária; Superintendência Nacional de Abastecimento; Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil ;Carteira de Colonização do Banco do Brasil; Banco Nacional de Crédito Cooperativo; Instituto Brasileiro do Café; Instituto do Açúcar e do Álcool; Confederação Rural Brasileira; Cooperativas de Crédito Agrícola; Ministério Extraordinário para os Assuntos de Planejamento e Economia; Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimentos; e indústrias.

[147] Dentre as principais mudanças cabe salientar: a transferência das atribuições do Ministério da Fazenda relativas ao meio circulante para o Conselho Monetário Nacional; a incorporação do representante do CMN na Comissão Consultiva do Crédito Rural para a elaboração de proposta de coordenação das instituições existentes no setor; a transferência para o Banco Central das atribuições do Ministério da Agricultura, referentes à fiscalização das cooperativas de crédito; a extinção da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil e da Caixa de Mobilização Bancária, com as suas atribuições e prerrogativas passando

para o Banco Central; a transferência de competências normativas referentes à legislação cambial para o CMN; e a absorção da função de fiscalização bancária do Banco do Brasil para o Banco Central.

[148] Decreto nº 65. 016 de 18 de agosto de 1969.

[149] Dentre estas, estavam as de selecionar e rever periodicamente os setores industriais a serem priorizados, definir os programas de desenvolvimento industrial, estabelecendo os estímulos e as *condições* para a implementação desses programas; formular os critérios de avaliação que deveriam orientar os Grupos Executivos na aplicação dos estímulos ao desenvolvimento industrial; adotar providências para compatibilizar os planos regionais de desenvolvimento industrial com o programa nacional.

[150] Martins (1985) considera que o CDI não conseguiu realizar seus objetivos de coordenação e de integração dos órgãos da política industrial em função de sua dependência em relação aos inúmeros conselhos e da anuência de órgãos como a CACEX, o BNDE e o Ministério da Fazenda. Para o autor, o CDI era um órgão burocrático típico da administração direta, e a sua atuação acabou se configurando como uma política de não decisões, fruto da sua localização de *interseção institucional* de inúmeros órgãos especializados. Monteiro e Cunha (1973) preferem ressaltar a importância de seu papel como colegiado responsável pela normatização da política de incentivos fiscais à importação de máquinas e equipamentos, o que envolvia também a seleção dos setores prioritários para esse fim e a administração direta dos incentivos.

[151] Decreto nº 63.196 de 29 de agosto de 1968.

[152] O CONCEX era integrado pelos Ministros –ou seus representantes- da Indústria e do Comércio (presidente), Relações Exteriores; Planejamento e Coordenação Econômica; Fazenda; Agricultura; Presidente do Banco Central; o Presidente da Comissão de Marinha Mercante; o Diretor da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil-CACEX, e o Presidente do Conselho de Política Aduaneira, além de três representantes da iniciativa privada, indicados pela CNI, CNC, e a Confederação Nacional da Agricultura-CNA. O Conselho teria na Carteira do Comércio Exterior do Banco do Brasil a logística para a execução de suas atividades e para a estruturação da sua Secretaria Executiva. Dentre suas competências privativas, estavam a de baixar normas necessárias à implementação da política de comércio exterior, coordenar a sua expansão, modificar, suspender ou suprimir exigências administrativas ou regulamentares do comércio exterior, decidir sobre normas, critérios e sistemas de classificação de produtos e orientar as negociações de acordos internacionais relacionados com o comércio exterior, além de acompanhar a sua execução. Deve seer ressaltado aqui seus vínculos com o Banco do Brasil, particularmente por intermédio da CACEX. Ver Lei nº 5.025 de 10 de junho de 1966, do artigo 1º ao 9º .

[153] Decreto nº 60.642 de 27/02/67.

[154] Ver Decreto nº 62.403 de 14/0368 e Artigos 1º e 3º do Decreto nº 62.403 de 14/03/68.

[155] Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964.

[156] Ver Costa (1971) e Araújo (1996).

[157] O artigo 39 do Decreto-lei nº 200/67, definia as seguintes atribuições para o MINTER: desenvolvimento regional; radicação de populações; ocupação do território; migrações internas; gestão dos territórios federais; política de saneamento básico; beneficiamento de áreas e obras de proteção contra as secas e inundações; irrigação; assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas; assistência ao índio; assistência aos Municípios; e programas nacionais de habitação.

[158] Decreto nº 63.659 de 20 de novembro de 1968.

[159] As suas principais atribuições envolviam: atuar como órgão de P*lanejamento*, supervisão, coordenação, avaliação e controle da administração da receita tributária federal; propor medidas de aperfeiçoamento e regulamentação do Código Tributário Nacional: dirigir, superintender, orientar e coordenar os serviços de fiscalização, cobrança, arrecadação, recolhimento e controle dos tributos e demais rendas da União; *interpretar* a legislação fiscal relacionada com suas atribuições, baixando atos

normativos; proceder à previsão da receita tributária federal e promover o acompanhamento e controle do comportamento da arrecadação em suas variações globais, setoriais e regionais; estudar os efeitos da política tributária no complexo industrial e no comércio interno e externo do País; articular-se com outras repartições federais, estaduais e municipais, bem como demais entidades de direito público ou privado, visando à integração do Sistema Tributário Nacional, mediante permuta de informações e métodos e técnicas e de ação fiscal conjunta. Era integrado pela Coordenação do Sistema de Arrecadação; a Coordenação do Sistema de Fiscalização; a Coordenação do Sistema de Tributação; e pelo Centro de Informações Econômico-Fiscais. Estariam também sob a supervisão da Secretaria, o Conselho Superior de Tarifas; os Conselhos de Contribuintes; e a Comissão de Planejamento e Coordenação do Combate ao Contrabando. Além disso, o decreto estabelecia que os atos que dispusessem sobre a organização interna dos órgãos da Secretaria seriam orientados pela necessidade de regionalização dos serviços. Ver Decretos nºs 63.659 de 20/11/68 e 63.569/68.

[160] Em 1970, vários órgãos dispersos do Ministério passaram a se subordinar **à** Secretaria Geral, dentre eles, o Conselho Técnico de Economia e Finanças; o Serviço do Patrimônio da União; o Departamento Federal de Compras; a Delegacia do Tesouro Brasileiro no Exterior; as Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional; e a Diretoria da Despesa Pública. Ver Decreto 66.170 de 23 de janeiro de 1970 e Decreto nº 67.875 de 18 de dezembro de 1970.

[161] Dentre outras, suas competências envolviam: planejar as atividades do Ministério e traduzi-las numa proposta orçamentária; preparar a execução e a programação financeira de desembolso do Ministério; avaliar a execução de programas e projetos no âmbito do Ministério, propondo as alterações que se fizerem necessárias; prover ou recomendar a alteração de sistemas, métodos ou rotinas nas unidades fazendárias; manter um sistema integrado de informações econômico-financeiras principalmente em matéria de política fiscal e monetária, *inclusive* com relação a Estados e Municípios, orientar o treinamento e a preparação de pessoal técnico, inclusive de Estados e Municípios quando solicitado; opinar, necessariamente, sobre projetos quer alterem, extingam ou criem órgão de administração no âmbito do Ministério da Fazenda; coordenar e providenciar o encaminhamento à Presidência da República de quaisquer projetos de leis, de decretos-leis ou decretos do Ministério da Fazenda; acompanhar os projetos em tramitação no Congresso Nacional, de interesse do Ministério da Fazenda; coordenar e providenciar o atendimento às consultas formuladas pelo Congresso Nacional; orientar, acompanhar e avaliar a atuação dos representantes do Ministério da Fazenda em Conselhos, Comissões, Grupos de Trabalho, Grupos Executivos e Órgãos Congêneres, permanentes ou temporários(Art. 2º.parágrafos e incisos).

[162] Em 3 de fevereiro de 1971, pelo Decreto nº 68.163, foram extintos a Tesouraria Geral e a Diretoria da Despesa Pública, e as funções de ambas foram transferidas para Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria Geral. Também em janeiro de 1971, por meio do Decreto nº 68.036 de 14/01/1971, foi extinto o histórico Conselho Técnico de Economia e Finanças, criado em 1937, um dos primeiros órgãos de coordenação de política econômica do Ministério da Fazenda, e suas atribuições passaram para a Subsecretaria de Economia e Finanças da Secretaria Geral. Esses atos vinham consolidar o processo de centralização administrativa e de especialização funcional no âmbito do Ministério. Ressalte-se que ambas as Subsecretarias, a de Planos e Orçamentos e a de Economia e Finanças iriam se transformar em Secretarias durante o Governo Geisel, através da Portaria nº 412 de 3 de março de 1975. Esse ato talvez tenha expressado o processo de especialização funcional e de consolidação das funções exercidas pelos dois órgãos, já sob a titularidade e Mário Henrique Simonsen. Mas entre 1971 e 1974 , várias comissões foram criadas e subordinadas ao Ministério, algumas delas dispondo de instrumentos importantes de intervenção na política econômica. Dentre elas, a Comissão de Fusão e Incorporação de Empresa-COFIE, e a Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação-BEFIEX. Em 1974 ainda foram criadas a Comissão Consultiva do Sistema de Arrecadação da Secretaria da Receita e a Comissão Técnica Permanente do ICMS.

[163] Lei Complementar nº 12/71. Art.1º: As operações de crédito referentes à colocação e resgate de títulos do Tesouro Nacional, decorrentes do giro da dívida pública interna poderão ser realizadas independentemente de estimativa e fixação das respectivas receitas a despesas no orçamento anual. Art. 3º Fica o Ministro da Fazenda autorizado a promover a utilização de disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central do Brasil com a finalidade de nivelar a conta que registre o giro da dívida pública. § 2º: Para efeitos do disposto neste artigo, se o saldo das contas do Tesouro Nacional junto ao Banco

Central do Brasil apresentar posição deficitária, o Conselho Monetário Nacional poderá autorizar o Banco Central do Brasil a subscrever diretamente títulos do Tesouro Nacional, em importância equivalente.

[164] Decreto nº 76.085 de 6 de junho de 1975. O Ministério da Fazenda passou a ser constituído na sua estrutura básica, pelo Gabinete do Ministro, a Coordenadoria de Assuntos Econômicos, Coordenadoria de Assuntos Internacionais, Coordenadoria de Comunicação Social, Divisão de Segurança e Informações. Como Órgãos Centrais de Planejamento, Coordenação e Controle Financeiro: a Secretaria-Geral, a Inspetoria Geral de Finanças,. Como Órgãos Centrais de Direção Superior de Atividades Específicas ficaram a Secretaria da Receita Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Serviço do Patrimônio da União (SPU), a Escola de Administração Fazendária (ESAF), e a Coordenadoria das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional. Como Órgãos Centrais de Direção Superior das Atividades Auxiliares se situaram o Departamento de Administração e o Departamento de Pessoal. Como Órgãos Colegiados, os Conselhos de Contribuintes (em número de quatro), a Comissão Consultiva do Sistema de Arrecadação de Receitas Federais, a Comissão de Coordenação das Inspetorias Gerais de Finanças, a Comissão de Estudos Tributários Internacionais; a Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas, a Comissão de Informática, a Comissão de Planejamento e Coordenação de Combate ao Contrabando, a Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e a Comissão Brasileira de Intercâmbio. Como Órgãos Interministeriais presididos pelo Ministro de Estado se situaram o Conselho Monetário Nacional-CMN; o Conselho Interministerial de Preços-CIP; o Conselho de Política Aduaneira-CPA; o Conselho de Política Fazendária-CONFAZ, a Comissão de Programação Financeira-CPF; e o Comitê Brasileiro de Nomenclatura-CBN.Como entidades vinculadas ficaram o Banco Central , o Serviço Federal de Processamento de Dados-SERPRO, a Caixa Econômica Federal-CEF e a Casa da Moeda, e como sociedade de economia mista ficou vinculado o Banco do Brasil .Ver Artigo 2º do Decreto 76.085 de 1975.

[165] Ressalte-se que o total de empresas estatais contidas na tabela retirada do trabalho de Marcelino não coincide com os dados contidos nas tabelas posteriores, montadas a partir do cadastro da SEST. Há duas explicações para esta distorção não detalhada pelo autor. A primeira é que a tabela contabiliza apenas as empresas que foram sendo criadas e deixou de fora as que foram sendo extintas, o que é bastante plausível. A outra explicação provável é que a partir da criação da SEST as empresas passaram a ser contabilizas juntamente com as autarquias e fundações, como de fato consta do cadastro das estatais produzido pela SEST. É relevante observar que os dados da tabela do dirigente da SEDAP, órgão a quem caberia controlar as entidades da Administração, expressam a própria desorganização instalada na Administração a partir do final do Regime Militar, e a linha contendo a rubrica “desconhecidas” talvez seja o principal indicador desse quadro.

[166] Na Administração indireta se encontram as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, sociedades civis e fundações, as entidades com autonomia administrativa e financeira. Mas deve ser observado que as fundações apenas foram formalizadas como entidades da Administração indireta em 1987, durante o Governo Sarney. Até então havia um limbo jurídico sobre elas, visto que formalmente eram independentes, não integrando nenhuma das duas administrações, o que na prática conferia a elas um alto grau de independência operacional. Por isso elas foram agregadas neste tipo de administração.

[167] A alta concentração referente à educação é explicada pelas Universidades Federais, que assumiam a forma jurídica de fundação para adquirirem autonomia administrativa e financeira a partir da década de 70.

[168] Respectivamente Lei nº 6.036, de 01 de maio de 1974 e Lei nº 6.118 de 9 de outubro de 1974.

[169] Essa constatação pode ser comprovada no conjunto de instrumentos legais alocado na SEPLAN no período. Há uma sucessão de decretos transferindo para a SEPLAN uma série de funções relativas aos grandes programas e projetos regionais, além dos programas de impacto. Ver o conjunto de normas legais contido no documento da Presidência, “Estrutura e Organização do Poder Executivo”, SEMOR. Presidência da República; Brasília, 1989.

[170] Os dados sobre a evolução da inflação foram extraídos de Bertero (1985)

[171] Órgão colegiado, o CDE era integrado pelo Presidente da República, que o presidia, pelo Ministro do Planejamento, que exercia as funções de Secretário Geral do Conselho, e pelos ministros da Fazenda, do

Desenvolvimento, Indústria e Comércio, da Agricultura, do Interior, e do Trabalho, que passou a compor o Conselho a partir da publicação do Dec. 83.367 de 25/04/1974.

[172] Art. 3º da Lei nº 6.36/74.

[173] Sobre a atuação do CDE, ver Guimarães et al (1979), Monteiro (1983) e Cordato (1997).

[174] Sobre os conflitos deste colegiado com o empresariado, ver principalmente Cordato (1997).

[175] Durante a implantação do II PND ocorreu uma divisão entre o ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, orientado para os problemas da estabilização da economia e o déficit do balanço de pagamentos, e o ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, concentrado nas metas desenvolvimentistas de longo prazo previstas pelo 2º PND.

[176] Integravam o CDS, o Presidente da República, que o presidia, o Ministro do Planejamento-SEPLAN, que exercia as funções de Secretário Geral, e os Ministros da Educação, Trabalho, Saúde, Interior, Previdência e Assistência Social, Fazenda, Justiça, Cultura, e o Secretário Especial de Ciência e Tecnologia da PR. Note-se que, pelo perfil e amplitude setorial dos ministérios e órgãos envolvidos, pode-se inferir que na prática a questão social era tratada de forma difusa, distinguindo-se nesse aspecto do CDE, que apresentava uma composição mais enxuta e setorialmente mais homogênea.

[177] Decreto nº 83. 323 de 11/04/1979.

[178] Respectivamente Decretos nºs. 83.323 de 11/04/79; 83.324 de 11/04/79;; 83.855 de 15/08/79; 83.940 de 10/09/79; 84.025 de 24/0979; 84.344 de 27/12/79. 84.362 de 21/12/79

[179] A SEST foi criada pelo Decreto nº 84.128, de 29/10/79.

[180] Decreto-lei nº 1.813 de 1980; Decreto nº 86.029 de 27/05/1981; Decreto nº 86.215 de 15/07/81; Decreto nº 86.417 de 01/10/81 Decreto-lei nº 1. 940 de 25/05/1982; Decreto nº 90.806.

[181] Brasil. SEST/SEPLAN: "Cadastro das Empresas Estatais"-1984/1985, e "Perfil das Empresas Estais". SEST/SEPLAN, 1986.

[182] Para Cardoso, a raiz desse processo político de descontrole interno se encontra já durante o Governo Médici, quando a Presidência se mantém mais como instância mediadora dos conflitos entre os segmentos hegemônicos incrustados no interior do Estado do que como lócus de uma ação política ativa. Esse processo político teve na "delegação da política para a economia e na emergência do tecnocrata como personagem político" duas de suas principais características. De acordo com o autor, tratava-se de um fenômeno político profundo, caracterizando o "Estado enquanto organização e enquanto empresa" (Cardoso,1975,p.205).

[183] Segundo Pacheco (2002) esse perfil vem sendo modificado a partir de 1995: "Dos mais altos cargos de direção (os que respondem diretamente aos ministros), 46,5% são hoje ocupados por funcionários públicos de carreira e 14,5% por aposentados; no primeiro nível gerencial, esta porcentagem chega a 74,4% de funcionários e 5,3% de aposentados do setor público. Regina Pacheco: "Mudanças no Perfil dos Dirigentes Públicos no Brasil e Desenvolvimento de Competências de Direção" ; CLAD, Lisboa, 2002. Os dados da autora reforçam a tese dos requisitos técnicos dos dirigentes políticos, mas não nega o argumento básico desenvolvido aqui: funcionário ou não, os cargos de direção continuam sendo nomeados politicamente.

[184] Além da interrupção das fontes de financiamento e da ampliação do endividamento, a capacidade extrativa do estado foi seriamente reduzida durante a primeira metade da década de 80. Entre 1970 e 1975 a receita tributária bruta representava 26% do PIB. Em 1980 esse percentual caiu para 24,2% e em 1985 atingiu 22,1%. Em relação à poupança líquida do setor público, cai de 4, 67% do PIB em 1975 para 2,24% em 1980, tornando-se negativa em 1985. Por sua vez, os investimentos públicos, que representavam 4,1% PIB em 1980, caíram para 2,3% em 1985. Neste último ano os juros da dívida - interna e externa- já representava mais de 10% do PIB, ameaçando consumir mais de 50% da receita do setor público se não fosse a emissão de novos títulos (Sallum Jr. e Kulgemas, 1983, p. 286-88) .

[185] De acordo com estes números, entre 1980 e 1985 o crescimento do PIB havia sido de apenas 8,8%, as exportações haviam caído 5,1% entre 1984 e 1985, o índice de preços ao consumidor havia crescido 233,7% % no ano de 1985, e a dívida externa líquida havia crescido de U$ 55,9 bilhões em 1980 para U$ 87,7 bilhões em 1985 Ver: Apêndice Estatístico da "Mensagem ao Congresso Nacional". BRASIL. Brasília, Presidência da República:1986; 39-43.

[186] Dentre outros, João Sayad, Dílson Funaro, Pérsio Arida e André Lara Resende.

[187] "Ao contrário dos que afirmam resultar essa iniciativa (suspensão por tempo indeterminado do pagamento do serviço da dívida) da emergência de nossas dificuldades internas, posso assegurar que este foi um ato soberano de um país soberano, no pleno exercício de sua soberania". "Há, entre os permanentes questionadores da gestão econômica, os que apontam, monotonamente, para as mesmas causas e não se cansam de acusar a omissão do Governo em conter os seus próprios excessos, vendo, no déficit público, a razão de todos os males e a raiz de todos os problemas". (...) "Continuamos empenhados em ampliar as bases sociais de nosso desenvolvimento". (Mensagem do Presidente Sarney ao Congresso Nacional, 1987, p. I-IV)

[188] Decretos nºs 91.991 e 91.992 de 28 de novembro de 1985.

[189] Decretos nºs. 94.234 de 15/04/87 e 94. 327 de 13/05/87

[190] Para uma visão mais geral acerca da distribuição dos órgãos e das suas flutuações ver os Anexos I e II deste capítulo.

[191] Sobre a quantidade de programas considerados importantes pelo Governo e a sua dispersão entre os órgãos, ver as mensagens presidenciais entre 1986 e 1989, além do "Programa de Ação Governamental", de 1987. E sobre a quantidade de órgãos de segundo escalão ver os Anexos I e II.

[192] Decreto n° 96.814, de 28 de setembro de 1988.

[193] Lei nº 7.804 de 18 de julho de 1989, Art. 6º e 7º e incisos. Integravam o CSMA: os Ministros da Justiça; Marinha; Relações Exteriores; Fazenda; Transportes; Agricultura; Educação; Trabalho; Saúde; Minas e Energia; Interior; Planejamento; Cultura; o Secretário Especial de Ciência e Tecnologia; um representante do Ministério Público Federal; um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC; três representantes do Poder Legislativo Federal; e cinco cidadãos brasileiros indicados pelo conjunto das entidades ambientalistas não governamentais.

[194] Além da amplitude das entidades governamentais e civis agora representados no Conselho, a mudança principal em relação à Lei nº 6.931 de 31 de agosto de 1981, que originalmente havia instituído o SISNAMA, é que antes o órgão superior do sistema era o próprio CONAMA e o órgão central federal de execução era a SEMA-Secretaria de Meio Ambiente, alocada no MINTER. Agora, o órgão superior era o CSMA e o órgão executor federal era o IBAMA, resultante da antiga Secretaria de Meio Ambiente-SEMA. Mantidas as entidades setoriais federais e as entidades secionais estaduais nas mesmas funções dentro do sistema, no resto replicava-se para o alto, na Presidência, mais uma instância decisória colegiada, enquanto a antiga entidade de cúpula ficava alocada no MINTER.

[195] Lei nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974.

[196] Lei nº 7.232 de 29 de outubro de 1984.

[197] Torna-se difícil explicar as idas e vindas administrativas do Ministério e da Secretaria, visto que o Governo Sarney apresentava características nacionalistas e uma preocupação com questões estratégicas em várias políticas Na origem política do ato, talvez um ministério dominado por nomes do tradicional PMDB e líderes políticos independentes, tais como Renato Archer e Luiz Henrique, sendo que o primeiro titular, Renato Archer, foi um dos principais articuladores em favor da criação do Ministério da Ciência e Tecnologia, e um militante em torno da independência tecnológica do país na área de energia nuclear

(Ver: “Renato Archer: energia atômica, soberania e desenvolvimento”. Rio de Janeiro; Ed. Contraponto, 2006).

[198]Ao todo, na Secretaria existiam 11 sub-secretarias encarregadas de programas específicos, três órgãos colegiados (inclusive o Conselho de Ciência e Tecnologia e a Comissão nacional de Meteorologia), quatro órgãos autárquicos (INT, SEI, INPE e INPA) e três órgãos da Administração Indireta (CNPq, FINEP, CTI), em que estavam alocados inúmeros programas de áreas inovadoras e de valor estratégico, expressando a atuação da aliança entre forças políticas e segmentos da comunidade científica em favor da criação de uma base institucional para a política nacional de tecnologia Tratava-se de fato de um grande agregado institucional que contemplava todas as fases de execução da política tecnológica e da logística operacional para a mesma. Lei n° 7.740, de 16 de março de 1989 e Decreto nº 97. 733 de 09 de maio de 1989.

[199] Ver: BRASIL: “Governos da República”. Biblioteca da Presidência da República; Brasília, 1997.

[200] Um dos exemplos era o Ministério da Justiça, onde foram reinstalados vários conselhos que haviam sido desativados ou tinham perdido efetividade: o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, o Nacional de Trânsito, o Federal de Entorpecentes, o Superior de Censura, o Nacional de Política Criminal e Penitenciária, e o Administrativo de Defesa Econômica, além da criação do Conselho Nacional da Mulher. No Ministério dos Transportes, instituição sujeita ao processo de barganha político-partidário, foram formulados os Programas de Desenvolvimento dos Transportes Terrestres, o de Melhorias Físicas e Operacionais em Aglomerados Urbanos, o de pavimentação de Vias de Baixo Custo em Áreas de Baixa Renda e o Programa de Investimentos em Transportes Urbanos, demonstrando que na realidade havia um agregado de programas setoriais incrustados no órgão, desde os referentes às rodovias até programas tipicamente urbanos, tornando aquele órgão um mosaico receptor de programas dos mais diversos tipos. No Ministério da Agricultura a tônica era a aquisição das safras, beneficiando segmentos agrários, iniciativa que consumiu mais de 14 trilhões em 1985. Mas como no Ministério dos Transportes, havia a convivência de uma série de programas e órgãos dos mais diversos tipos alocados no órgão, tais como o Programa de Alimentação Popular-PAP através da COBAL, os programas de irrigação do Nordeste e Centro-Oeste, o Plano de Expansão da Pecuária Leiteira, o Programa de Armazenamento Comunitário, o Programa de Municipalização da Agricultura, além de alocar a comissão de reforma agrária, o Inemet e vários centros de pesquisa, mostrando o reduzido grau de unifuncionalização do órgão naquele período, sendo ainda responsável pela implantação dos Parques Nacionais.

[201] Sob seu guarda-chuva institucional, além das várias secretarias ministeriais, encontrava-se a SUDAM, SUDENE, SUDESUL, BNB, BASA-Banco da Amazônia, o Banco de Roraima, a SUDECO-Superintendência da Região Centro-Oeste-, além de órgãos responsáveis pela execução dos vários Planos Regionais de Desenvolvimento e programas dotados de grande suporte financeiro e capilaridade política regional, tais como o Programa de Desenvolvimento do Nordeste, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor do Nordeste-PAPP, o Programa de Irrigação do Nordeste-PROINE, o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais-POLAMAZÔNIA, o POLOCENTRO, o PROMAT, o PROSUL, o Geoeconômica de Brasília e o POLONORDESTE. Assim como no caso do MDU, no ano seguinte o MINTER receberia um reforço adicional de programas e recursos financeiros.

[202] A política urbana e a trajetória do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente é um bom exemplo para se avaliar o grau de instabilidade administrativa do governo Sarney e a conseqüente pulverização de uma política. Até 1985 as questões pertinentes à política urbana e regional estavam alocadas no Ministério do Interior, uma das principais estruturas do Regime Militar e encarregado de estabelecer e articular as relações com os agentes políticos regionais que apoiavam o regime. Mas em março desse mesmo ano foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente pelo Decreto n° 91.145, recepcionando as políticas de habitação, saneamento, desenvolvimento urbano e de transportes urbanos. Integravam a sua estrutura, além das Secretarias Setoriais de Habitação, Saneamento e Transportes, o BNH, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS). Também no início de 1986 (Dec. n° 92.350 de 29/01/86) a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos-EBTU foi transferida para o MDU. Em fevereiro de 1986 o DNOS passou a se vincular ao Ministério Extraordinário de Assuntos de Irrigação como órgãos executar do PRONI-Programa Nacional de Irrigação. Nesse mesmo ano, o Decreto-Lei n° 2.291, de 21 de novembro de 1986 extingue o BNH por incorporação de suas funções à Caixa Econômica Federal,

passando o Sistema Financeiro de Habitação a ser gerido pelo Ministério da Fazenda, Banco Central, CMN e banco do Brasil, cabendo ao MDU apenas as diretrizes gerais das políticas de habitação e de desenvolvimento urbano. Nesse contexto, mudanças ocorreram com o próprio FGTS, o principal fundo de desenvolvimento urbano do país. O Conselho Curador do FGTS, principal tutor do Fundo, criado originalmente pela Lei n° 5.107 de 13/09/66, foi extinto por ocasião do processo de incorporação do BNH pela CEF. Revelava-se de fato os sintomas de uma incompatibilidade funcional entre os objetivos da política urbana e as características bancárias do agente operador do Fundo, a Caixa Econômica Federal. Em 1988 o Decreto n° 2.408 de 05/01/88 recria o CCFTGS sob a tutela do Ministério do Trabalho e ele recebe a atribuição de gerir o Fundo. Novamente em 1987 o MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, voltando a CEF para a sua esfera de influência (decreto n° 95.075 de 22/10/87). Mas logo em 1988 ele foi reformulado em suas funções básicas (Decreto n° 96.634 de 02/09/88), denominando-se Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, com o retorno da EBTU ao Ministério dos Transportes e a transferência do CNDU, do CONAMA e da SEMA para o Ministério do Interior, tradicionalmente vinculado ao núcleo político do Governo. Na prática, desmontava-se a política urbana através da dispersão de seus instrumentos e transformavam o ministério num órgão de assistência e filantropia social. No novo Ministério foram alocados a Secretaria de Ação Comunitária, anteriormente vinculada à Presidência, a Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, a LBA e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. A partir desse período as funções de formulação e execução da política urbana ficaram dispersas entre vários ministérios e as funções vinculadas ao saneamento básico ficaram sob a tutela do Ministério da Saúde. Algumas funções do antigo MDU permaneceram no MHBES mas sob a tutela de outras secretarias, e o CNDU foi transferido para o MINTER. Finalmente, em 1989, último ano do governo Sarney, a Medida Provisória n° 29, rejeitada e reeditada em 15.02.89 como MP n° 39, extinguiu o MHBES pela Lei n° 7.739 de 16/03/89. Extinto o MBES, as atividades do Sistema Financeiro de Habitação vinculadas à CEF passaram para o Ministério da Fazenda e as demais funções para o Ministério do Interior.

[203] IMPORTANTE. Nessas subdivisões não foram incluídos os órgãos e divisões vinculados diretamente aos ministros : assessorias jurídicas, assessorias de comunicação, coordenadorias ministeriais, assessorias de assuntos parlamentares ou de comunicação e demais órgãos de assessoria aos ministros . Em média, cada ministério possuía de quatro a cinco desses órgãos. Dessa forma, caso fossem incluídos, as subdivisões teriam sido acrescidas em torno de 50 órgãos.

[204] Seis ministérios apresentavam mais de 20 subdivisões internas e entidades vinculadas: Agricultura, 24; Desenvolvimento, Indústria e Comércio, 23; Fazenda, 32; Educação, 24; Justiça, 21, e Relações Exteriores, 20. No Ministério da Agricultura, conselhos e comissões eram 7 e entidades autárquica, 9. Esses dois subconjuntos atingiam respectivamente: no MDIC, 07 e 05; Na Fazenda, 19 e 04, o maior número; no de Justiça, 10 e 3; no de Educação, 3 e 12. Mesmo ministérios com subdivisões abaixo de 20, apresentavam uma alta percentagem de entidades flexíveis ou da administração indireta. Esse era o exemplo do Ministério da Cultura: das 18 subdivisões, 3 eram conselhos e 9 eram entidades autárquicas. No de Minas e Energia, das 12 subdivisões, 6 eram conselhos e comissões e 2 eram entidades autárquicas, o mesmo ocorrendo no MINTER; das 17 subdivisões, 04 eram conselhos e comissões e 9 eram entidades autárquicas. No exemplo do Ministério da Fazenda, das 32 subdivisões, 19 eram conselhos e comissões e 4 eram entidades autárquicas, praticamente três terços das divisões internas, formando com o MME as maiores proporções dessas entidades.

[205] O Ministério da Educação aparece com 75 entidades no ano de 1986. O MEC aparece como uma exceção entre os ministérios orientados para as políticas sociais em função das Universidades Federais, IES, escolas técnicas e colégios federais. Mas a rigor, grande parte dessas entidades -autarquias e fundações das universidades federais- não pode ser analisada sob o prisma de vínculo institucional, visto que possuem independência institucional, administrativa e operacional efetivas, reconhecidas de fato e de direito. Mesmo assim, convém ressaltar que o número no ano de 1989 já era de 83, demonstrando que o governo Sarney não fez um esforço decisivo para reduzir o quantitativo das entidades autárquicas.

[206] BRASIL/SEST. Perfil das Empresas Estatais, 1989

[207] Não é possível afirmar se o esvaziamento inicial da SEPLAN deve-se aos conflitos em torno da coordenação dos sucessivos planos econômicos, ou também resultava da presença de um ministro independente em relação ao Presidente, João Sayad, vinculado a lideranças do PMDB paulista: Ulisses, Franco Montoro e Fernando Henrique. Esta hipótese é difícil de ser testada, e mesmo improvável, em

função da forma de acompanhamento dos sucessivos planos e pelo próprio fato de que a renúncia de Francisco Dornelles da Fazenda em agosto de 1985 se deveu principalmente ao fato de Sarney ter apoiado o Plano de Metas, com forte incremento dos gastos sociais, quando Dornelles propunha um corte de 10% nas despesas do governo. Quando Funaro assume, um nome ligado ao PMDB paulista, leva para a Fazenda Pérsio Arida e André Lara Rezende para diretorias do BACEN, justamente os nomes que João Sayad havia incluído na SEPLAN, após pressão para que integrassem a equipe econômica, ambos filiados ao PMDB. O padrão de coordenação dos Planos também desmente uma hipótese de exclusão da SEPLAN a partir dos conflitos em torno da coordenação dos mesmos. Em fevereiro de 1986 o Plano Cruzado foi lançado e coordenado principalmente por Dílson Funaro e os membros levados por eles e indicados por Sayad para a Fazenda, situação que perdurou em julho do mesmo ano, com as medidas corretivas, o Cruzadinho. Em novembro de 1986, ao ser lançado o cruzado II, os coordenadores do Plano foram os ministros Dílson Funaro, João Sayad, e Aldemir Pazzianoto, do Trabalho. No primeiro semestre de 1987, por ocasião do lançamento do Plano Bresser, este é o principal coordenador do Plano a partir principalmente da Fazenda, com medidas distintas das então assumidas, e João Sayad sai da SEPLAN. Mas no Plano Verão, lançado em janeiro de 1989, o padrão conjunto retorna, visto que foi lançado e coordenado pelos ministros Maison da Nóbrega, João Batista de Abreu do Planejamento, Dorothea Werneck, do Trabalho, e o ex-ministro Ronaldo Costa Couto. Portanto, o padrão interministerial de coordenação tendeu a prevalecer ao longo do período, com exceção do Plano Bresser. Ver: Pio, Carlos: "A Estabilização Heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas". RBCS; vol. 16, nº 46, junho de 2001. São Paulo.

[208] O novo Ministro trouxe João M. Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga Belluzo da Universidade de Campinas-UNICAMP, indicou Fernão Bracher para o Banco Central, e este incorporou os dois economistas que estavam com Sayad na SEPLAN, Pérsio Arida e André Lara Resende, responsáveis pelo desenho original do Plano Cruzado, como diretores do Banco Central. Ver Carlos Pio: "A Estabilização Heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas". RBCS; vol. 16, nº 46, junho de 2001. São Paulo

[209] Decreto nº 92.452 , de 10 de março de 1986.

[210] Decreto nº 93.214, de 3 de setembro de 1986.

[211] O Cadastro do Pessoal Civil foi criado pelo Decreto nº 93.213 de 3 de setembro de 1986, no bojo de uma série de medidas de racionalização e centralização dos mecanismos de controle, todas elas integrantes da reforma administrativa propostas pelo Grupo Executivo da Reforma Administrativa Pública, criado em 1986. Ver o item subseqüente.

[212] No âmbito do Plano Governamental de 1987, à SECES caberia determinar o grau de prioridade de cada programa dentro do Plano, proceder ao acompanhamento físico-financeiro dos programas, analisar as condições orçamentárias dos programas e sua inclusão no Orçamento Plurianual de Investimentos, "coordenar os setores governamentais" na implantação de programas que envolvessem mais de um órgão governamental, assumir a administração financeira dos programas que apresentassem desvios no processo de execução, determinar a realização de auditorias, e avaliar as repercussões e impactos econômicos e sociais decorrentes do processo de execução do Plano (Programa de Ação Governamental, 1987: 287-89).

[213] Decreto nº 94.159 de 31 de março de 1987. Dentre as principais medidas do decreto, as principais foram: vinculação da SEAC-Secretaria de Ação Comunitária e do Fundo Nacional de Ação Comunitária à SEPLAN, indicando que esta estava sendo orientada para assumir funções no âmbito da política assistencial; transferência da SEST para a Fazenda, assim como o Conselho Interministerial de Salários de Empresas Estatais-CISE, instituído pelo Decreto n° 91.370, de 26 de junho de 1985, a Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais e a Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira, sendo atribuído ao Ministro da Fazenda a liberdade de estabelecer as alterações que "julgar necessárias" nas duas comissões(§ 2° do Art. 3º); transferia-se para a Secretaria do Tesouro Nacional-STN a competência de estabelecer os limites de endividamento externo e interno das estatais; transferia para a Fazenda a competência de fixar as estimativas de receita para a elaboração das propostas relativas ao Orçamento Geral da União; transferia para a Coordenadoria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda o papel de manter, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores, entendimentos com instituições financeiras externas para a elaboração de planos de aplicação de recursos, bem como para o acompanhamento da execução dos projetos de cooperação financeira com o País; transferia para o Ministério das Relações Exteriores, as competências relacionadas com a promoção de negociações

bilaterais e multilaterais comerciais; e para o Ministério das Minas e Energia, a de elaborar os planos de aplicação de recursos do Programa de Mobilização Energética – PME.

[214] Decreto nº 98.356 de 3/11/89. No seu Art. 1º, definiu-se que a SEPLAN exerceria as seguintes funções: elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; elaboração do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias; elaboração da proposta orçamentária anual e de créditos adicionais relativos aos orçamentos fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social, bem assim do orçamento de outros dispêndios de empresas estatais; acompanhamento da execução dos planos e programas de desenvolvimento e dos orçamentos da União; realização e promoção de estudos e pesquisas sócio-econômicos, inclusive setoriais e regionais; *coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social*; *coordenação do Sistema de Planejamento Federal*; *coordenação do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal*; coordenação do Sistema de Serviços Gerais; modernização e informatização da Administração Federal direta, autárquica e fundacional; desenvolvimento e coordenação do Sistema Estatístico Nacional; *financiamento externo e interno de programas de desenvolvimento*; desenvolvimento de recursos humanos para a administração federal; *coordenação de assuntos afins e interdependentes que interessem mais de um Ministério*. Através do Art. 2º foi instituído o Subsistema de Informatização da Administração Pública - SIAP, com o objetivo de coordenar e normatizar o uso de uma base de informações na administração federal direta, autarquias e fundações públicas. E no Art 3º caberia à SEPLAN "organizar e manter" os Sistemas de Sistema de Planejamento Federal; de Pessoal Civil da Administração Federal; e o Sistema de Serviços Gerais da União

[215] No Art. 4º, foi definida a estrutura organizacional da SEPLAN, especificando-se as funções e os tipos dos vários órgãos integrantes. Como Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Ministro: o Gabinete do Ministro; a Consultoria Jurídica-CONJUR; a Divisão de Segurança e Informações-DSI; a Assessoria de Comunicação Social; a Assessoria de Assuntos Parlamentares. Como órgão colegiado, o Conselho Interministerial do Programa Grande Carajás. Como Órgãos Centrais de Planejamento, Coordenação e Controle Financeiro: a Secretaria-Geral-SG e a Secretaria de Controle Interno-CISET, ambas existentes em todos os ministérios como componentes do sistema de planejamento; Como Órgãos Centrais de Direção Superior, órgãos setoriais: a Secretaria de Assuntos Econômicos-SEAE; a Secretaria de Planejamento Econômico e Social-SEPES; a Secretaria de Orçamento e Finanças SOF, existente até os dias de hoje; a Secretaria de Orçamento e Controle de Empresas Estatais- SEST, existente hoje com outra nomenclatura e que voltava para a SEPLAN; a Secretaria de Modernização Institucional -SEMOR; a Secretaria de Recursos Humanos-SRH, também ainda existente; a Secretaria de Assuntos Internacionais-SEAIN; a Secretaria de Administração Geral-SAG. Como Órgão Autônomo, estava subordinado à Superintendência de Construção e Administração Imobiliária-Sucad. Através do Art. 5 º definia-se as entidades vinculadas: o Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND (autarquia); o Instituto de Planejamento Econômico e Social-IPEA, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, e a Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, que se desdobraria na ENAPfundações); e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES(empresa pública).

[216] É sintomático que apenas ao final do mandato de FHC o Ministério do Planejamento tenha conseguido organizar parcialmente os arquivos referentes ao controle das estatais, pois os antigos arquivos organizados pela SEST e SEDAP foram extraviados ou desmontados durante o governo Collor.

[217] Dentre as iniciativas de controle diferenciado que já haviam sido assumidas ao final em 1985, a definição de que os órgãos típicos de governo –autarquias, fundações e órgãos autônomos- seriam supervisionados pela Secretaria de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, enquanto as empresas estatais ficariam sob a supervisão da SEST-Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais, criada ainda em 1979. Também no âmbito da política salarial do setor público, foram criados dois conselhos distintos: o Conselho Interministerial de Salário das Empresas Estatais, e o Conselho Interministerial de Remuneração de Proventos, coordenando a política salarial do pessoal ativo e inativo integrado ao Sistema de Pessoal Civil. Ambas as iniciativas expressam a opção do Governo Sarney de criar comissões e conselhos como base para produzir consensos políticos sobre as decisões que atingiriam o interior do aparato estatal.

[218] Segundo integrantes da SEDAP na época, o quadro objetivo era de fato dos mais caóticos. O Cadastro da Administração Federal não contava com mais de 10% dos órgãos federais em seus registros. A proliferação de autarquias e fundações como mecanismos para fugir ao controle das regras vigentes na Administração Direta era a regra desde os anos 60. As fundações fixavam seus próprios vencimentos, enquanto parte das autarquias e da administração direta tinham seus salários fixados por lei. O anacronismo administrativo, a ausência de estatutos unificados e a falência do princípio do mérito davam o tom de funcionamento da Administração Direta. Desde 1974 que praticamente não se contratavam funcionários sob o regime estatutário na própria Administração Direta, com exceção do Ministério das Relações Exteriores, Polícia Federal, Ministério Público e a área tributária da Fazenda. Enquanto isso, existiam cerca de 100 mil contratados sem concurso, sob regime "celetista", enquadrados em 104 tabelas específicas de acordo com cada unidade organizacional. Entre 1973 e 1984 houve três tentativas de recenseamento do número de funcionários e empregados sem sucesso. Havia 101 tipos de gratificações diferentes para várias categorias de funcionários, e dentre os expedientes para aumento de salários, havia a possibilidade de um mesmo funcionário ser contratado duas vezes para o mesmo órgão para duplicar a remuneração. As gratificações chegavam a representar mais de 40 vezes o valor dos salários em algumas categorias. Ao final de 1984 e início de 1985, milhares de funcionários militares e civis ganharam 12 referências na matriz de promoção de suas carreiras, chegando ao topo da carreira por um simples decreto, quando demorariam mais de 15 anos para atingirem esse status. No âmbito da infra-estrutura e logística, havia 10.600 apartamentos funcionais, parte deles ocupados ilegalmente e já com um desenvolvido comércio paralelo de aluguéis e cerca de 1800 carros de representação (chapa preta). Os Ministros e Diretores de Autarquias tinham suas *despesas totais* pagas pelo Tesouro, inclusive alimentação, bebidas e residência, sem limites de gastos. Completando o quadro, o Programa de Desburocratização descentralizou para os ministérios atividades sem capacidade de acompanhá-las a contento, caso do .pagamento de pensões às famílias dos funcionários, o que resultou num acúmulo de mais de 170 mil processos parados (.Alves, 1988).

[219] Receita Líquida: resulta da arrecadação global, deduzidas as transferências a Estados e Municípios e os compromissos relativos a fundos compulsórios, subsídios e incentivos.

[220] Decreto nº 91.309, de 04 de junho de 1985.

[221] Decreto nº 91.370, de 26 de Junho de 1985

[222]Decreto nº 91.501, de 31 de julho de 1985.

[223] Dentre as medidas adotadas entre 1985 e 1987, estavam: proibição de contratação de servidores na administração Direta e Indireta; suspensão da ascensão funcional, tendo em vista as concessões arbitrárias das 12 referências promocionais de uma só vez; extinção das 104 tabelas especiais existentes nas fundações e autarquias; concessão do 13˚ salário para os estatutários e militares, reestruturação das referências funcionais de várias carreiras específicas, além da atualização do Cadastro da Administração Federal.(Aluísio Alves,1988),

[224] Segundo o depoimento de Marcelino (1987), então o segundo na hierarquia da SEDAP , tanto o DASP quanto a SEST levaram *quase um ano* para quantificar o contingente de funcionários e empregados da Administração direta e indireta.

[225] Decreto nº 93.211 de 03/09/86.

[226] O Art. 8º definia a estrutura da SEDAP da seguinte forma: I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado: a) Gabinete do Ministro; b) Consultoria Jurídica; c) Assessoria de Segurança e Informações; d) Assessoria de Comunicação Social; e) Assessoria de Assuntos Parlamentares; II-órgãos superiores de planejamento, coordenação e controle financeiro: a) Secretaria Geral; b) Secretaria de Controle Interno; III - órgãos centrais de sistemas:a) Secretaria de Recursos Humanos; b) Secretaria de Modernização Administrativa; c) Secretaria de Serviços Gerais; IV - órgãos de direção superior: a) Departamento de Administração; b) Departamento de Pessoal; V - órgão autônomo: Superintendência de Construção e Administração Imobiliária; VI - entidade vinculada: Fundação Centro de Formação do Servidor Público.

[227] O Art. 2º definia que competia ao GERAP promover as medidas necessárias "à integral implantação da Reforma, bem como lhes coordenar a execução". Para fornecer suporte ao GERAP, o parágrafo único do Art. 3º explicitava que as "solicitações e recomendações do GERAP (...) serão prioritárias e completamente atendidas e seguidas pelos órgãos e entes referidos neste artigo". Para assessorar o GERAP, a Comissão de Coordenação do Plano de Reforma Administrativa, que havia sido criada em 31 de julho de 1985, passaria funcionar como órgão consultivo do GERAP, mantendo-se a sua composição, mas alterando sua denominação para Comissão Consultiva para Assuntos da Reforma Administrativa, subordinada ao Ministro Chefe da SEDAP. O GERAP também foi reforçado através das atribuições administrativas exercidas sobre os Ministérios. No Art. 5º era definido que os Ministérios encaminhariam ao GERAP, no prazo de trinta dias contando da data de vigência do decreto, propostas para a reestruturação organizacional que fosse compatível com as diretrizes da Reforma. Mas a instalação e a coordenação desses grupos seria de responsabilidade da SEPLAN, também com a atribuição de "disciplinar seu funcionamento e coordenar-lhes a atuação".Decreto nº 93.212 de 03/09/86.

[228] Decretos 93.213; 93.214; 93. 215; 93. 216, todos de 3 de setembro de 1986. Em depoimento no Senado, em maio de 1988, o Ministro Aluísio Alves declarou que por intermédio desse instrumento foi possível se chegar ao quantitativo total de todas as subdivisões da União, cerca de 20. 600 departamentos! Nessas subdivisões estavam alocados 570.000 servidores ativos, 215. 421 inativos, 135.463 pensionistas, e um número de 1.006.490 empregados na Administração Indireta, totalizando cerca de 1,57 milhão de funcionários.

[229] Decreto nº 93. 216 de 03/09/86.

[230] Decreto-Lei nº 2.299 de 21/11/86, e Lei 7.596 de 10 de abril de 1987,

[231] Decreto nº 93.277 de 19/09/86.

[232] Decreto nº 93. 237 de 08/09/1986.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTHUR, Brian W. **Increasing Returns and Path Dependence in the Economy**. Ann Arbor the Inversity Press, 1994.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro, Revan; São Paulo, FAPESP. 2000

ANDRADE, Regis de Castro e **JACOUD,** Luciana. "Administração Pública." In: **Estrutura e Organização do Poder Executivo**- Brasília, ENAP-CEDEC, 2 vol. Vol 2, 1993

ARAUJO, Alberto Henriques Pereira de. **As Relações Institucionais Fazenda-Planejamento no Contexto de Estabilização Econômica**. 1º Congresso Interamericano del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administrácion Pública. Caracas, Julio, 1997.

ALVES, Aluísio. **No Presente com os Olhos no Futuro:** uma reforma democrática**.** Publicação do depoimento de Aluisio Alves no Senado Federal. Brasília, SEDAP/FUNCEP, 1988.

AFFONSO, Ruy. "A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil Durante os anos 80. In*:* **Seminário Sobre Planejamento e Gestão**. SEPLAN/CLAD. Brasília, 1989

ARAUJO FILHO, Valdemar F. de. "Antecedentes Político-Institucionais da Questão Metropolitana no Brasil". In **Gestão Metropolitana: experiências e Perspectivas**. Rio de Janeiro, IBAM, 1996

ABRANCHES, Sergio. **The Divided Leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil**.. Cornell University, Tese de Doutorado, Agosto de 1978.

BORGES, André. "Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial". In: **RBCS**, v. 18, n. 52, São Paulo 2003.

BOCHI, Renato e **DINIZ**, Eli. "O Corporativismo na Construção do Espaço Público". In: BOSCHI, Renato (Org.) **Corporativismo e Desigualdade. A construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro. IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991.

BERTERO, Carlos Osmar. **Administração Pública e Administradores: perspectiva histórica e eventos recentes**. Brasília, FUNCEP, 1985

BRASIL. "Constituições do Brasil" (de 1824 a 1967 e suas alterações), Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Vol. I Biblioteca da Presidência da

República, 1986.

BRASIL. DASP: **Relatórios Anuais**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1940, 1942, 1943.

BRASIL. SEST/SEPLAN. **Cadastro das Empresas Estatais,** 1981,1982,1983,1984. Brasília, Imprensa Nacional.

BRASIL SEST/SEPLAN. **Perfil das Empresas Estatais.** Brasília, Imprensa Nacional, 1986.

BRASIL. Coleção de Leis do Brasil. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, acervo da Biblioteca da Presidência da República. s/data.

BRASIL Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Brasília, 1986.

BRASIL Presidência da República, **Mensagem ao Congresso Nacional.** Brasília, 1987.

BRASIL Programa de Ação Governamental. Brasília, Presidência da República, 1987.

BRASIL Governos da República. Brasília, Presidência da República, Biblioteca da Presidência da República, 1997.

BRASIL. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos-CEPA, **A Reforma Administrativa Brasileira**. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 4 vol. 1960-1963.

BRASIL, Ministério Extraordinário da Reforma Administrativa, **A Reforma Administrativa Federal de 1963**. Departamento de Imprensa Nacional. 4 vol. 1963-1966.

BERLINCK, Eudoro. "O problema dos materiais de uso do Governo Federal". In: **Revista do Serviço Público**; v.1, nº 2; janeiro de 1938, DASP, Rio de Janeiro, 1938

BENEVIDES, Maria Victoria. "O Governo Kubitscheck : a esperança como fator de desenvolvimento". In: GOMES, Ângela de Castro (Org.) **O Brasil de JK**, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1991

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Ed. Contraponto, 2ª edição, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique**. Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, 2ª edição.

COELHO, Vera S. P.(1999), "A Reforma da Previdência e o Jogo Político no Interior do Executivo". In: **Novos Estudos**, n° 55, São Paulo, novembro de 1999.

COSTA, Jorge Gustavo. **Planejamento Governamental:** a experiência brasileira. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1971, 1ª edição.

CORDATO, Adriano Nervo. **Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil Pós-64**. São Paulo, Ed. HUCITEC/ANPOCS, 1ª edição, 1997.

DALAND, Robert. **Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro**. Rio de Janeiro, Ed Lidador, 1967, 1ª edição.

D´ARAUJO, Maria Celina. "Nos Braços do Povo: a segunda presidência de Getúlio Vargas. In: Maria Celina D´Araujo (Org**.), As Instituições Brasileiras da Era Vargas**. UERJ/FGV, 1ª edição, Rio de Janeiro, 1999

DINIZ, Eli. "Governabilidade, Governance e Reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma". In: **Revista do Serviço Público**, Ano 47, vol. 120, nº 02, maio-agosto,1996.

FARO, Clovis de, e **QUADROS DA SILVA**, Salomão L. "A Década de 50 e o Programa de Metas". In: GOMES, Ângela de Castro (Org.), **O Brasil de JK**, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1991.

GUERZONI FILHO, Gilberto. "Tentativas e Perspectivas de Formação de uma Burocracia Pública no Brasil". In: **Revista do Serviço Público**, Ano 47, Vol. 120, nº 1 jan./abr.Brasília, ENAP, 1996

GAETANI, Francisco "O Recorrente Apelo das Reformas Gerenciais: uma breve comparação". In: **Revista do Serviço Público**, Ano 54, nº 4, Brasília, ENAP, 2003.

GUIMARÃES, et al. **Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil.** Relatório de Pesquisa, Rio de Janeiro, SEMOR/IUPERJ, 1979.

GOODIN, Robert. "Institutions and their Design". In: R. Goodin (ed.) **The Theory of Institutional Design**. Cambidge University Press, 1996.

HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro e São Paulo, Forense Universitária/EDUSP, 1975.

IMMERGUT, E .M.- "As Regras do Jogo: A Lógica da Política de Saúde na França, na Suiça e na Suécia". In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n° 30, 1996.

IANNI, Otávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**-1930-1970. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1ª edição, 1971.

LAFER, Celso. **O Sistema Político Brasileiro**. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1ª edição, 1975.

LEAL, Victor Nunes **Coronelismo, Enxada e Voto:** o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo, Ed. Alfa-Omega, 6ª ed. 1993.

LIMA, Olavo Brasil de. "As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos". In: **Revista do Serviço Público**, Ano 49, nº 2, Abril-Junho de 1998. Brasília, ENAP, 1998

LEOPOLDI, Maria Antonieta. "Crescendo em Meio à Incerteza: a política econômica do governo JK: 1956-60". In: GOMES, Ângela de Castro (Org.), **O Brasil de JK**, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1ª edição, 1991.

MELO, Marcus André. "Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal". In: **Revista do Serviço Público**, Ano 47, Volume 120, nº 1, Brasília, ENAP, 1996.

MARAM, Sheldon. "Juscelino Kubitschek e a Política Presidencial". In: GOMES, Ângela de Castro (Org.), **O Brasil de JK**, Rio de Janeiro, 1ª edição, CPDOC, 1991.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil Após o II PND**. Tese de Mestrado, USP, Piracicaba, 2002.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Evolução do Estado e Reforma Administrativa**. Brasília, SEDAP/Presidência da República, 1987.

_____(2004). **Em busca do Estado Moderno: as reformas planejadas no Brasil**. In: ANAIS do IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espanha, 2-5 nov. 2004.

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

_____. "Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral". In: **Cadernos ENAP**. Brasília, 1995.

MENEZES, Raymundo Xavier de. "Classificação de Cargos: uma perspectiva histórica". In: **Revista do Serviço Público**, v. 102, nº 1 jan./mar 1969, Brasília, DASP, 1969.

MONTEIRO, Jorge Viana e **CUNHA**, Luiz Roberto de Azevedo. "A Organização do Planejamento Econômico: o caso brasileiro. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 3(4), 1973, dez. Rio de Janeiro, IPEA, 1973.

MONTEIRO, Jorge Viana e CUNHA, Luiz Roberto de Azevedo. "Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Econômico no Brasil". In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 4(1), 1974, fev. Rio de Janeiro, IPEA.

MONTEIRO, Jorge Viana. "Uma Analise do Processo Decisório no Setor Público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico". In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**; 13(1)abril, Rio de Janeiro, IPEA, 1983.

_____"Coordenação e Interdependência de Atividades na Organização Governamental". In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 9(2), agosto de 1979, Rio de Janeiro, IPEA, 1979.

NASCIMENTO, Kleber. "A Administração de Pessoal no Brasil e na França: uma tentativa de emprego do modelo prismático". In: **Revista de Administração Pública,** nº 3 de 1968, Rio de janeiro, FGV, 1968.

_____"Reflexões Sobre a Estratégia de Reforma Administrativa: a experiência federal brasileira". In: **Revista de Administração Pública**, nº1, 1º semestre, Rio de Janeiro, FGV, 1967.

NAKANO, Yoshiaki. "**Problemas de Formulação e Coordenação da Política Econômica**". In: Seminário Sobre Planejamento e Gestão. SEPLAN/CLAD. Brasília, 1989.

NISKANEN, Wiliam. **Bureaucracy and Representative Government.** Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistema Eleitoral e Reforma Política**. Rio de Janeiro, Ed Foglio, 1ª edição, 1993.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1997.

OLIVEIRA, João Batista Araújo de. "Síndicos ou Estadistas: quem prepara as elites?". In: **Revista de Administração Pública**, 20(2), abr./jun 1986. Rio de Janeiro, FGV, 1986.

PANDOFI, Dulce Chaves: "Situação e Oposição; um equilíbrio delicado"; Rio de Janeiro, FGV s/d www.cpdoc.fgv.br. Acessado em março/abril de 2007

PACHECO, Regina Silvia. "**Mudanças no Perfil dos Dirigentes Públicos no Brasil e Desenvolvimento de Competências de Direção**". In: ANAIS do VII Congresso Internacional do del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**,** Lisboa, Portugal, 8-11 Out., 2002.

PIO, Carlos. "A Estabilização Heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas", In: **RBCS**; vol. 16, nº 46, São Paulo, 2001

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State?** Cambridge, Cambrifge University Press, 1995

PEREIRA, Bresser . Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Breser (Org.), Reforma do Estado e Administração Pública

Gerencial, Rio de Janeiro, FGV, 1998.

QUADROS da SILVA, Salomão L. "A Era Vargas e a Economia". In: D´ARAUJO, Maria Celina.(Org.), **As Instituições Políticas da Era Vargas**. Rio de Janeiro, UERJ/FGV, 1999.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. "A Nova República Brasileira: sob a espada de Dâmocles". In: **Democratizando o Brasil**. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1988.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo, Ed Alfa-Omega, 3ª edição, 1990.

SOLA, Lourdes. "Estado, Transformação Econômica e Democratização no Brasil". In: SOLA, Lourdes (Org.) **Estado, Mercado e Democracia**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1ª edição, 1993.

SALLUM Jr., Basílio, e **KULGEMAS**, Eduardo. "O Leviatã Acorrentado: a crise brasileira dos anos 80". In: Lourdes Sola (org.), **Estado, Mercado e Democracia**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1ª edição, 1993.

SALLUM Jr., Brasílio, MARTINS, Carlos Estevam e GRAEFF, Eduardo. "Nova República, de Tancredo a Sarney". **Rev. Análise e Conjuntura**, v.8, nº 2 pp2-13-Curitiba, IPARDES, 1986.

SALLUM Jr., Brasílio. **Labirintos: dos generais à Nova república**. São Paulo, HUCITEC, 1996..

SOUZA, Nelson Mello e. "Reforma Administrativa no Brasil: um debate interminável". In: **Revista de Administração Pública**, 28(1), jan./mar. 1994. Rio de Janeiro, FGV, 1994.

SOLA, Lourdes. "O Golpe de 37 e o Estado Novo". In: Carlos Guilherme Mota (Org). **Brasil em Perspectiva**. Rio de Janeiro e São Paulo, DIFEL, 8ª edição, 1977.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma Administrativa no Contexto da Democracia:** a PEC nº 173/95, suas implicações e adequações ao Estado brasileiro. Brasília. DIAP, 1997.

SOARES, Gláucio Ary Dillon."Programas de Estabilização e Presidencialismo Imperial: Argentina e Brasil, com uma referência ao Peru". In: LLADÓS, J. M. e GUIMARÂES, S.P. (Org.) **Perspectivas Brasil e Argentina.** Rio de Janeiro/Brasília, IPRI, 1999.

SILBERMAN, Bernard S., **Cages of reason:** the rise of national State in France, Japan, The United States, and Grat Btitain. Chicago, University of Chicago Press, 1993

THELEN, Kathleen e **STEINMO**, Sven. "Historical Institucionalism in Comparative Politics". In: S TEINMO, K. Thelen e F. Longstrech (Eds.) **Structuring Pollitcs: Historical Institucionalism in Comparative Analysis**. Cambridge, Cambridge

University Press, 1992.

VIANA, Maria Lúcia Weneck. **A Administração do Milagre: o Conselho Monetário Nacional-1964-1974**. Petrópolis, Ed. Vozes, 1987.

WAHRLICH, Beatriz. "A Reforma Administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas-uma apreciação geral. In: **Revista de Administração Pública**, FGV, 18(1) jan./mar. 1984. Rio de Janeiro, 1984

_____. "Reforma Administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais". In: **Revista de Administração Pública**, 8(4),Rio de Janeiro, out/dez., FGV, 1974.

_____ "Reforma Administrativa Federal Brasileira: passado e presente". In: **Revista de Administração Pública** vol. 8(2), abr/jun, Rio de janeiro, FGV, 1974.

_____ "O Governo Provisório de 1930 e a Reforma Administrativa". In: **Revista de Administração Pública**, 9(4), out./dez. 1975, Rio de Janeiro, FGV, 1975.

_____ "A Reforma Administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas: uma apreciação geral". In: **Revista de Administração Pública**, FGV v. 18, nº 1, jan./mar. ENAP, 1986.

WEAVER, R. Kent e ROCKMAN, Bert A. **Do Institutions Matter?** Government Capabilities on the USA and Abroad. Washington, The Brooking Institutions, 1993.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída:** uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. São Paulo; Ed. Abril, 1980, 1ª edição..

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo