

Implicações das mudanças tecnológicas para a administração pública brasileira: o caso Ministério da Fazenda

Fernando Guilherme Tenório *

Paulo N. Figueiredo **

Eduardo Barbuto Bicalho ***

Giane Cristina dos Reis ***

Gisele Avena de Almeida ***

Vanessa Siqueira A. Teixeira ***

Carla Marisa Magalhães****

José Luis Dutra*****

Resumo

Este estudo tem como objetivo examinar algumas das implicações das mudanças tecnológicas na administração pública brasileira, particularmente no Ministério da Fazenda, do início do século XIX (de forma mais superficial) até as últimas décadas do século XX, com ênfase no período pós-1930. A pesquisa se baseia num estudo de caso isolado, a partir de evidências qualitativas colhidas de fontes secundárias.

Foi constatado que as mudanças tecnológicas influenciaram a gestão administrativa do Ministério da Fazenda, particularmente desde 1980, década a partir da qual a globalização se faz sentir mais fortemente, fruto do desenvolvimento das tecnologias da informação, o que levou a um aceleração do paradigma tecnológico na administração pública brasileira; mais concretamente, no Ministério da Fazenda.

Introdução

Este estudo visa examinar algumas das implicações das mudanças tecnológicas na administração pública brasileira, particularmente no Ministério da Fazenda, do início do século XIX (de forma mais superficial) até as últimas décadas do século XX, com ênfase no período pós-1930.

O Ministério da Fazenda foi escolhido como exemplo central dessas mudanças por se tratar de um órgão típico e de grande relevância para a administração pública brasileira, no qual profundas alterações ocorreram, em decorrência das transformações tecnológicas.

A escolha do referido tema tem suas origens na escassez de estudos sistematizados relativos ao assunto. Logo, embora esse estudo tenha como foco o Ministério da Fazenda, poderá servir como auxílio a outras pesquisas, mesmo àquelas centradas em outros organismos.

O corte temporal foi feito levando em conta a importância da chegada da família real portuguesa em terras brasileiras e das transformações no cenário burocrático-administrativo daí decorrentes, em especial quanto à criação e à consolidação dos cargos burocráticos nos departamentos do Real Erário (órgão embrionário do Ministério da Fazenda). Tais transformações e os impactos que os avanços tecnológicos têm exercido no mundo do trabalho são o alvo deste estudo. Cabe ressaltar que a opção de analisar o Ministério da Fazenda durante o século XIX, de forma mais genérica – demarcando apenas sua criação, as principais reformas e a estruturação primária de órgãos, departamentos e cargos –, se deve ao fato desta análise estar centrada nesse ministério a partir de 1930, período em que se configura uma nova dinâmica político-industrial no Brasil.

* Coordenador da pesquisa (EBAPE /FGV). E-mail: tenorio@fgv.br

** Coordenador da pesquisa (EBAPE /FGV). E-mail: pnf@fgv.br

*** Bolsistas do Programa Institucional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Pibic).

**** Pesquisadora júnior e mestranda da EBAPE /FGV.

***** Pesquisador júnior e mestre em administração pública pela EBAPE/FGV.

Este estudo foi desenvolvido a partir da consulta a livros, periódicos e documentos de cunho legal, em visitas a bibliotecas, museus e ao próprio Ministério da Fazenda; valendo-se igualmente de pesquisas na internet. É importante destacar que os dados sobre os cargos administrativos foram obtidos em consulta à *Coleção de leis da República Federativa do Brasil* (BRASIL, 1808-2000), importante fonte documental que contém leis, decretos e alvarás, cujo primeiro volume surgiu com a chegada da família real e que é publicada até hoje. Naturalmente, tais leituras – e os exercícios de interdisciplinaridade propostos – não seriam devidamente aproveitados sem que se estabelecesse uma relação adequada com o contexto histórico. Assim, a pesquisa bibliográfica representa instrumento fundamental para a análise do período abordado, bem como sua relação com a tecnologia desenvolvida e até mesmo com a produção literária.

Esta pesquisa está dividida em cinco capítulos. O capítulo 1 estabelece o conceito que lhe serve de base e que diz respeito aos paradigmas dominantes no período analisado. No capítulo 2, é feita uma breve apresentação de algumas das principais transformações tecnológicas no mundo e, em particular, no Brasil, como forma de contextualizar o Ministério da Fazenda. No capítulo 3, é apresentada a metodologia seguida neste estudo. O capítulo 4 descreve as principais mudanças e reformas ocorridas no ministério, desde a sua criação em 1808 até o final do século XX. Finalmente, o capítulo 5 busca verificar as mudanças que as inovações tecnológicas provocaram nos cargos burocráticos da administração pública brasileira, particularmente no Ministério da Fazenda, durante o referido período.

1. O conceito

Este estudo, que visa examinar as principais transformações tecnológicas que ocorreram no Ministério da Fazenda, durante os séculos XIX e XX – com particular ênfase no período a partir de 1930 –, tem como base o conceito de paradigma, visto que as referidas transformações ocorreram no âmbito de determinados padrões técnicos e econômicos. Para esclarecermos esse conceito, recorreremos essencialmente ao modelo de Freeman e Perez (1988), o qual em muito se aproxima da teoria dos *Business cycles* de Schumpeter (1939). Algumas referências serão igualmente feitas a Dosi (1982, 1988), autor que também aborda a tema aqui analisado, no âmbito do conceito de paradigma.

Começando por tratar dessa questão de um ponto de vista mais remoto (porém, não menos importante), façamos referência a Schumpeter (1939), para quem as inovações tecnológicas estão relacionadas com a dinâmica do crescimento econômico. O autor defende a existência de uma relativa periodicidade nas variações de certos fatos econômicos, variações essas que ele denomina de ciclos. Baseado nessa idéia e retomando a teoria dos ciclos longos de Kondratieff (ciclos com períodos de 50 a 60 anos), Schumpeter argumenta que os ciclos econômicos são perturbações do sistema econômico, por longos períodos, relativamente a um estado de equilíbrio. Para tal, defende que o desenvolvimento econômico resulta de três categorias de fatores: os fatores externos (como grandes encomendas da administração pública), os fatores de crescimento gradual e as inovações, sendo estas o fator dominante para a evolução econômica.

Ainda segundo Schumpeter, os ciclos longos são caracterizados pela confluência ou agregação de inovações que desencadeiam a fase inicial de prosperidade. Essa fase de prosperidade é caracterizada por uma série de projetos inovadores, seguida de uma expansão econômica marcada pelo aumento de crédito e investimento, de receitas e de empregos. Porém, à medida que as tecnologias adotadas são incorporadas ao sistema produtivo, o investimento vai abrandando e a economia vai caminhando para um processo de acomodação, dando início à fase de recessão. Essa fase, que atua de um modo contínuo e crescente, conduz à depressão, que por sua vez perdura enquanto houver investimento mal-sucedido e capacidade de oferta excessiva em face do nível da procura. Quando recomeça o estado de equilíbrio, inicia o chamado período de recuperação, marcado por investimentos em pesquisa e desenvolvimento, o que faz ressurgir uma nova era de inovações.

Para Schumpeter cada ciclo tem uma identidade própria, não se tratando, portanto, de um processo repetitivo. Assim, é nesta teoria dos ciclos longos que se encontram muitos dos pressupostos básicos do modelo Freeman-Perez, modelo esse que possui uma natureza macroeconômica (FREEMAN e PEREZ, 1988). Nesse modelo, os

autores desenvolveram a idéia de paradigma técnico-econômico, argumentando que o crescimento está relacionado com uma combinação de vantagens técnicas e econômicas. Com efeito, o surgimento de novos paradigmas origina novas oportunidades tecnológicas. Isso porque, periodicamente, ocorrem mudanças tecnológicas associadas à aplicação de inovações radicais.

Freeman e Perez (1988) sugerem que algumas mudanças tecnológicas, após um período prolongado de incubação, geram oportunidades para o surgimento de novos mercados e investimentos lucrativos e, se as condições sociais e institucionais estiverem em sintonia com essas mudanças, é gerado um clima de confiança nos empresários, clima esse que estabelece um longo ciclo de expansão econômica. No entanto, Freeman e Perez chamam a atenção para o fato da mudança tecnológica nem sempre provocar um clima de confiança podendo, pelo contrário, gerar incertezas. Isso porque o investimento em novos produtos e processos tem um retorno incerto. É aqui que o *Schumpeterian entrepreneurship* entra, como elemento decisivo para a instauração de um clima de confiança. Com efeito, de acordo com Schumpeter, a adoção de inovações por parte de um empreendedor, faz com que os passos deste sejam seguidos por outros, o que conduzirá a uma série de projetos inovadores. Assim, no seguimento dessa idéia, Freeman e Perez (1988) defendem que atitudes empreendedoras, na fase inicial das mudanças tecnológicas, são essenciais para causar euforia no mercado e aumentar o clima de confiança.

Tal como Schumpeter, Freeman e Perez (1988) defendem que as mudanças tecnológicas são específicas e, dentro dessa idéia, distinguiram quatro tipos de inovações:

- inovações incrementais – são as mais comuns e ocorrem continuamente em qualquer atividade. Resultam de invenções e melhorias no processo de produção. Esse tipo de inovação, por si só, não provoca efeitos dramáticos e pode mesmo passar despercebida;
- inovações radicais – raramente ocorrem e são mais descontínuas. Decorrem de pesquisas deliberadas em empresas, universidades ou laboratórios governamentais. Essas inovações já provocam mudanças estruturais;
- mudanças no sistema tecnológico – essas mudanças em tecnologia são difíceis de ser alcançadas e resultam da combinação de inovações incrementais e radicais. Afetam a economia, podendo mesmo gerar novos setores. Essas mudanças podem ser comparadas com o que Schumpeter designou de “constelação de inovações” (*clusters* de inovações em material sintético, petroquímica, maquinaria e outras).
- mudanças nos paradigmas técnico-econômicos – que são as chamadas revoluções tecnológicas. Algumas dessas mudanças têm tal alcance, que influenciam o comportamento de toda a economia. Conduzem à emergência de novos produtos, serviços, sistemas e indústrias, levando a um metaparadigma. Nesse sentido, a mudança de paradigma é percebida pela presença de um fator-chave (*key factor*) que, sendo um fator que já existia antes do novo paradigma começar a se desenvolver, só se impõe quando o fator-chave do paradigma em vigor começa a dar sinais de fraqueza. A partir do momento em que a nova tecnologia começa a ser adotada, a mudança torna-se irreversível. O fato de haver uma readaptação ao novo paradigma, por parte de toda a estrutura econômica, social, política e institucional, justifica a adoção da expressão paradigma técnico-econômico, por parte de Freeman e Perez (1988).

Ainda quanto aos paradigmas, no âmbito dos ciclos de crescimento econômico, Perez (1985) afirma que estes dependem de um ambiente social, político e institucional favorável. Logo, podemos observar que existe uma forte inter-relação entre crescimento e desenvolvimento econômico, inovação tecnológica e aparato institucional, conceitos que não podem ser compreendidos isoladamente.

Perez (1985) observa, ainda, que o paradigma técnico-econômico tem por base um modelo assente numa organização produtiva, que define as combinações mais eficientes e de menor custo para um determinado período, afetando as decisões de investimento. É, precisamente, o novo paradigma técnico-econômico que muda as formas de organização, distribuição e relação da produção. De fato, um novo paradigma técnico-econômico afeta quase todos os aspectos do sistema produtivo, envolvendo novos conceitos de eficiência para a organização da

produção, novos modelos de gestão e organização empresarial, novos perfis de postos de trabalho e novos padrões de investimento.

Perez (1985) também destaca o fato de existir uma confrontação social sempre que um novo paradigma está em vias de ser incorporado. Isso se deve, essencialmente, às profundas alterações da maquinaria existente e ao fato do padrão predominante de comportamento social e a estrutura institucional terem sido moldados de acordo com as necessidades e possibilidades criadas pelo paradigma anterior.

Dosi (1982) também se aproxima das abordagens analisadas até aqui, porém, levanta a questão das trajetórias tecnológicas. Para ele um paradigma tecnológico pode ser definido como um padrão para a solução de problemas predeterminados, e a maneira como se chega à solução desses problemas é denominada de trajetória tecnológica. Assim, segundo o autor, uma trajetória pode ser entendida como um padrão de resolução de problemas, para os quais, uma vez identificados, convergem os esforços tecnológicos.

Dosi (1982) também acredita na interação existente entre fatores econômicos e fatores institucionais, no âmbito da busca e seleção de novos paradigmas tecnológicos. Com efeito, a inovação não é apenas a implantação de algo novo, mas um processo social na qual ela é sustentada economicamente, seguindo procedimentos estabelecidos. Portanto, o surgimento de um novo paradigma depende de mudanças no sistema social, e, dentro desse sistema, a estrutura econômica é um fator bastante importante. Além disso, o autor afirma que as políticas públicas têm papel importante na busca por novas trajetórias tecnológicas, pois para que ocorra o processo de seleção e emergência de novos paradigmas, são essenciais os fatores institucionais e de regulamentação e controle que fazem a ponte entre a ciência e a tecnologia.¹

Dessa forma, podemos verificar que os autores aqui abordados têm pontos de vista idênticos quanto ao progresso tecnológico. Com efeito, este tem por base a mudança de paradigma, pois um paradigma, seja técnico-econômico (FREEMAN e PEREZ, 1988) ou tecnológico (DOSI, 1982), sempre traz consigo inovações tecnológicas. Essas inovações interferem nas forças produtivas, tanto em termos de recursos físicos quanto de recursos humanos.

Com efeito, essas alterações chegam a cada país de forma e em ritmos diferentes, pois os países divergem no modo como conduzem a mudança tecnológica, não só no âmbito das políticas governamentais de promoção da inovação, mas também das suas instituições socioeconômicas. Logo, é natural que essas mudanças ocorram no Brasil de um modo diferente do verificado em outros países. Como é objetivo deste estudo verificar de que forma essas mudanças ocorreram no Brasil, em particular no Ministério da Fazenda, comecemos por uma breve abordagem de algumas das principais alterações tecnológicas ocorridas, em nível mundial, entre os séculos XIX e XX, como forma de contextualizar a realidade brasileira e verificar se existe uma defasagem significativa entre essa realidade e a do resto do mundo.

2. Uma breve abordagem acerca do contexto tecnológico nos séculos XIX e XX

2.1 Mundo

Durante a primeira metade do século XIX, o mundo viveu a primeira Revolução Industrial (ver tabela descritiva, em anexo). Essa fase marca o encerramento do primeiro ciclo longo de Schumpeter, que teve início por volta de 1780 e ficou marcado pelo predomínio dos seguintes *key factors*: algodão, têxteis, ferro e máquina a vapor. Nesse ponto, Freeman e Perez concordam com Schumpeter, já que também destacam esse período como o período da primeira Revolução Industrial e enfatizam os mesmos *key factors*. A partir de então, a mecanização começa a ser a palavra de ordem (FREEMAN e PEREZ, 1988), ainda que só se estenda à indústria e à agricultura.

¹ Dosi (1982) propõe a existência de fortes similaridades entre a natureza e os procedimentos da ciência e da tecnologia.

Por volta da segunda metade do século XIX, começa o segundo ciclo longo de Schumpeter. É a segunda Revolução Industrial, que vai até finais do século XIX, tendo como *key factors*: a ferrovia, o vapor e o aço. Contudo, ainda não é nessa fase que os avanços tecnológicos serão sentidos na administração pública (FREEMAN e PEREZ, 1988).

A entrada no século XX, de acordo com Schumpeter, assinala o início do terceiro ciclo longo, o qual se prolonga por toda a primeira metade do século e é designado por ciclo neo-mercantilista. Os *key factors* são os setores químico, elétrico e automobilístico. Mais uma vez, Freeman e Perez partilham da opinião de Schumpeter, tanto no que diz respeito ao corte temporal, como no que se refere aos *key factors* (FREEMAN e PEREZ, 1988). Esse período, entretanto, foi também altamente influenciado por dois acontecimentos que marcaram o século XX: as duas Guerras Mundiais. Nesse aspecto, é possível afirmar que a relação entre o trabalho científico e sua aplicação tecnológica, só começa com a I Guerra Mundial (1914-1918). Durante esse período, em todos os países beligerantes, os cientistas foram mobilizados para o esforço de guerra, e, a partir de então, a indústria descobriu o tremendo poder da ciência para alcançar soluções tecnológicas.

O desencanto com a tecnologia só ocorre com a Grande Depressão, que se inicia nos EUA, em 1929, e rapidamente se alastra para o resto do mundo. A Grande Depressão pode ser interpretada, dentro da teoria schumpeteriana, como uma fase resultante do período de euforia econômica gerada pelo modelo de produção em massa (ou fordista), o qual provocou um desequilíbrio entre a capacidade de oferta e a capacidade de procura, dando origem a uma fase recessiva (TORRES JR., 1994).

Porém, esse cenário não impede a continuidade do processo de inovação tecnológica, o qual tem um grande impulso, particularmente, com a II Guerra Mundial (1939-1945). O conflito acaba por estabelecer uma civilização tecnológica mundial, pois todos os exércitos exigiam uma tecnologia moderna. Além disso, todos eles utilizavam mão-de-obra não-ocidental na guerra tecnológica, isto é, na construção de maquinaria moderna para o provimento de material bélico. Isso fez com que a população, em escala mundial, passasse a ter consciência do poder, em parte terrível, da moderna tecnologia.

É, também, pertinente afirmar que uma das conseqüências do avanço tecnológico está relacionada com o nível educacional. De fato, a tecnologia progride tanto que, no início do século XX, a alfabetização torna-se uma necessidade social nos países industrializados. Na fábrica ou no escritório, passa a ser necessário saber ler e escrever, pelo menos, num nível elementar. Em termos administrativos, note-se que, no início do século XX, a maior parte do trabalho de escritório era essencialmente manual, situação que caracterizou quase todo o século XIX. Uma boa caligrafia era, portanto, requisito necessário para o exercício de um cargo administrativo, o que tornava o trabalho excessivamente lento. Só com a proliferação da máquina de escrever nos escritórios (que surge nos EUA, no fim do século XIX, mas só se aperfeiçoa, tornando-se automática, na década de 1930) é que o trabalho passa a ser feito mais rapidamente e de uma forma mais atraente, correta e econômica (PESSANHA, 1987).

Porém, até à primeira metade do século XX, o grande esforço tecnológico esteve centrado nos dois conflitos bélicos, o que fez com que a tecnologia chegasse mais lentamente ao campo da administração pública. Nessa fase, que abrange toda a primeira metade do século XX, a máquina continuou a ser palavra de ordem, mas sob os auspícios da engenharia, à medida que o trabalho tecnológico se tornava cada vez mais especializado, em virtude da crescente complexidade da tecnologia e do crescente conhecimento científico e tecnológico.

Durante esse período, o quadro capitalista se consolida em todo o mundo. Os países da África, da Ásia e da América Latina, que se colocam fora dos pólos de desenvolvimento, estão atrelados às nações industriais e são vistos como fornecedores de matéria-prima barata e consumidores de produtos manufaturados cada vez mais valorizados.

A tecnologia atinge o mais alto grau de sofisticação. Produzir melhor e com menos custo torna-se uma obsessão instrumentalizada pela pesquisa, a qual passa a ser alvo dos governos e das próprias empresas, quando são criados centros universitários de pesquisa tecnológica. As fábricas de maior porte começam a criar os seus

laboratórios. Surgem máquinas de fazer máquinas, novos produtos e novas máquinas (NISKIER, 1972); num quadro de inúmeras inovações incrementais e radicais (FREEMAN e PEREZ, 1988). Alguns exemplos dessa situação podem ser observados na tabela cronológica, em anexo.

Essa nova era da industrialização traz um surto de desenvolvimento industrial e o gradativo distanciamento entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos. De acordo com Freeman e Perez (1988), isso acontece porque os países divergem no modo como conduzem a mudança tecnológica, não só quanto às políticas governamentais de promoção da inovação, mas também no que diz respeito aos agentes econômicos.

Podemos observar que, durante esse período, grande parte das inovações tecnológicas surgem nos EUA. Aliás, são precisamente essas inovações tecnológicas que vão fazer com que surja a linha de montagem nos EUA, cujos pioneiros, Taylor e Ford, levam para o interior da organização a lógica mecanicista.

Com o fim da II Guerra Mundial, em 1945, começa – e ainda está em curso – a terceira Revolução Industrial, mais conhecida como Revolução Tecnológica. É a era da energia atômica, da cibernética, da bioquímica, da microeletrônica, da computação, da biotecnologia e das telecomunicações, conforme demonstrado na tabela cronológica em anexo.

O fim da II Guerra Mundial e a entrada na segunda metade do século XX marcariam, então, o início do último ciclo econômico longo. O início dessa fase, de acordo com Freeman e Perez (1988) é marcado por um boom (semelhante ao de 1850-1860) baseado na difusão de um novo paradigma técnico-econômico. De acordo com os autores, esse boom é consequência da predominância de políticas keynesianas, que evitaram outra grande depressão, como a de 1930.

Entretanto, as profundas recessões dos anos 1970 e 1980 – caracterizadas por elevadas taxas de desemprego – derrubaram a possibilidade de qualquer eficácia das políticas keynesianas. A crise estrutural da década de 1980 foi tão profunda, que chegou mesmo a ser comparada à Grande Depressão. De acordo com Schumpeter, a principal fonte de flutuação cíclica foi a instabilidade do investimento. Isso decorre de diferenças na percepção das oportunidades de investimento por parte dos empresários, e do fato de que as próprias inovações verificadas são mais ou menos perceptíveis, conforme o tipo.

É precisamente nesse nível que atua o paradigma da tecnologia da informação (atualmente em vigor), que surge como forma de transmitir o conteúdo específico do novo paradigma técnico-econômico, o qual requer uma infra-estrutura que permita suprir a demanda por novos métodos já adotados, assim como para torná-los acessíveis (FREEMAN e PEREZ, 1988). Com efeito, os sistemas de informação estão cada vez mais associados aos processos produtivos, além de criarem condições favoráveis ao surgimento de outras inovações. Logo, o novo paradigma técnico-econômico – que implica a capacidade de lidar com vastas e variadas informações – é um paradigma flexível, contrário ao paradigma mecanicista em vigor até então.

Em termos administrativos, as mudanças também se fizeram sentir e a estrutura organizacional deixou de ser puramente funcional e hierárquica, adotando um modelo misto e híbrido, a organização matricial, que oscila entre a ênfase interna nas funções organizacionais e a ênfase externa no produto ou no serviço oferecido pela empresa.

A globalização da economia, proporcionada pela tecnologia da informação, fez com que, a partir da segunda metade do século XX, as funções administrativas conhecessem um grande crescimento. O emprego de pessoal administrativo cresceu, principalmente, em virtude do volume das comunicações, da conservação de dados e de outras atividades burocráticas, compensando os efeitos restritivos sobre a mão-de-obra, gerados pela automação e o advento de modernos equipamentos de escritório (PESSANHA, 1987). Assim, é importante referir que, em 1982, nos EUA, o desemprego tecnológico foi reconhecido como um problema social (ver tabela cronológica, em anexo).

Contudo, para algumas instituições, a instalação de computadores pouco afetou o quadro total de funcionários, surgindo, inclusive, novas especializações. Muitas empresas que automatizaram suas atividades de escritório aumentaram também seus investimentos em instalações e equipamentos. Conseqüentemente, muitos funcionários se libertaram de tarefas rotineiras e repetitivas, sendo novamente treinados e incumbidos de outras funções, em outros departamentos (PESSANHA, 1987).

Com efeito, à semelhança do que ocorreu na segunda Revolução Industrial, com o telefone e o telégrafo, a automação também possibilitou, durante a Revolução Tecnológica, a criação de vários outros tipos de atividades, com o emprego de muitas pessoas em novas funções.

Paralelamente, com o crescimento econômico e a descoberta de novos métodos de trabalho, decorrentes do desenvolvimento tecnológico, o controle estatal sobre as atividades privadas aumentou, através de impostos e de órgãos reguladores, o que fez surgir nas empresas, novas tarefas administrativas, decorrentes do preenchimento de formulários e da apresentação de documentos até então desnecessários (PESSANHA, 1987).

Mas, se a tecnologia conduziu, ainda que indiretamente, a essa situação, o desenvolvimento tecnológico também é fruto do contexto da época, já que a crescente carga de trabalho que recai sobre os serviços administrativos passa a exigir a implantação de métodos e equipamentos mais rápidos e eficientes. Exemplo disso é o aperfeiçoamento do cartão perfurado para a contabilidade, que representou um grande avanço na tarefa de realizar trabalhos de maior volume (NEUNER e KEELING, 1972).

Por outro lado, com o passar do tempo, o advento das tecnologias da informação torna-se cada vez mais evidente, e o conhecimento passa a ser a maior riqueza das organizações. Isso faz com que a inflexibilidade das produções padronizadas seja ultrapassada por sistemas flexíveis, pelo trabalho em rede e aptidões específicas. Nas empresas, a hierarquia administrativa passa a ser gradativamente substituída pelas redes internas e os departamentos funcionais e de produtos/serviços do esquema matricial, começam a ceder lugar às equipes de trabalho; com o foco nos controles tornando-se cada vez mais flexível, promovendo a inovação, a criação e a propagação do conhecimento. A internet é ilustrativa dessa situação.

Portanto, na passagem para o século XXI, as empresas mantêm estreita cooperação em termos tecnológicos, de controle de qualidade, treinamento, planos de investimento e de produção.

De fato, o sistema mecanicista, que vigorou até à primeira metade do século XX, dá lugar a um sistema orgânico, que procura adaptar-se a ambientes instáveis e turbulentos, como é o ambiente em que a maioria das empresas vive atualmente.

No campo administrativo, de acordo com Daft (2000), a estrutura organizacional deixa de ser burocrática, permanente, rígida e definitiva, passando a ser flexível, mutável, adaptativa e transitória. A autoridade deixa de se basear na hierarquia e no comando, para se apoiar no conhecimento e na consulta. O desenho definitivo de cargos e de tarefas, com funções estáveis e bem definidas – e profissionais especialistas e univalentes –, dá lugar a um desenho provisório, com cargos mutáveis, redefinidos constantemente e com profissionais polivalentes. O processo de decisões, centralizado na cúpula da organização, cede a vez a um processo descentralizado ad hoc (aqui e agora); enquanto que as comunicações passam de verticais a horizontais.

Em suma, a burocracia do paradigma mecanicista dá lugar a uma “adhocracia”, que se torna emergente na segunda metade do século XX (DAFT, 2000). Tudo isso devido à evolução da tecnologia da informação, a qual leva à globalização da economia e provoca, conseqüentemente, profundas alterações não apenas econômicas, mas também sociais, políticas e culturais, com influência decisiva na administração pública.

Contudo, convém salientar que a influência da tecnologia na administração pública não se faz sentir da mesma forma em todas as economias, já que as condições que viabilizam um paradigma tecnológico num dado país, são diferentes ou até inexistentes em outro. Portanto, são as especificidades de cada economia que marcam a diferença, e as instituições são os principais atores na modelagem de novos patamares tecnológicos. Na

verdade, a administração pública tem um papel-chave na evolução do processo econômico, e Schumpeter chegou mesmo a explicitar as encomendas da administração pública como uma das modalidades que mais potencializam a inovação. Como exemplo temos não só a indústria da defesa (como aconteceu nas duas Guerras Mundiais), mas também a investigação científica em domínios de ponta ou que exigem investimentos pesados (como a exploração astronáutica ou a física das partículas elementares).

Nesse sentido, podemos concluir – segundo o modelo Freeman-Perez (1988), a teoria de Dosi (1982, 1988) e os pressupostos da teoria de Schumpeter (1939) – que a influência entre o desenvolvimento tecnológico e a administração pública é mútua, pois entre as grandes fontes de desenvolvimento tecnológico estão os investimentos da administração pública, e o que daí resulta em muito influencia toda a estrutura e organização do sistema público.

2.2 Brasil

2.2.1 Algumas características da evolução tecnológica brasileira

Com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, a sede do governo português é transferida da Europa para a América e, “de um dia para o outro, o Brasil passava [na prática, mas não teoricamente] à situação de metrópole e Portugal, à de colônia” (MARQUES, 1976, p.615). Assim, algumas medidas são tomadas (ver tabela cronológica em anexo):

- abertura dos portos brasileiros ao comércio mundial;
- é liberada a instalação de fábricas na colônia; ou seja, liberação da atividade industrial (alvará de 1-4-1808);
- são criadas diversas instituições, como:
 - Banco do Brasil;
 - Imprensa Régia;
 - Intendência-Geral da Polícia;
 - Conselho Supremo Militar;
 - Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação;
 - Tribunal de Mesa e do Desembargo do Paço e da Consciência das Ordens;
 - Erário Régio (ou Real Erário).

Essas medidas não ficam por aqui e o alvará de 1808 é complementado pelo alvará de 1809, que proporciona:

- isenção de direitos aduaneiros às matérias-primas necessárias às fábricas nacionais;
- isenção do imposto de exportação para os produtos manufaturados do país;
- concessão de privilégios exclusivos, por 14 anos, aos inventores de novas máquinas;
- concessão de empréstimos às manufaturas de algodão, lã, seda, ferro e aço (LUZ, 1975).

Assim, mesmo se observando um esforço para favorecer o desenvolvimento industrial do Brasil, um ano após o alvará de 1809 ser instituído, é assinado um tratado com a Inglaterra, conferindo às manufaturas inglesas uma tarifa preferencial de 15%, inferior mesmo à outorgada aos gêneros portugueses, que pagavam 16%. Logo, o mercado brasileiro é entregue às manufaturas inglesas, o que anulou todo o esforço anterior em favor das fábricas nacionais (LUZ, 1975).

Em 1815, com a transformação do Brasil em Reino Unido ao de Portugal e Algarve, a situação industrial do país não se altera e, em 1821, quando a família real regressa a Portugal, o país fica numa situação econômica desfavorável, o que dificulta o seu avanço tecnológico. As finanças brasileiras estavam de tal forma comprometidas que, em 1825, o Banco do Brasil é liquidado.

Em 1822, com a Independência do Brasil, começa o Primeiro Reinado. Porém, o país continua em dificuldades, com fortes limitações ao progresso técnico; em parte, fruto da política de câmbio livre e da concorrência das manufaturas inglesas. A esse propósito, é importante referir que o Brasil, para se livrar da situação vexatória em relação à Inglaterra, vai concedendo às outras nações os privilégios auferidos pelos ingleses e, com o decreto de 28-9-1828, todas as mercadorias estrangeiras passam a pagar direitos aduaneiros na razão de 15%, qualquer que fosse a sua origem.

Logo, a economia brasileira permanece à margem do processo de industrialização e, em consequência, não se reproduzem no país as condições necessárias ao desenvolvimento interdependente que envolvia os setores de educação, ciência, tecnologia e indústria, que estão na base das transformações socioeconômicas trazidas pela Revolução Industrial.

E mesmo com uma estrutura econômica predominantemente agrícola, as ciências agrárias não prosperaram. A mão-de-obra escrava não favorecia nem justificava iniciativas visando elevar seu padrão técnico e educativo, o que, por seu turno, não permitiu mudanças nas técnicas produtivas. Daí a fragilidade das medidas isoladas, típicas da época, que não possibilitaram o enraizamento da pesquisa científica e tecnológica e a difusão do progresso técnico na economia nacional (FERREIRA, 1983). Essa situação não se alterou nem com a criação da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, em 1828.

Em 1835, é elaborado um decreto de incentivo às construções ferroviárias, que, mais tarde, será aproveitado pelo Visconde de Mauá.

Na década de 1840, expiram os diversos tratados comerciais entre o Brasil e os outros países, incluindo a Inglaterra, e o país passa a ter oportunidade para criar uma nova política de proteção à indústria nacional. Nesse sentido, é criada, em 1844, a Tarifa Alves Branco, cujo objetivo principal é prover rendas ao Estado, mas que acaba por beneficiar a indústria, na medida em que passa a tributar em 30% a maioria dos produtos estrangeiros, protegendo, assim, as manufaturas nacionais (LUZ, 1975).

Contudo, esses esforços para promover o desenvolvimento industrial brasileiro já não encontram um ambiente tão favorável como o existente na época dos alvarás de dom João VI. Em meados do século XIX, o café domina a economia brasileira, instaurando uma mentalidade baseada na crença de um destino eminentemente agrícola do país. Além disso, havia no Brasil e nos demais países ocidentais, a convicção no equilíbrio econômico pela repartição internacional do trabalho, mediante a qual haveria nações agrícolas (como o Brasil) e nações industriais. Esse dilema – promover a industrialização do país ou atender aos interesses agrícolas – é vivido pelos dirigentes brasileiros durante longo tempo.

Na passagem para a segunda metade do século XIX, entretanto, alguns acontecimentos determinantes para o futuro do país dão impulso à atividade industrial no Brasil. O fato mais significativo foi a extinção do tráfico de escravos, em 1850, o que tem consequências não só em relação à mão-de-obra, mas também quanto ao capital, que toma outro rumo. A extinção do tráfico, juntamente com as epidemias e a grande absorção de mão-de-obra pela lavoura monocultora do café, cria grandes problemas de escassez de mão-de-obra, contribuindo para a elevação dos preços dos gêneros de primeira necessidade. Diante desse quadro, o governo imperial toma várias medidas que visam ativar a construção de estradas de ferro e de rodagem, estimular a colonização estrangeira e aperfeiçoar a agricultura, pela divulgação de processos técnicos mais avançados e pela adoção de maquinaria. Também, nessa época, surge um visionário que direciona seus esforços para o desenvolvimento industrial do Brasil. É ele o Visconde de Mauá, que realiza investimentos na siderurgia, nas indústrias naval e mecânica, no transporte ferroviário, aquático e no setor bancário, entre outras atividades; mas que não tem sucesso em seus empreendimentos, por falta de apoio governamental.

A seguir, alguns dos acontecimentos que marcam esse período, particularmente, nos transportes e nas comunicações (ver tabela cronológica, em anexo):

- na área dos transportes, em 1851, é feita a primeira ligação, por navio a vapor, entre o Brasil e a Inglaterra. Em 1854, Mauá inaugura a primeira ferrovia no Brasil;
- nas comunicações, em 1852, a telegrafia elétrica chega ao Brasil e, em 1874, o país passa a se comunicar diretamente com a Europa, através de cabo transatlântico. Em 1883, a telefonia é implantada no Brasil.

Podemos observar, então, que entre meados das décadas de 1850 e de 1880, o Brasil passa por um período de acentuado progresso, especialmente, nos transportes e nas comunicações. Embora a atividade agrícola continue a absorver grande parte dos capitais e da mão-de-obra disponíveis, algumas pequenas fábricas e empresas são fundadas, nesse período (ver tabela cronológica, em anexo).

Em 1869, o vapor é utilizado pela primeira vez no ramo têxtil, em São Paulo, mas nem por isso a indústria se torna totalmente mecanizada. Em 1877, surgem as primeiras companhias ferroviárias inglesas. Apesar disso, nesse mesmo ano, o Brasil é atingido por uma profunda crise econômica, o que leva vários estabelecimentos de crédito à falência, incluindo o do Visconde de Mauá (fundado em 1851). Em um cenário caracterizado por proteção tarifária moderada para a indústria nacional (Rio Branco) e por um governo que não intervém diretamente no setor, o país vive um mal-estar econômico que nem a criação da Associação Industrial, em 1880, consegue superar.

Por outro lado, se o desenvolvimento dos meios de transporte e a instalação das linhas telegráficas muito contribuíram para o desenvolvimento do país, igualmente impulsionaram a conquista do mercado brasileiro pelas mercadorias estrangeiras. Contudo, já existia no Brasil um embrião de indústria que reagia e tentava impor-se através de políticas protecionistas (LUZ, 1975). Mesmo assim, só no último período do século XIX é que o Brasil apresenta sinais mais consistentes de desenvolvimento, situação para a qual é determinante a promulgação da Lei Áurea, em 1888, extinguindo a escravidão no país. A abolição da escravidão faz com que os antigos escravos adquiram a condição de assalariados e passem a constituir um mercado consumidor potencial, mercado esse que antes era bastante reduzido. Por outro lado, as cidades brasileiras passam a receber um grande fluxo de imigrantes europeus, os quais trazem consigo alguma prática de trabalho no setor industrial, segmento no qual também se fixam, não se limitando à atividade agrícola, como antes acontecia.

É também a partir desse momento que a produção cafeeira experimenta a fase de maior impulso e o Brasil se torna o maior exportador mundial do produto (SIMONSEN, 1939). Não obstante a primazia do café, dessa vez, já começava a surgir uma mentalidade de defesa do desenvolvimento industrial.

Se em termos industriais, um maior desenvolvimento só começa a partir do final do século XIX, em termos administrativos, não há referências à adoção de tecnologia, ao longo de todo esse período. O trabalho burocrático continuava basicamente manual, materializado nos livros anotados a bico de pena.

De fato, durante quase todo o século XIX, o Brasil permanece na chamada era agrícola e/ou artesanal (ver tabela descritiva, em anexo), não acompanhando o paradigma mecanicista vigente na Europa e nos EUA. Em 1889, com a Lei Áurea e a imigração crescente, o começo de um surto industrial dá início a um paradigma semi-mecanicista. “Semi” porque não atinge todos os setores, nem consegue se expandir para um número expressivo de organizações. Além disso, o setor siderúrgico não estava desenvolvido, e sem ele seria difícil avançar na mecanização e na industrialização. Esse atraso ocorre porque na Europa, por causa da Revolução Industrial, desenvolve-se uma educação mais tecnológica e crescem os contingentes de técnicos e trabalhadores industriais urbanos, ao passo que o Brasil estimula uma educação que, além de elitista, é contrária à formação de uma mentalidade mais prática e ao nascimento de ocupações de caráter mais técnico e científico. A elite intelectual brasileira, educada, em grande parte, dentro do padrão ideológico liberal-burguês vigente na França e na Inglaterra é, porém, conservadora e antimodernista, pois está saindo de uma sociedade rural-escravocrata. É uma elite educada para manter o status quo da velha ordem agrária e patrimonial.

Logo, se poucos particulares com sentido empresarial instalam as novidades em fazendas ou fábricas; se o Estado incentiva o gosto e o emprego de inventos modernos, com a importação de alguns e com a concessão de privilégios, isenções e prêmios a quem os admita ou conceba, a extensão e o uso dado às experiências têm

alcance reduzido. Permanece a mentalidade de que o Brasil deveria continuar agrícola, não se valorizando as inovações. Essa mentalidade provoca um círculo vicioso, no qual não se fala em progresso, uma vez que a poderosa elite burguesa instalada não necessitava dele para enriquecer, pois já vivia de forma abastada.

Em suma, apesar do século XIX preparar o mundo para assistir a grandes transformações de caráter econômico e tecnológico, oriundas dos países mais desenvolvidos, o avanço tecnológico brasileiro foi insignificante. Embora as décadas que antecederam o segundo quartel dos oitocentos tenham sido uma espécie de ante-sala para o crescimento em escala mundial da economia capitalista industrial – mudando definitivamente as relações entre as pessoas –, no Brasil, o desenvolvimento tecnológico caminhava mais devagar. De fato, enquanto na Europa e nos EUA a palavra-chave da primeira metade do século XIX foi “mecanização”, no Brasil foi “artesanal”.

Essa situação só começa a sofrer ligeira alteração no final do século XIX e, mais intensamente, no início do século XX; em particular, com a I Guerra Mundial, que dá um certo impulso à indústria nacional, por causa das dificuldades de importação, o que estimulou o surgimento de novas indústrias. De fato, durante esse período, o volume das importações sofre uma queda, pois os principais fornecedores de manufaturas estão diretamente envolvidos no conflito. Assim, livre, por algum tempo, da difícil concorrência dos produtos estrangeiros, a indústria brasileira começa a ser incrementada. Em 1920, o primeiro censo realizado após a guerra mostra que o Brasil já possuía 13.336 estabelecimentos industriais, contra os 3.258 apurados no censo de 1907. Cabe observar, que para a tabulação dos dados do censo de 1920, foi utilizada a máquina de Hollerith, equipamento que o Ministério da Fazenda brasileiro já usava desde 1917.

Durante a década de 1920, são criados dois importantes organismos para o desenvolvimento industrial e tecnológico do país (ver tabela cronológica, em anexo):

- em 1926, é criado o Laboratório de Ensaio de Materiais (LEM); e
- em 1928, é criado o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp).

Ainda que a criação desses órgãos indique a vontade de se promover o desenvolvimento tecnológico e industrial do país, a generalização de uma consciência política favorável à industrialização só surge com a Revolução de 1930. Isso decorre da preocupação quanto à sustentação do nível da atividade interna, visando minimizar o impacto da Grande Depressão, que atingiu o Brasil em 1929, e que se materializou na redução das exportações nacionais. Portanto, a Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, lança as bases do Estado administrativo no Brasil e dá início ao verdadeiro paradigma mecanicista, em território nacional. Vargas assume, então, o compromisso de implantar a grande siderurgia como setor indispensável a um amplo programa de industrialização nacional. Aliás, segundo Vargas, o surto industrial só estaria assegurado se o Brasil estivesse habilitado a fabricar a maior parte das máquinas que lhe eram indispensáveis. Com efeito, esse movimento entende como prioritária a ampliação do setor de máquinas e equipamentos que servisse de apoio ao surto industrial desejado naquela época (FERREIRA, 1983).

Em 1931, é criado o Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio e são promulgadas uma série de leis sociais. Em 1933, a indústria torna-se a principal fonte econômica brasileira, em substituição ao café. O que muito contribuiu para esse impulso foi o fato do Brasil, durante a Grande Depressão, ter visto as suas exportações comprometidas. Como não tinha recursos para continuar a comprar produtos estrangeiros, viu-se compelido a lançar mão do talento industrial nacional, a ponto de, já em 1940 – quando os efeitos da II Guerra Mundial ainda não eram sentidos em toda a sua amplitude –, o parque industrial do país já registrar 49.418 unidades de produção (RIBEIRO, 1986). No entanto, para que o Brasil chegasse à década de 1940 nessas condições, outros acontecimentos importantes marcaram os anos 1930, especialmente no campo administrativo (ver tabela cronológica, em anexo):

- em 1933, é criada a legislação trabalhista;
- em 1936, é instaurada a primeira lei geral para o serviço público, criando normas básicas de administração de pessoal e um sistema de classificação de cargos;

- em 1938, é criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), “braço administrativo” do governo Vargas (eleito em 1934). Para cumprir a sua missão, o Dasp iniciou um movimento de profissionalização do funcionalismo público, implantando um sistema de ingresso competitivo e critérios de seleção por merecimento. Além disso, centralizou as atividades relacionadas a pessoal, materiais, orçamento, organização e métodos (KEINERT, 1994).

Entretanto, só na década de 1940, com a II Guerra Mundial, é que o Brasil vive uma profunda revolução industrial. É quando surgem as empresas fabricantes de máquinas-ferramenta e é criada a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, a qual surge dois anos após ser fundada a Confederação Nacional da Indústria (CNI) (ver tabela cronológica, em anexo). A siderurgia começa, assim, a desenvolver-se, conduzindo à primeira produção de aço da companhia siderúrgica de Volta Redonda, em 1946.

Em 1942, é estruturado o ensino industrial e definida a sua posição no sistema escolar brasileiro – com a Lei Orgânica do Ensino Industrial – e é criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). Começa, então, a profissionalização da pesquisa científica e tecnológica, e os pesquisadores ganham identidade própria, passando a compor uma classe social definida. Paralelamente, há uma crescente e multiforme intervenção governamental na atividade de pesquisa. A ciência e a tecnologia passam, assim, a integrar os planos governamentais (FERREIRA, 1983). Esse setor experimenta um particular avanço nas décadas de 1960 e 1970, quando a competência e a racionalidade técnicas passam a ser determinantes na administração pública brasileira (KEINERT, 1994).

Ainda na década de 1950, desenvolvem-se no Brasil as subsidiárias de grandes empresas estrangeiras – que se instalam no país, estimuladas pela concessão de incentivos –, as quais possuem vasta experiência em suas respectivas áreas de atuação, o que representa uma importante etapa na evolução industrial brasileira (VICECONTI, 1977).

Em 1955, Juscelino Kubitschek lança o Plano de Metas, cujo slogan era “Percorrer 50 anos em 5 anos” (BEN-NASSAR e MARIN, 2000). O Brasil embarca, assim, num plano de industrialização acelerada. Entre as soluções administrativas que o governo encontrou para viabilizar a implantação do plano, destaca-se a instauração de um sistema institucional mais flexível e apropriado à execução dos planos de desenvolvimento.

Contudo, após o boom do Plano de Metas, mais precisamente entre 1962 e 1967, a economia brasileira passa por alguns anos de semi-estagnação. Durante esse período, começam a ser assentadas as bases da recuperação, quando alguns acontecimentos marcaram os anos 1960 (ver tabela cronológica, em anexo):

- em 1961, a IBM monta os primeiros computadores no Brasil e, três anos depois, o país passa a exportar computadores, através dessa empresa;
- em 1969, o governo cria incentivos à exportação de manufaturados e é fundado o Instituto Evaldo Lodi, com o objetivo de promover e estimular a integração entre a universidade e a indústria. A problemática das pequenas e médias empresas, a produção e a incorporação de novas tecnologias, a política salarial e de emprego, as relações de trabalho, o modelo sindical brasileiro e a intervenção do Estado e a formação de recursos humanos são alguns dos temas de trabalho e pesquisa permanente nesse instituto.

Com efeito, a partir de 1967, o Brasil inicia um período que ficou conhecido como o do “milagre econômico”, cujo auge foi em 1971 (com o crescimento do PIB em 11%), e que vai até 1973. Porém, em seguida a esse período, vem uma fase de inflexão do crescimento e de desaceleração que se prolonga até 1980. Essa situação, em parte, é consequência dos dois choques do petróleo (1973 e 1979) causados pelos conflitos no Oriente Médio, o que resulta no aumento do déficit comercial, pois o petróleo representava 10% das importações brasileiras. Para financiar o déficit, o governo contrai empréstimos no exterior e a dívida externa e a inflação dispararam. Essa crise só começa a ser superada no início da década de 1980, mediante um processo de ajustamento que se verificou no âmbito das empresas e pela crescente tomada de consciência e participação do empresariado nacional (RIBEIRO, 1986).

Contudo, não obstante a crise vivida durante a década de 1970, é nesse período que se assiste ao advento da máquina de escrever elétrica nos escritórios e que se começa a criar condições para a formação de uma indústria brasileira de informática, a qual teve o seu embrião em 1959, quando foi criado o Grupo Executivo de Aplicação de Computadores Eletrônicos (Geace), responsável pela instalação de muitos computadores no Brasil. Assim, é na década de 1970 que se começa a difundir pelo país o chamado paradigma da tecnologia da informação – o que é acentuado, em 1974, com a criação da estatal Cobra, para a produção de microcomputadores no país. De fato, no início da década de 1980, consolida-se a idéia de que seria primordial basear o processo de modernização industrial em tecnologia de base microeletrônica, com a robotização surgindo como tendência predominante. Logo, a Política Brasileira de Informática passa a ocupar o centro das atenções, como uma grande promessa para uns e uma grande ameaça para outros, ameaça essa calcada no chamado desemprego tecnológico, gerando um grande movimento de resistência às mudanças empresariais. Essa ameaça é tanto maior, quanto mais se acentua a deficiente estrutura de ensino no país, o que em muito contribui para o desemprego estrutural (TENÓRIO, 2000). Porém, apesar das vozes contrárias à informática, foi criada a Secretaria Especial de Informática (SEI), que se destacou como um dos mais importantes órgãos na formulação da política industrial dos anos 1980. A SEI passa, assim, a deter o controle virtual da capacidade de desenvolvimento tecnológico da indústria mecânica e de equipamentos eletroeletrônicos, isto é, passa a controlar o processo de automação da indústria brasileira, protegendo o desenvolvimento doméstico de tecnologia (RIBEIRO, 1986).

Ainda durante a década de 1980, a Polymax lança um processador de texto com um software de fácil utilização, e são lançados no mercado a maioria dos microcomputadores com pacotes de softwares para processamento de textos (PESSANHA, 1987).



CP-500-Prologica - com dois drivers de 5 1/4 flexíveis, memória de 48k, tela de fósforo verde, processador 780A de 2 MHz, sistema operacional DOS (década de 1980).

Em 1982, o fax chega aos escritórios e os computadores e impressoras começam a substituir a máquina de escrever. Em 1984, a Lei de Informática determina a criação de comissões periféricas, com empresários e trabalhadores, para gerir programas de automação nas empresas. Nesse mesmo ano, a linguagem dBase, de programação de bancos de dados, conquista os executivos, que começam a ter acesso em segundos a informações que levariam anos para serem encontradas em arquivos de papel. Os cursos de informática começam a substituir os de datilografia. Em 1985, é criada a Comissão Nacional de Tecnologia e Automação e, dois anos depois, a lesão por esforço repetitivo é reconhecida como doença ocupacional e principal causa de afastamento do trabalho dos funcionários ligados à área. Ainda em 1985, surgem os telefones digitais, e em 1988, as empresas aderem às redes locais internas (LANs). Em 1990, o Windows 3.0 chega ao Brasil, ao mesmo tempo em que a Telerj inicia a implantação da telefonia móvel no Rio de Janeiro, serviço que chega a São Paulo cinco anos depois.

Durante a década de 1990, continuamos a assistir ao desenvolvimento das tecnologias da informação e de novas tecnologias organizacionais. Eis alguns elementos ilustrativos (ver tabela cronológica, em anexo):

- em 1991, surge o conceito de *downsizing*, baseado no avanço tecnológico, na busca por custos reduzidos e no aumento da competitividade. No mesmo ano, o país entra na onda da ISO 9000, um conjunto de normas

mundiais usado para garantir a qualidade de produtos e serviços (num prazo de cinco anos, o Brasil se torna um dos recordistas mundiais de certificação);

- em 1992, o pager chega ao Brasil, e o ano também é marcado pelo advento da terceirização no país;
- em 1995, a internet chega ao Brasil e é lançado o Windows 95 (que entra no mercado brasileiro no mesmo ano de seu lançamento mundial, o que demonstra que a distância tecnológica começa a diminuir);
- em 1996, o correio eletrônico invade as empresas do país e, sendo descentralizado e antiburocrático, altera substancialmente a cultura e as relações de trabalho;
- em 1997, a Receita Federal lança o imposto de renda pela internet e a iniciativa é um sucesso.

Assim, podemos concluir que desde a década de 1970 e, mais fortemente, a partir dos anos 1980, o Brasil vem conhecendo um poderoso impulso tecnológico, baseado na automação, fruto do desenvolvimento da tecnologia da informação. Se durante o século XIX, e mesmo ao longo de parte do século XX, o Brasil sentia dificuldades para acompanhar o desenvolvimento tecnológico e os paradigmas vividos na Europa e nos EUA, aos poucos essa dificuldade vai sendo ultrapassada, a partir da década de 1930, com a reinvenção do Estado, o qual se torna o grande fomentador do desenvolvimento tecnológico brasileiro. Porém, só a partir da década de 1970 é que o atraso tecnológico do Brasil em relação aos países mais desenvolvidos começa a diminuir cada vez mais. Esse processo é resultado do avanço das tecnologias da informação, que gera a globalização da economia, que por sua vez faz com que a tecnologia se espalhe mais rapidamente por todo o mundo. Se o paradigma mecanicista que a Europa e os EUA conhecem ao longo do século XIX só começa a chegar ao Brasil entre finais do século XIX e início do século XX (ainda que timidamente), o paradigma da informação e do conhecimento já se distribui de uma forma mais globalizada, chegando ao Brasil e aos países mais desenvolvidos quase que simultaneamente.

Vejamos, agora, algumas particularidades do enquadramento do processo de industrialização brasileiro.

2.2.2 Enquadramento do processo de industrialização brasileiro

Quando a família real chega ao Brasil encontra um país eminentemente agrário,² muito longe de implementar os avanços tecnológicos observados na Europa e EUA. Essa situação se intensifica com a assinatura dos tratados entre a Inglaterra e o Brasil, que dão aos ingleses mais benefícios do que às próprias mercadorias portuguesas, inviabilizando as tentativas de industrializar o Brasil e acirrando ainda mais o grau de dependência tecnológica e econômica.

O processo de industrialização começa de uma maneira muito tímida, a partir do empenho de dom Pedro II em patrocinar a adoção de inovações tecnológicas no Brasil e do espírito empreendedor do deputado Irineu Evangelista de Sousa, o Visconde de Mauá, que favoreceram a industrialização e o crescimento econômico do império. Contudo, para implementar tal processo, o Brasil se insere no sistema capitalista internacional, onde suas relações são caracterizadas como de dependência. Conforme descrito anteriormente, até meados do século XIX, o país era essencialmente agrícola e o escravo era a principal mão-de-obra.

Entre a abolição da escravatura (1888) e a Revolução de 1930 ocorrem no país importantes transformações econômicas, sociais e políticas. Inicia-se o processo de desenvolvimento mediante substituição de importações, com a constituição de um importante parque industrial produtor de bens de consumo não duráveis (tecidos, roupas, alimentos), principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, e de uma agricultura comercial voltada para o mercado interno, nos estados de colonização alemã e italiana (Rio Grande do Sul e Santa Catarina). A imigração européia cresce significativamente – atingindo seu auge antes da I Guerra Mundial – e os imigrantes se integram na cafeicultura e nas novas atividades do setor de mercado interno. Tem início um tímido processo

² Foi em 1815, num engenho na ilha de Itaparica, que um motor a vapor foi utilizado pela primeira vez no Brasil; o que demonstra que era o setor agrário que incorporava as inovações tecnológicas.

de urbanização, com o crescimento proporcionalmente mais rápido das capitais que eram centros de mercados regionais: Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte.

Essas mudanças ocorridas entre 1888 e 1930 são, de certa forma, conseqüência das crises capitalistas internacionais. A crise de 1929 e a I Guerra Mundial criam situações difíceis e de isolamento para o país, que até então é caracterizado basicamente como produtor e exportador de produtos agrícolas. A partir de então começa a chamada substituição de importações, com o início do processo de industrialização e de uma maior urbanização nos grandes centros.

Esse processo de mudanças é aprofundado a partir de 1930. O governo de Getúlio Vargas procura estabelecer uma política de industrialização, criando ao mesmo tempo uma legislação de trabalho aplicável unicamente às áreas urbanas (na verdade, apenas às cidades maiores) que proporciona aos assalariados urbanos um padrão de vida substancialmente mais alto que o das massas rurais. Dessa maneira, surge um sistema de incentivos que atrai uma parcela crescente dos trabalhadores rurais às cidades. Essa migração é direcionada aos grandes centros, sobretudo a São Paulo e ao Rio de Janeiro, onde está ocorrendo a industrialização, e o conseqüente fortalecimento do setor comercial e de serviços.

O processo de mudanças no capitalismo brasileiro tem outro momento fundamental na segunda metade da década de 1950, com a entrada maciça de capital estrangeiro no país. Essas mudanças são conseqüências, sobretudo, da política industrial adotada no país.

Segundo Carlos Lessa, antes de 1950, especificamente entre 1948 e 1950, a industrialização surge como uma decorrência e não de um objetivo principal intencionalmente perseguido. Na década de 1950, no seu entender, ocorrem duas fases na política econômica brasileira: a primeira vai de 1951 até a segunda metade de 1954, consubstanciando o que se pode denominar de "a primeira aproximação à política de desenvolvimento". Nessa etapa são lançadas as bases instrumentais das políticas econômicas do decênio. A segunda etapa preside a metade seguinte do decênio, quando sob o esquema do Plano de Metas, todos os esforços foram intencionalmente dirigidos para a construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada. A segunda etapa se distingue da primeira pela maior intensidade dos esforços e pela amplitude e integração dos objetivos setoriais perseguidos. Com o Plano de Metas, há efetivamente uma política econômica para o país, o que significa, no caso do governo Kubitschek, um aumento na participação do Estado na economia.

Abordando esse período, Carlos A. Afonso e Hebert de Souza afirmam que:

"A partir dos anos 1950 e 1960 (...) ocorrem alterações fundamentais no sistema capitalista mundial. Agora não temos somente sistemas produtivos capitalistas nacionais articulados com sistemas comerciais e financeiros internacionalizados. O que hoje se analisa como fenômeno das corporações multinacionais (...) expressa de fato a configuração de uma realidade de qualidade diferente no desenvolvimento do capitalismo contemporâneo: como resultado do processo histórico de internacionalização do modo de produção capitalista, se define claramente um sistema produtivo capitalista mundial, isto é, um sistema do capital mundial ou multinacional que não mais se expressa somente através de uma comercialização mundializada, de um sistema financeiro internacionalizado, mas que (e esse é o aspecto central do que há de novo) articula um sistema produtivo que opera a nível internacional numa escala global e segundo objetivos e alcance medidos nessa escala mundial" (AFONSO e SOUZA, 1977, p.46).

Com o governo Kubitschek, o Brasil entra efetivamente nessa nova ordem capitalista mundial, onde o sistema se baseia no fenômeno das corporações multinacionais, e o capital internacional se torna um elemento fundamental na industrialização brasileira. Entretanto, uma questão nos parece pertinente quanto a esse momento: não houve conflito entre a burguesia brasileira e as multinacionais? De acordo com Jacob Gorender, não, porque

"foi a própria burguesia brasileira, como classe, que precisou do capital estrangeiro e o incentivou a vir para o Brasil. O nacionalismo da burguesia brasileira não implica a rejeição ao capital estrangeiro, mas sua cooperação demarcada pelas conveniências do capital nacional" (GORENDER, 1990).

O empresariado brasileiro foi um dos principais agentes na formação do modelo econômico, juntamente com o Estado e as multinacionais. Peter Evans se refere a esse grupo como "a tríplice aliança". Esse modelo de crescimento, onde se destacaram os referidos agentes, têm no governo Kubitschek um dos principais marcos históricos. A partir de 1964, o regime militar continua e realiza efetivamente o processo de internacionalização da economia brasileira. Analisando essas questões Carlos A. Afonso e Hebert de Souza concordam que o modelo capitalista brasileiro foi resultado de uma aliança entre três agentes fundamentais, e resumem assim o papel de cada um:

- o capital multinacional, que controla:
 - a) setores dinâmicos e estratégicos da indústria, agroindústria e seus respectivos mecanismos de exportação;
 - b) setores fundamentais da exploração de recursos naturais;
 - c) setores mais dinâmicos das novas fronteiras agrícolas (...);
 - d) mecanismos básicos do capital financeiro internacional operando no Brasil, assim como mecanismos internos de captação de recursos de estatais.
- o capital nacional associado ao capital mundial, que se integra ao setor internacionalizado da economia basicamente como elemento complementar e subsidiário do processo produtivo, da rede de comercialização e de serviços.
- o Estado brasileiro, atuando basicamente como agente disciplinador interno, negociador externo e responsável pela implementação da infra-estrutura industrial e de serviços requerida pelo setor internacionalizado da economia (AFONSO e SOUZA, 1977).

Assim, podemos observar que o processo de industrialização brasileiro ocorre dentro de um determinado quadro particular (como acontece com qualquer país). Se até à década de 1930 esse processo ocorreu de forma tímida, a partir daí o impulso tem sido bastante significativo. Isso, juntamente com o desenvolvimento da tecnologia da informação, faz com o Brasil comece a acompanhar mais de perto o desenvolvimento tecnológico vivido em outros países desenvolvidos.

Porém, as inovações tecnológicas chegaram primeiro à indústria e só posteriormente aos serviços, o que não invalida que várias alterações tenham ocorrido no serviço público, nomeadamente no Ministério da Fazenda, como veremos no quarto capítulo. Mas vejamos agora a metodologia que este estudo adotou.

3. Metodologia

3.1 Foco de análise

O objeto de análise deste estudo é o Ministério da Fazenda, a partir das alterações organizacionais aí ocorridas com a adoção de inovações tecnológicas no Brasil, no século XIX e, mais concretamente, no século XX, com maior ênfase a partir de 1930.

3.2 Questão

Esta pesquisa foi estruturada para responder à seguinte questão: quais as implicações da mudança tecnológica para a administração pública brasileira, em particular para o Ministério da Fazenda, ao longo do tempo?

3.3 Método do estudo

Este estudo tem por base uma pesquisa descritiva que pretende servir de apoio ao estudo de caso aqui analisado. Logo, mediante a pesquisa descritiva, procuramos expor as características do objeto deste estudo e examinar a possível associação entre duas variáveis - o desenvolvimento tecnológico e as mudanças organizacionais ocorridas no Ministério da Fazenda.

Em relação ao estudo de caso aqui apresentado, este método é o mais apropriado para responder a questões do tipo “como” e “porque”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco do estudo se baseia em fenômenos contemporâneos inseridos num determinado contexto de vida real (YIN, 2001).

Este estudo seguiu, ainda, uma metodologia interdisciplinar, na medida em que procuramos exemplificar muitas das idéias aqui expostas com exemplos da literatura.

3.4 Tipos de informação

As informações necessárias para responder às questões da pesquisa são do tipo qualitativo e referem-se aos seguintes aspectos:

- mudanças tecnológicas: informações relativas ao conceito e evolução histórica dos paradigmas tecnológicos, desde o início do século XIX;
- desenvolvimento tecnológico: informações relativas ao desenvolvimento tecnológico ocorrido em nível mundial e brasileiro, especialmente, no Ministério da Fazenda, sendo que, no caso dessa instituição, também, se recorre ao seu histórico organizacional.

Assim, com essas informações qualitativas, pretendemos responder às questões aqui levantadas, fazendo uma análise à luz dos contextos em questão.

3.5 Fontes de informação

As fontes utilizadas para coletar as informações pretendidas foram:

- livros,
- periódicos,
- documentos legais (*Coleção de leis de Brasil*, desde 1808 até 2000) e
- redes eletrônicas.

Essas fontes foram obtidas a partir de visitas a várias bibliotecas e centros de documentação:

- Biblioteca Mario Henrique Simonsen,
- Biblioteca Nacional,
- Real Gabinete Português de Leitura,
- Centro de Documentação do Ministério da Fazenda,
- Centro de Documentação do Museu Imperial,
- Biblioteca Pública Municipal do Porto;
- Biblioteca da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.³

³ O recurso a bibliotecas portuguesas está relacionado ao fato deste estudo ter como ponto de partida o início do século XIX, quando a família real chegou ao Brasil, trazendo consigo todo o aparato burocrático português.

Foram, ainda, feitas visitas a alguns museus e centros culturais, na tentativa de recolher informações in loco sobre as alterações tecnológicas ocorridas no país; informações essas que, na sua maioria, também foram obtidas pelo fornecimento de dados bibliográficos e pela observação dos acervos, sendo que o nosso interesse se centrou na maquinaria e em equipamentos utilizados na elaboração das tarefas administrativas. Assim, as instituições visitadas foram as seguintes:

- Centro Cultural Light,
- Espaço Cultural dos Correios,
- Museu do Primeiro Reinado,
- Museu do Telephone,
- Museu da Imagem e do Som,
- Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro,
- Museu Histórico e Diplomático,
- Museu Histórico Nacional,
- Museu Imperial,
- Museu Nacional;
- Paço Imperial.

3.6 Coleta dos dados

Uma vez que este estudo de caso tem por base uma pesquisa descritiva, os dados foram recolhidos, na sua maioria, em livros, periódicos, documentos legais e redes eletrônicas. Assim, foram recolhidas informações sobre algumas das principais inovações tecnológicas ocorridas no mundo e, mais concretamente, no Brasil, com particular ênfase no Ministério da Fazenda, sobre o qual também procuramos identificar alguns dos aspectos mais determinantes da sua evolução histórica.

3.7 Análise dos dados

Os dados foram tratados qualitativamente, tendo sido analisados à luz dos contextos em questão e do conceito adotado por este estudo. As principais fontes de análise dos dados foram três tabelas (uma cronológica, uma descritiva e outra de cargos), as quais elaboramos a partir dos dados recolhidos por intermédio da pesquisa descritiva. Na tabela cronológica estão presentes as principais inovações tecnológicas ocorridas entre o começo do século XIX e o final do século XX, no mundo, no Brasil e no Ministério da Fazenda. Na tabela descritiva, constam, de forma resumida, os principais acontecimentos, paradigmas técnico-econômicos, setores em desenvolvimento e os líderes tecnológicos (incluindo os emergentes) que atuaram no período analisado, no mundo, em geral, e no Brasil, em particular. Por fim, na tabela de cargos, constam os cargos existentes na administração pública brasileira, em particular no Ministério da Fazenda, entre 1808 e 2000, cargos esses que foram levantados na *Coleção de leis do Brasil*.

Dessa forma, confrontamos as informações obtidas com essas tabelas e fizemos uma análise cujo propósito é responder à questão levantada e delinear algumas considerações finais.

3.8 Implementação do estudo

O estudo foi implementado a partir de um cronograma que delineou, em primeiro lugar, um levantamento bibliográfico exaustivo para, seguidamente, proceder às visitas aos locais mencionados e, no final, analisar os dados coletados. Esse procedimento contou, desde o início, com a realização de reuniões semanais, de todos os elementos da equipe, para se discutir os avanços e obstáculos surgidos durante a pesquisa.

4. Ministério da Fazenda: alguns comentários

4.1 Nascimento do Ministério da Fazenda: criação do Erário Régio e do Conselho da Fazenda

Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, uma série de transformações estruturais foram sendo gradativamente implementadas e consolidadas em território brasileiro. Dentre elas, a criação e implantação de um sistema administrativo próprio, que pudesse centralizar os diferentes órgãos responsáveis pela arrecadação, tributação, fiscalização e distribuição da renda pública; uma vez que era urgente e necessária uma melhor organização central dos órgãos e aparelhos burocráticos da administração pública brasileira.

Trecho do livro *Um passeio pela cidade do Rio de Janeiro*, de Joaquim Manuel de Macedo, sobre o cargo de juiz aposentador, quando da chegada da família real ao Brasil.

“Os fidalgos, empregados e criados de outras ordens acharam a sua providência nas muito famosas aposentadorias. Quero em poucas palavras dar-vos uma idéia do que foram as aposentadorias, especialmente em 1808. Adeus, direito de propriedade!”

Não houve habitante da cidade do Rio de Janeiro que dormisse tranqüilo na sua casa própria, e que acordasse com a certeza de anoitecer debaixo do mesmo teto. Quanto mais bela e vasta era uma casa, mais exposta ficava ao quero absoluto dos privilegiados.

Havia um juiz aposentador.

A aposentadoria era um arranjo de uns à custa de outros, que se executava em cinco tempos:

1º tempo. O privilegiado dirigia-se ao aposentador e dizia-lhe que precisava de casa tal da rua tal.

2º tempo. O aposentador encarregava um meirinho de ir satisfazer o desejo do privilegiado.

3º tempo. Saía o meirinho com um pedaço de giz na mão, e chegando à casa designada, escrevia na porta P.R. (Príncipe Regente).

4º tempo. O proprietário ou morador da casa mudava-se em vinte e quatro horas.

5º tempo. O privilegiado aposentava-se e ficava muito à sua vontade.”

“Com a família real, porém, chegaram em grande numero fidalgos, empregados e criados de todas as ordens, e tantos eram que faltavam casas para receber a todos eles” (MACEDO, 1942).

De acordo com o alvará de 28-6-1808 (ver tabela cronológica, em anexo), temos a criação do Erário Régio ou Real Erário (repetição do modelo já existente em Portugal), que se constituiu como o embrião da organização administrativa pública, de forma simplificada e restrita.

“O Erário Régio é organizado para administração, arrecadação, distribuição assentamento e expediente da Real Fazenda” (BUESCU, 1984), ou seja, tem como objetivo cuidar da receita e da despesa, e de todos os problemas das finanças públicas. Sua estrutura é formada pelos seguintes cargos:

Quadro 1
Estrutura do Real Erário

-
- Ministro da Fazenda, como presidente do Erário Régio

 - Tesoureiro-mor, sendo auxiliado por dois primeiros-escriturários, dois segundos-escriturários, dois amanuenses, dois praticantes, três fiéis, um porteiro e seis contínuos (ver tabela de cargos, em anexo)

 - Escrivão da despesa e receita (guardava a segunda chave do cofre público)

 - Tesoureiro-geral das tropas da corte e da província do Rio de Janeiro
-

Fonte: alvará de 28-6-1808. In: *Coleção de leis da República Federativa do Brasil (1808-2000)*. Rio de Janeiro; Brasília: Imprensa Nacional, 1808-2002.

Podiam ainda fazer parte do Erário Régio, o procurador da Fazenda, o contador-geral (ver tabela de cargos, em anexo) e outros, a critério do presidente, conforme as necessidades administrativas. Portanto, conclui-se que, criado o Real Erário como uma primeira tentativa de organização administrativa, os cargos anteriormente citados podem ter sido os primeiros cargos do que mais tarde viria a ser o Ministério da Fazenda.

Entretanto, apesar da criação do Erário Régio representar uma primeira tentativa de centralização – constituindo-se como repartição central superior dos negócios da Real Fazenda –, jamais fora possível ao governo obter dados e informações completas sobre a mesma, por falta de subordinação clara e precisa das várias estações ou repartições fazendárias entre si, e de todas elas para com o próprio Erário Régio.

Em 14-11-1808 foi instalado o Conselho da Fazenda, com jurisdição contenciosa e administrativa, tendo sob sua autoridade as juntas da Fazenda. O conselho era composto por:

- presidente (que era o mesmo presidente do Erário);
- dois conselheiros;
- um oficial maior, outro menor;
- dois papelistas;
- um praticante (ver tabela de cargos, em anexo);
- um oficial de registro em cada repartição, um do assentamento e outro do expediente
- um porteiro do conselho;
- dois contínuos;
- um meirinho e seu escrivão;
- um solicitador;
- um corretor da Fazenda (BRASIL, 1808-2000).

Quanto ao cargo de “meirinho”, encontra-se interessante passagem no primeiro capítulo do livro *Memórias de um sargento de milícias*:

Era no tempo do rei. Uma das quatro esquinas que formam as ruas do Ouvidor e da Quitanda, cortando-se mutuamente, chamava-se nesse tempo – O canto dos meirinhos; e bem lhe assentava o nome, porque era aí o lugar de encontro favorito de todos os indivíduos dessa classe (que gozava então de não pequena consideração). Os meirinhos de hoje não são mais do que a sombra caricata dos meirinhos do tempo do rei; estes eram gente temível e temida, respeitável e respeitada; formavam um dos extremos da formidável cadeia judiciária que envolvia todo o Rio de Janeiro no tempo em que a demanda era entre nós um elemento de vida; o extremo oposto eram os desembargadores. Ora, os extremos se tocam, e estes, tocando-se, fechavam o círculo dentro do

qual se passavam os terríveis combates das citações, provarás, razões principais e finais, e todos esses trejeitos judiciais que se chamava o processo. Daí sua influência moral.

Mas tinham ainda outra influência, que é justamente a que falta aos de hoje: era a influência que derivava de suas condições físicas. Os meirinhos de hoje são homens como quaisquer outros; nada têm de imponentes, nem no seu semblante nem no seu trajar, confundem-se com qualquer procurador, escrevente de cartório ou contínuo de repartição. Os meirinhos desse belo tempo não, não se confundiam com ninguém; eram originais; eram tipos: nos seus semblantes transluzia um certo ar de majestade forense, seus olhares calculados e sagazes significavam chicana. Trajavam sisuda casaca preta, calção e meias da mesma cor, sapato afivelado, ao lado esquerdo aristocrático, o espadim, e na ilharga direita penduravam um círculo branco, cuja significação ignoramos, e coroavam tudo isto por um grave chapéu armado. Colocado sob a importância vantajosa destas condições, o meirinho usava e abusava de sua posição. Era terrível quando, ao voltar uma esquina ou ao sair de manhã de sua casa, o cidadão esbarrava com uma daquelas solenes figura que, desdobrando junto dele uma folha de papel, começava a lê-la em tom confidencial! Por mais que se fizesse não havia remédio em tais circunstâncias senão deixar escapar dos lábios o terrível – Dou-me por citado. – Ninguém sabe que significação fatalíssima e cruel tinham estas poucas palavras! Eram uma sentença de peregrinação eterna que se pronunciava contra si mesmo; queriam dizer que se começava uma longa e fadigosa viagem, cujo termo bem distante era a Caixa da Relação, e durante a qual se tinha de pagar imposto de passagem em um sem-número de pontos: o advogado, o procurador, o inquiridor, o escrivão, o juiz, inexoráveis Carontes, estavam à porta, de mão estendida, e ninguém passava sem que lhes tivesse deixado, não um óbolo, porém todo o conteúdo de suas algibeiras, e até a última parcela de sua paciência (ALMEIDA, 1999).

A criação desse núcleo centralizado – o Erário Régio e o Conselho da Fazenda – não significou a implantação de um sistema fazendário unitário, coerente e harmônico. Subsistiam, ainda, as repartições anteriores à chegada da família real, com regimes desarticulados, tais como as alfândegas⁴ e outras estações locais de arrecadação e fiscalização. Nessa mistura de instituições e hierarquias, começaram logo as dúvidas e os conflitos de competência com as províncias, principalmente porque ainda não fora implantada uma técnica orçamentária centralizada. Não havia nenhuma tendência de se equilibrar despesa com receita. O melhor exemplo dessa dificuldade de coesão é o episódio da constituição do Erário, onde não se estabeleceu nenhum mecanismo próprio de ligação com as alfândegas que, afinal de contas, eram as responsáveis pela arrecadação da maior parte da receita.

O mesmo caráter fragmentário e desarmônico se manteve quando da Independência do Brasil. As tentativas de consolidação de um sistema central fazendário continuaram, quando, por exemplo, da transferência da administração das rendas da Mesa de Inspeção do Rio de Janeiro para o Erário Régio.

4.2 Década de 1820: definição do aparelho organizacional administrativo

A partida de dom João VI em 1820, e os conseqüentes conflitos internos e externos, complicaram, ainda mais, a administração fazendária. Ao partir, dom João deixou o erário em absoluta penúria. O Tesouro vazio, o Banco do Brasil falido, o meio circulante desfalcado, o ouro desaparecido de circulação, a prata com ágio e o custo de vida repentinamente elevado. Tentava-se uma nova organização local, algo autônoma, a começar pela criação dos cargos de ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, que era também, presidente do Erário Régio e do Conselho da Fazenda, e membro do governo provisório do príncipe regente.

Diante desse quadro, foi necessária uma melhor definição do aparelho organizacional administrativo. Foi convocado um conselho de procuradores gerais das províncias, com conselho consultivo do príncipe regente, visando à reforma administrativa e à formulação dos planos de governo; e no setor fazendário, foi nomeada

⁴ Nos principais portos do país, existiam as alfândegas, incumbidas da arrecadação dos direitos de entrada e saída de mercadorias e de outras rendas, de acordo com os seus forais, ordens, leis e avisos.

uma comissão para estudar a situação do Tesouro Público. Portanto, a Independência do Brasil ocorre num contexto de dificuldades e imprecisões da administração fazendária.

Em 1821 foi criado o cargo de ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, exercido cumulativamente com o de presidente do Real Erário. Conforme a Resolução nº 61, de 20-9-1821 (ver tabela cronológica, em anexo), o Erário Régio passa a ser chamado de Tesouro Nacional, sendo a partir de então incorporado à Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda.

Os primeiros anos após a Independência se caracterizaram, ainda, por soluções parciais, tendentes a adaptar e completar, na medida do possível, as instituições fazendárias “herdadas do tempo da colônia ou criadas, dentro de uma estrutura híbrida, no período de transição que medeia entre a chegada da corte (1808) e a proclamação da Independência (1822)” (BUESCU, 1984). Já existia um embrião de organização central desde a criação do Erário Régio, do Conselho da Fazenda e, como órgãos locais, das juntas da Fazenda (nas províncias), bem como das alfândegas, das mesas etc. Entretanto, a organização era incompleta e insuficiente, uma vez que a cobrança de impostos era feita, em geral, por rendeiros ou coletores especiais, além da arrecadação tributária exercida pelas alfândegas.

A organização administrativa se fez, ainda, através de decretos do Poder Executivo, adaptando leis, tabelas de vencimento e contribuições; sem haver naquele momento, uma estruturação unitária e articulada.

No ano de 1824 temos a Constituição do Brasil Império, outorgada em 25-3-1824. A Constituição política do Império dedica o seu capítulo III à Fazenda Nacional, cuja gestão passa a ser confiada ao Tesouro Nacional. Entre as medidas adotadas, temos o estabelecimento do orçamento anual, especializado e centralizado; porém, sua implementação demorou, devido às dificuldades de caráter técnico e às deficiências inerentes a própria organização fazendária.

Como tentativa de contenção dos constantes desvios de dinheiro público, o governo apresentou a Provisão nº 108, de 31-7-1826, que obrigava as juntas da Fazenda (órgãos descentralizados das províncias) a remeterem anualmente ao Tesouro Público o orçamento, o balanço e a conta das dívidas. E, como complemento desta provisão, teremos a Lei Orçamentária de 08-10-1828, que obrigará todas as repartições que gastam dinheiro público a prestarem contas ao Tesouro Público Nacional. Nesse sentido, ambos os decretos representavam um avanço na tentativa de centralização do aparelho administrativo público.

Em 1827, temos a lei de 15 de novembro, que estabelece a criação da Caixa de Amortização,⁵ órgão responsável pelo equilíbrio da caixa da Fazenda, devido aos crescentes empréstimos internos e externos, cuidando do pagamento do capital e dos juros de toda dívida pública criada por lei. Essa mesma lei criou, ainda, a Lei da Fundação da Dívida Pública, cujas finalidades são: pagamento dos juros; amortização e resgate dos títulos da dívida pública fundada, bem como, a emissão, troca, substituição e resgate do papel moeda; criando assim, o Grande Livro da Dívida do Brasil, lavrado pelo escrivão do Tesouro e assinado pelo presidente e pelo tesoureiro-mor, para contabilização da dívida. Para a fundação da dívida, foi instituído um capital de 12 mil contos de réis, em circulação por apólice.

A lei de 23-1-1829 representa uma tentativa de melhoramento do funcionamento do aparelho fazendário. Tal decreto deu instruções para a reorganização, por exemplo, das obrigações do tesoureiro-mor, na formulação do balanço do orçamento e da conta da dívida fundada, interna e externamente. Reorganizou também, a Contadoria Geral, dividindo-a em três repartições, entre elas, o Ministério da Fazenda e da Guerra, abrangendo o arsenal.

A lei de 27-8-1830 regula o novo serviço de coletorias, passando aos coletores os serviços desempenhados pelos superintendentes e juntas da 10^a urbana. A Lei Orçamentária, de 15 de dezembro daquele ano, insiste novamente na obrigação das repartições prestarem contas ao Tesouro Público, acrescentando detalhes na

⁵ A Caixa de Amortização foi extinta através do Decreto nº 61.962, de 22-12-1967.

modalidade de apresentação das despesas. Há assim, a elaboração do primeiro orçamento completo, englobando todas as províncias e repartido por ministérios.

Quanto ao papel desempenhado pelas coletorias, escrivães e funcionários públicos, segundo o olhar da literatura (nesse caso, uma sátira à esses cargos públicos), seguem a seguir, trechos do livro *Triste fim de Policarpo Quaresma*.

“Recebeu o papel e leu. Não vinha mais da municipalidade, mas da coletoria, cujo escrivão, Antonino Dutra, conforme estava no papel, intimava o Senhor Policarpo Quaresma a pagar quinhentos mil-réis de multa, por ter enviado produtos de sua lavoura sem pagamento dos respectivos impostos.”

(...)

“Ultimamente constituíra advogado junto à justiça federal e lá andava ele (de cartório em cartório, acotovelando-se com meirinhos, escrivães, juízes e advogados - esse povilheu rebarbativo do foro que parece ter contraído todas as misérias que lhe passam pelas mãos e pelos olhos.”

(...)

“Consultou o doutor Rocha, o homem mais hábil da secretaria, a respeito do assunto. O funcionário limpou o pince-nez, agarrou o papel, voltou-o de trás para adiante, pô-lo de pernas para o ar e concluiu que era grego, por causa do “yy”.

O doutor Rocha tinha na secretaria fama de sábio, porque era bacharel em direito e não dizia coisa alguma” (BARRETO, 1999c).

4.3 Lei de 04-10-1831

Em cumprimento do disposto na Constituinte de 1824, veio finalmente a lei de 04-10-1831 (ver tabela cronológica, em anexo) para reorganizar a estrutura da administração fazendária. A emergência desta lei está diretamente relacionada com as diversas falhas da própria organização fazendária, devido à confusão na cobrança de impostos, às injustiças, diferenças regionais e à falta de fiscalização. Logo, a Reforma de 1831 se fazia mais do que necessária para o processo de centralização administrativa do poder público.

A lei de 4-10-1831 extinguiu o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, criando o Tribunal do Tesouro Público Nacional como novo órgão central; cabendo às tesourarias das províncias atuarem como órgãos descentralizados. O tribunal tinha como chefe o inspetor-geral e era composto de um oficial-mor, quatro oficiais e quatro amanuenses. Ao lado do tribunal, funcionava a sua secretaria, repartição executiva e de ligação com as tesourarias das províncias.

“Em começo, logo após a mutação do jornal, o lindo repórter pedira um lugar na diplomacia ou no corpo consular; mas o ministro convencera o diretor que era desmarcado o pedido. Prometera-lhe o ministro um lugar de amanuense na Secretaria do Estado, para o seu repórter; e depois, com o tempo, talvez fosse possível transferi-lo para o corpo consular. Rolim não quisera. temia que a sua ignorância fosse posta a claro na redação dos ofícios. Para ele, só serviam os lugares de chefe, de diretor, em que só se tem que ter presença e assinar os papéis. Foi então que vagou o cargo de subdiretor da Repartição Cartográfica e foi nomeado, para superintender os respectivos trabalhos geodésicos, que de há muito estavam em começo.”

“A promessa da filha do Esteves deu-lhe muitas esperanças; e, após algum tempo, eu lhe perguntei:- O senhor já arranjou alguma coisa?

- Qual! Não me fizeram nada. É isto: quando querem versos, pedem-me, rogam; quando querem recitativos, chegam quase a chorar; mas...

- Que é que o senhor queria?
- Eu queria ir para a secretaria.
- Por que não o nomeiam?
- Há a tal história de concurso... Uma bandalheira... Fazem, mas não sabem nada. Um dia destes, conversando com o Chaves, segundo oficial da secretaria, ele não sabia o que era crematística... É assim!

Era a sua obsessão, além das charadas, ser amanuense da secretaria de Estado do seu ministério.

Pobre velho! Queria, no fim da vida, ocupar um lugar de menino!” (BARRETO, 1999b).

Para inspeção e fiscalização da receita e despesa, é criada a Contadoria Geral da Revisão, chefiada pelo contador-geral e formada por um oficial-mor, seis primeiros escriturários e oito segundos escriturários.

“- Foi aposentado o primeiro Escriturário da Intendência F.(A,A.), correio vespertino, de 3-6-07.” Todas estas e muitas outras lindezas semelhantes vieram publicadas no D.O. da Bruzundanga, em 23 de março de 1917: e o ato era assinado pelo grande ministro - Kallokeras.

‘A seleção das repartições é feita inversamente, de forma que os empregados mais graduados são os mais néscios e inscientes. Houve quem propusesse para corrigir tal defeito que se mudasse a hierarquia burocrática: o cargo de diretor passava a ser o primeiro da escala e o de praticante, o último.’” (BARRETO, 1999a).

A seguir, um quadro relaciona os cargos do Tribunal do Tesouro Público Nacional, com suas atribuições e observações. É possível perceber a mudança na estrutura administrativa de cargos da época da criação do Erário e do Conselho da Fazenda.

Quadro 2
Cargos específicos do Tribunal do Tesouro Público Nacional⁶

Cargo	Atribuições	Observações
Presidente	Preside as sessões, faz a ligação com o imperador; assina o relatório anual e o orçamento para o ano seguinte; propõe a nomeação dos oficiais da Fazenda.	Art. 9 da lei de 1831
Inspetor Geral (ver tabela de cargos anexa)	Fiscaliza a administração da receita; substitui o presidente; inspeciona as administrações, recebedorias e pagadorias; prepara anualmente o orçamento da receita e despesa.	Arts. 12 e 13 da lei de 1831 É o vice-presidente do Tribunal.
Contador Geral (ver tabela de cargos anexa)	Substitui o inspetor-geral; dirige e fiscaliza os balanços e contas do Tesouro e das tesourarias; estabelece e fiscaliza o sistema de escrituração; verifica e lança os documentos da dívida pública; redige vários quadros sobre receita, despesa e dívida.	Arts. 17 e 18 da lei de 1831
Procurador Fiscal (ver tabela de cargos anexa)	Promove o contencioso da Fazenda Publica; propõe medidas administrativas para melhorar a administração, arrecadação, distribuição e fiscalização das rendas públicas e bens da nação.	Art. 20 da lei de 1831 Encarregado especificamente de vigiar a execução das leis da Fazenda.

Fonte: Lei de 04-10-1831. In: *Coleção de Leis da República Federativa do Brasil (1808-2000)*. Rio de Janeiro; Brasília: Imprensa Nacional, 1808-2002.

⁶ Esses cargos foram exercidos somente por membros nomeados diretamente pelo imperador.

Foi estabelecido ainda nessa mesma lei que, para ingressar no Ministério da Fazenda, eram necessários conhecimentos de gramática, de escrituração por partidas dobradas, de cálculo mercantil, boa letra, boa conduta moral e mais de 21 anos.

A lei de 1831 representou uma primeira providência, depois da Independência, no sentido de dar uma organização concreta, coerente e articulada ao Ministério da Fazenda – basicamente, no Tribunal do Tesouro Público Nacional – e aos seus órgãos descentralizados – as tesourarias das províncias – embora, essa reorganização não tenha abrangido todas as repartições fazendárias, principalmente as alfândegas.

Quadro 3
Reforma de 1831⁷

Às vésperas da reforma	Após a reforma (Lei de 4-10-1831)
Erário Régio (centralizado – corte) Dividido nos seguintes órgãos: - Tesouro Público - Conselho da Fazenda - Caixa de Amortização - Casa da Moeda - Administração de Diversas Rendas - Tipografia Nacional - Alfândega da Corte	Tribunal do Tesouro Público Nacional (órgão central do Ministério da Fazenda) Tesourarias das províncias: (descentralizadas; formadas pelas alfândegas, mesas de rendas, e, posteriormente, coletorias e recebedorias) medidas adotadas na lei: - extinção do Erário Régio e do Conselho da Fazenda; - criação da Contadoria Geral da Revisão - criação da Tesouraria Geral (onde o Tribunal do Tesouro Público Nacional realiza a arrecadação e distribuição das tesourarias das províncias, sendo o chefe o tesoureiro-geral, ajudado por um fiel) - existência de um cartório e de um arquivo do Tribunal
Províncias (descentralizadas) - alfândegas provinciais - juntas da Fazenda - administrações de rendas (não em todas as províncias) - Casa da Moeda (Bahia) - Casa de Fundição (Goiás)	

Fonte: BUESCU, Mircea. Organização e administração do Ministério da Fazenda no Império. In: *História administrativa do Brasil*. São Paulo: Funcep, 1984.

4.4 Algumas reformas do Ministério da Fazenda na segunda metade do século XIX

Em 1840, temos um regulamento que divide a Contadoria Geral em seções, determinando suas atribuições.

O Decreto nº 736, de 20-11-1850 (ver tabela cronológica, em anexo), promulga a reforma do Ministério da Fazenda, o que melhor definiu as funções e competências, ampliou a esfera de atribuições dos cargos e serviços e consolidou regras e práticas de escrituração e contabilidade do dinheiro público.

⁷ A lei de 4-1-1831 não tratava das alfândegas, nem das mesas de rendas; evidenciando a peculiaridade dessas repartições, embora todas estivessem subordinadas ao ministro da Fazenda.

No ano de 1867, é criada a Delegacia do Tesouro Nacional, em Londres, encarregada dos serviços de escrituração e contabilidade de receita e despesa externas do Império.

Com a Lei nº 23, de 30-10-1891 (ver tabela cronológica, em anexo), há uma reorganização dos serviços da administração federal, prevendo a extinção do Tribunal do Tesouro, logo que se achasse constituído o Tribunal de Contas. Nesse mesmo ano, a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda passa a ser conhecida como Ministério da Fazenda.

Pelos decretos nºs, 1.166 e 1.167, de 17-12-1892, há uma nova reorganização do Ministério da Fazenda, que passa pela primeira reforma orgânica em sua estrutura após a República. Ainda em 1892, o Tesouro Nacional subsiste como repartição central da Fazenda Pública, sob a nova denominação de Tesouro Federal.

4.5 Reforma do Tesouro Federal

A revolução científico-tecnológica do século XX impulsionou fortemente a consolidação de um mercado capitalista global e sua dinâmica expansionista. É o momento em que novas tecnologias tornaram-se o grande alvo da curiosidade pública, lotando feiras industriais. O progresso era visível na crescente urbanização, na economia, na industrialização e no fluxo de imigrantes estrangeiros que acabou por redesenhar um novo padrão demográfico e cultural no país. O período de 1900 a 1920 é uma época de novos e bastante reformadores padrões consumistas. No que diz respeito a este estudo, trataremos nesta seção das mudanças ocorridas no Ministério da Fazenda, que são o foco do nosso interesse

Em 1904, o Decreto nº 5.390, de 10 de dezembro, reorganiza as delegacias fiscais, tratando das repartições de arrecadação como as alfândegas e mesas de rendas.

Em 1909, a Lei nº 2.083, de 30 de julho, decretou a reforma do Tesouro Federal, regulamentada pelo Decreto nº 7.751, de 23 de dezembro (pelo ministro Leopoldo de Bulhões, com colaboração de Didimo da Veiga). Foi uma ampla reforma – que restabeleceu o antigo Conselho da Fazenda –, cujo objetivo foi organizar racional e eficientemente a administração da Fazenda Pública.

O Decreto nº 7.751, criou os seguintes órgãos do Tesouro Federal:

- Conselho da Fazenda;
- Diretoria do Gabinete (absorvendo a Diretoria do Expediente e Inspeção de Fazenda);
- Diretoria da Receita;
- Diretoria da Despesa;
- Diretoria Geral de Contabilidade;
- Diretoria do Patrimônio Nacional;
- Procuradoria Geral da Fazenda Pública (substituindo a Diretoria do Contencioso);
- Tesouraria;
- pagadorias;
- Cartório (BRASIL, 1983).

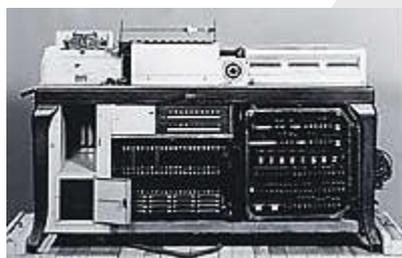
Os órgãos subordinantes eram:

- diretorias e seções de contabilidade dos vários ministérios;
- alfândegas, mesas de rendas e coletorias;
- Recebedoria do Distrito Federal;
- Casa da Moeda;

- Caixa de Amortização;
- Caixa de Conversão;
- Imprensa Nacional;
- Laboratório Nacional de Análises;
- Inspetoria de Seguros;
- Estatística Comercial (BRASIL, 1983).

Foram criados, ainda, o Conselho de Contribuintes, a Comissão Central de Compras; e adotado na contabilidade o Sistema de Gestão Financeira.

Nesse período, especificamente em 1917, começa a era do processamento mecânico de dados no Ministério da Fazenda, com a instalação de máquinas de Hollerith, que vieram para o Brasil especificamente para serem utilizadas pelo ministério.



Máquina Hollerith

Com o Decreto nº 13.248, de 23-10-1918, a organização do Tesouro sofre novas alterações. O antigo Conselho de Fazenda é restabelecido com funções consultivas e reunidas as atribuições das diferentes diretorias; ficando a Procuradoria Geral da Fazenda Pública incumbida da cobrança da dívida ativa. Com essa reforma a Diretoria Geral do Tesouro passa a centralizar a administração fazendária, a cargo do Tesouro e das repartições dependentes.

Baseando na reforma de 1909, o Decreto nº 15.210, de dezembro de 1921, constituiu o Tesouro com os seguintes órgãos:

- Diretoria do Tesouro, em substituição à Diretoria do Gabinete;
- Contadoria Central da República (novo órgão);
- Diretoria da Receita Pública (permanece);
- Diretoria do Patrimônio Nacional (permanece);
- Gabinete do Consultor da Fazenda, mais tarde Procuradoria Geral (novo órgão) (BRASIL, 1983).

Em 8-11-1922, o Decreto nº 15.783 instituiu o Código de Contabilidade e o Regulamento Geral de Contabilidade, além de implantar outras modificações no Tesouro.

4.6 Reforma Oswaldo Aranha

Nos anos 1930 o Brasil assiste ao golpe de Getúlio Dornelles Vargas, que sobe ao poder derrubando o então presidente – em final de mandato – Washington Luís, do qual havia sido ministro da Fazenda. Esse fato marcaria o início da construção de um novo modelo de Estado e de industrialização no país, num momento em que a capacidade de produção e a articulação política estavam centralizadas no governo federal.

Entre 1920 e 1930 a situação política brasileira era extremamente tensa, devido aos baixos preços do café no mercado internacional e à grave crise econômica mundial de 1929. Os decretos dos anos de 1928, 1931 e 1937 criaram o Conselho de Contribuintes e transformaram o Primeiro e o Segundo conselhos no Conselho Superior de Tarifas.

O inspirador da Revolução de 1930, Oswaldo Aranha, torna-se ministro da Fazenda em 1931, nomeando uma comissão para estudar e reformular a administração da Fazenda. As repartições fazendárias estavam dispersas em vários pontos da cidade do Rio de Janeiro, sacrificando os funcionários, confundindo os usuários e prejudicando os trâmites legais dos serviços. O novo ministro iniciou reformas parciais e atribuiu nova estrutura a sua pasta, atribuindo-lhe não só a responsabilidade pelas atividades econômico-financeiras, mas também pela administração geral do governo federal. Mais tarde, Oswaldo Aranha foi nomeado embaixador do Brasil nos EUA, e Artur de Souza Costa, seu substituto, permaneceu no cargo de 1934 a 1945.

Ainda em 1934, visando garantir um condigno ambiente de trabalho aos servidores, iniciou a construção do atual Palácio da Fazenda, no Rio de Janeiro – então Distrito Federal –, e providenciou a aquisição de um terreno, em São Paulo, para construção de edifício que abrigasse as repartições federais. No mesmo ano, o Ministério da Fazenda passou por uma grande reforma conhecida como “Reforma Oswaldo Aranha”. Logo, o governo aprovou a elaboração do projeto de reforma que delimitou as duas áreas de atuação do ministério: a administrativa e a financeira, conforme o Decreto nº 24.036, de 6-3-1934 (ver tabela cronológica, em anexo), que desdobrou a Fazenda nos seguintes órgãos:

- Secretaria de Estado;
- Direção Geral da Fazenda Nacional;
- Tesouro Nacional com a Delegacia no exterior;
- delegacias fiscais estaduais;
- alfândegas, mesas de rendas e outras estações aduaneiras;
- recebedorias e coletorias;
- Caixa de Amortização;
- Casa da Moeda;
- Diretoria do Imposto de Renda;
- Comissão Central de Compras;
- Fiscalização das loterias e clubes de mercadorias;
- caixas econômicas (BRASIL, 1983).

As funções econômico-financeiras da Fazenda são consolidadas juntamente com as atribuições administrativas, tanto das repartições do próprio ministério como de todo o serviço público. As atribuições administrativas do Ministério da Fazenda tinham por base superintender, dirigir e inspecionar os serviços da Fazenda, regulamentando a cobrança de impostos, taxas e contribuições federais; além de gerir e explorar os bens de domínio nacional, organizar o tombamento desses bens e fiscalizar as caixas econômicas, loterias, clubes de venda de mercadorias (mediante sorteio). Respondia também por associações de empréstimos ao funcionalismo público federal, pela solução de dúvidas ou questões decorrentes da inteligência e execução das leis de fazenda, pela apuração do direito dos aposentados, reformados civis, jubilados, dos postos em disponibilidade e dos pensionistas, sem falar da organização e remessa ao Tribunal de Contas dos processos de tomadas de contas dos agentes responsáveis por valores da União, salvo os relacionados aos serviços industriais do Estado.

Os serviços do Tesouro Nacional passaram a ser desempenhados pelas:⁸

- Diretoria do Expediente e do Pessoal;
- Diretoria do Domínio da União;
- Diretoria de Estatística Econômica e Financeira;
- Diretoria da Despesa Pública;
- Contadoria Central da República;
- Diretoria das Rendas Internas;
- Diretoria da Rendas Aduaneiras;
- Procuradoria Geral da Fazenda Pública;
- Delegacia de Londres (BRASIL, 1983).

Entretanto, as atividades ministeriais continuaram sobrecarregadas pelo acúmulo de atribuições tanto de natureza financeira quanto administrativa.(CHAVES, 1981). O ministro, os diretores do Tesouro, o procurador-geral da Fazenda Nacional e o contador-geral (ver tabela de cargos, em anexo) da República formavam o Conselho Superior Administrativo.

O decreto nº 24.144, de 18-4-1934, reorganizou alguns cargos na estrutura do ministério. Em seu artigo 3º, o decreto diz que “Passarão para o quadro do domínio da União, com denominações de eletricitista e seu ajudante, os empregados que ora figuram no quadro geral como encarregado de eletricidade e respectivo ajudante” (BRASIL, 1808-2000).

De 1934 a 1944, foram criadas várias repartições fazendárias; sendo que nesses anos, uma das medidas mais importantes foi a autorização para reunir todas as repartições fazendárias no Palácio da Fazenda. Assim, repartições dispersas pelo Rio de Janeiro foram deslocadas para a Esplanada do Castelo, onde hoje fica o Ministério da Fazenda. Portanto, podemos concluir que a “Reforma Oswaldo Aranha” foi uma das mais duradouras na história administrativa do país –constituindo também uma medida de caráter centralizador do Ministério Federal – pois, ainda em 1964, 30 anos depois, a estrutura implantada pela reforma prevalecia praticamente intacta.

4.7 Criação do Dasp (Departamento de Administração do Setor Público) e reformas fazendárias

Para o melhor funcionamento da estrutura administrativa do Ministério da Fazenda, Vargas instituiu, durante o Estado Novo, em 1938, o Dasp (Departamento de Administração do Setor Público). O Dasp criou regras rígidas de admissão de pessoal, instituiu o concurso público e estabeleceu critérios de evolução no trabalho em função dos méritos profissionais. Foi um eficiente aparelho administrativo sob o modelo centralizador da gestão governamental varguista.

No último ano da chamada Era Vargas, em 1945, ainda sob o comando do ministro Souza Costa, o Ministério da Fazenda passou por uma reorganização elaborada por Leopoldo de Bulhões, a qual promoveu algumas alterações como:

- criação do Serviço de Pessoal da Fazenda substituindo a Diretoria do Expediente do Pessoal;
- criação do Serviço do Patrimônio da União;
- criação do Serviço de Comunicações;

⁸ O Tesouro Nacional era o departamento central da Direção Geral da Fazenda Nacional, órgãos subordinado ao Ministério da Fazenda.

- reorganização da Contadoria Geral da República;
- criação da comissão de orçamento;
- criação da Divisão de Material;
- reorganização da Diretoria do Imposto de Renda e da Recebedoria do Distrito Federal;
- criação da administração do edifício da Fazenda e da oficina de encadernação;
- reorganização do Laboratório Nacional de Análises e do Serviço de Estatística Econômica e Financeira
- criação da biblioteca e do cargo de bibliotecário (ver tabela de cargos, em anexo), responsável pela guarda de todo o acervo bibliográfico referente ao órgão, e da Divisão de Obras (BRASIL, 1983).

Ao final de 1945, Vargas renuncia, mas seu governo fica marcado na história do Brasil. A concentração nas atividades-meio, na reforma orientada para a maior eficiência e economia na administração pública (conforme a então “moderna” teoria administrativa), o estilo autoritário e a auto-suficiência técnica do órgão central (o DASP); tudo isso tinha fundamento, de um lado, no estágio de desenvolvimento das teorias de organização e de administração da época, e, de outro, na conjuntura política e socioeconômica do Brasil da Era Vargas.

No período de 1951 a 1963, todos os esforços para a reforma administrativa do Brasil não foram formalmente aprovados. Diversos estudos foram desenvolvidos, mas acabaram resultando em medidas concretas no campo da organização e do funcionamento governamentais. Alguns desses estudos referiam-se a um realinhamento e a um reagrupamento geral de departamentos executivos (ministérios), conselhos e comissões; como também tratavam da descentralização gerencial em todos os níveis, com o fortalecimento do papel dos ministros na relação com o primeiro mandatário; bem como propunham uma revisão completa dos procedimentos contábeis e das funções do contador, e de auditoria.

Em 1954, submetido à forte pressão política, Getúlio Vargas se suicida. Em 1956, o presidente Juscelino Kubitschek nomeou uma comissão especial (Cepa) para promover estudos visando a uma reforma administrativa. Mais tarde, vários projetos preparados por essa comissão foram transformados em lei ou regulamento, resultando na criação do Ministério da Indústria e do Comércio (antes, departamentos do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), no desmembramento do Ministério da Justiça e Interior em dois ministérios, na divisão do Ministério de Viação e Obras Públicas nos Ministérios dos Transportes e das Comunicações, e na reorganização interna do Gabinete Civil da Presidência. Algumas recomendações envolvendo a expansão do sistema de mérito e o fortalecimento da autoridade do Dasp também foram apresentadas, mas não foram formalmente aprovadas.

Posteriormente, já em 1959, foi criado o Grupo Executivo de Aplicação de Computadores Eletrônicos (Geace), que instala no Brasil muitos computadores. Nesse período, há uma forte tendência ao desenvolvimento tecnológico em muitas empresas do país; e nesse contexto, é criado o Instituto Militar de Engenharia (IME). Em 1960, Juscelino Kubitschek inaugura Brasília; e a tecnologia começa a ganhar mais evidência, quando em 1961, a IBM começa a montar computadores no país. Nesse período, os trabalhadores também conquistam seu espaço com a criação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e com a instituição do 13º salário. O período em questão é marcado pela reestruturação organizacional pela qual o Ministério da Fazenda pretendia passar, e para isso, em 1963, é assinado com a Fundação Getulio Vargas um contrato de prestação de serviços técnicos com o intuito de verificar as mudanças ocorridas no quadro funcional do ministério, pois uma nova fase de modernização estava prevista para o aparelho fiscal da União. Nessa época, o cargo de datilógrafo, que fazia parte do departamento administrativo, começa a ser substituído pelo de digitador, que terá como função digitar todos os documentos referentes ao seu órgão.



Máquina de escrever IBM

O fim da era Vargas trouxe a exigência de modernização da administração fiscal da União, pautada por transformações na qualidade dos funcionários e dos equipamentos por eles utilizados em todos os setores burocráticos. Começou então um processo de qualificação dos profissionais de nível técnico, através do Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Ministério da Fazenda.

No final de 1963, foram apresentados quatro importantes projetos, objetivando uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo, a expansão e o fortalecimento do sistema de mérito, a adoção de novas normas para aquisição e fornecimento de material no serviço público, e a organização administrativa do Distrito Federal (Brasília). Os quatro projetos, preparados sob a liderança do ministro extraordinário para a Reforma Administrativa, em 1963, foram mandados pelo presidente João Goulart ao Congresso, no começo de 1964, sem, no entanto, nenhuma legislação ter sido aprovada. Serviram como informação básica para ulteriores estudos do Poder Executivo, dos quais resultou o Decreto-lei nº 200, de 1967, estatuto básico da reforma administrativa e que constitui o tema central deste item. O Brasil passa por intensas mudanças e em 1964 começa a exportar computadores da IBM. Entretanto, nesse mesmo ano, acontece o golpe militar que depôs o presidente João Goulart, e a instabilidade política e econômica acaba interferindo nos processos tecnológicos em questão.

Ainda antes de 1967, um programa setorial de reforma administrativa foi iniciado, e em relação a este a Fundação Getulio Vargas (organização de caráter privado) exerceu o papel de consultora. Esse programa reformulou completamente o Ministério da Fazenda, que após 10 anos se transformou num departamento moderno, principalmente pelo largo uso que passou a fazer de tecnologia eletrônica. Com isso alguns cargos foram extintos e outros foram sendo reorganizados. O contador e o economista se tornaram agentes administrativos exercendo a mesma função; ou seja, houve uma ampliação das atribuições desta função e uma conseqüente redução no número daqueles cargos específicos.

Em 1967, o estatuto básico da reforma administrativa foi aprovado, reescrevendo cinco princípios fundamentais:

- planejamento (o princípio dominante);
- descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle;
- expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias);
- necessidade de fortalecimento e expansão do sistema de mérito, no qual se estabeleciam diversas regras; diretrizes gerais para um novo Plano de Classificação de Cargos;
- reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios: Justiça, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e Comércio, Fazenda, Planejamento (mais tarde reclassificado como Secretaria de Planejamento da Presidência da República – Seplan), Transportes, Minas e Energia, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, Comunicações, Exército, Marinha e Aeronáutica.

A Secretaria de Planejamento dispôs, virtualmente, de autoridade maior do que a de qualquer dos 16 ministérios, pois atuava como agência central em relação ao sistema de planejamento (com unidades em cada ministério e em cada entidade da administração descentralizada; isto é, empresas estatais, fundações públicas e autarquias) e em relação ao sistema de contabilidade e auditoria interna (antes uma função do Ministério da Fazenda). A secretaria também centralizava o controle sobre todas as empresas estatais, fundações públicas e autarquias (antes controladas setorialmente pelo respectivo ministério). A unidade da Seplan encarregada do controle central é conhecida como Sest.

De 1967 a 1979, a liderança da reforma administrativa foi exercida, simultaneamente, pela Semor (Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, igualmente uma unidade da Secretaria de Planejamento, a Seplan) e pelo Dasp (apenas no campo dos recursos humanos). Na última década, o Semor promoveu revisões periódicas da estrutura organizacional existente e examinou projetos apresentados por outros departamentos governamentais, para estabelecer novos órgãos e programas. A subsecretaria também foi responsável pelo desenvolvimento de recursos humanos para o sistema de planejamento como um todo; preparou e publicou estudos que serviram de base teórica para a modernização e reforma do serviço público, assim como promoveu o debate sobre a metodologia disponível.

Durante esse período, o trabalho do Dasp esteve voltado para a preparação, aprovação e implementação de um novo plano de classificação de cargos, visando principalmente à classificação por categoria, enquanto o plano anterior (aprovado em 1960, em substituição ao de 1936) enfatizava a classificação por deveres e responsabilidades. Esse novo plano de orientação hierárquica não injetou novo vigor no enfraquecido sistema de mérito, como se poderia esperar da “doutrina” formal da reforma administrativa. O conceito de “carreira” continuou limitado aos escalões inferiores, sem tocar na gerência de nível médio nem nos cargos de direção superior, a serem preenchidos a critério do executivo supremo. O sistema de mérito só era obrigatório para os postos iniciais da carreira.

Outro golpe contra o sistema de mérito foi a liberdade concedida às empresas públicas em matéria de política de pessoal. Suas normas de admissão – reguladas pelos próprios estatutos – podem ou não estabelecer os concursos públicos de natureza competitiva. O favoritismo tinha um maior peso que o mérito no sistema brasileiro de administração de pessoal dos órgãos públicos. O fator que favoreceu a rápida expansão da administração indireta ou descentralizada se encontrava na doutrina da reforma administrativa consagrada na lei básica de 1967, que enfatizava determinados princípios a serem seguidos pela administração federal, enfatizando a descentralização, bem como assemelhação das empresas estatais com as do setor privado. No item “fatores não-intencionais” estavam compreendidos todos aqueles de natureza contingencial ou conjuntural, o que reforçou esse processo.

Quadro 4
Marcos históricos para o Plano de Classificação de Cargos

Lei nº 284 de 1936	Lei nº 3.780 de 1960	Lei nº 5.645 de 1970
Lei do Reajuntamento	Deveres e responsabilidades (segue o modelo americano de classificação de cargos)	Estabelece diretrizes para elaboração do novo Plano de classificação de cargos.

Fonte: Projeto-estudo do Plano de Classificação de Cargos – convênio MF/Dasp/FGV, dez. 1980.

A lei básica da reforma administrativa determinava que as atividades da administração federal obedeceriam a cinco princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. O planejamento normativo a que estavam sujeitas as atividades estatais tinha como objetivo:

- a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país e da segurança nacional, segundo os planos e programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- o orçamento-programa anual;

- a programação financeira de desembolso.

Em 1968 o Decreto nº 63.659 (BRASIL, 1808-2000) – sob influência dos trabalhos da comissão da Fundação Getulio Vargas – cria a Secretaria da Receita Federal, integrando a estrutura administrativa e a funcional dos diversos componentes internos e externos do sistema fiscal arrecadador da União. A medida amplia as funções de tributação, fiscalização, arrecadação e levantamento de informações econômico-fiscais; e a essa secretaria está subordinado um auditor (ver tabela de cargos, em anexo) que tem entre suas funções, cuidar da gestão dos recursos públicos federais sob responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados.

Em 1969, o Departamento de Correios e Telégrafos se torna Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), que fica desvinculada das normas do serviço público e adota procedimentos empresariais. Nessa época, o governo também passa a incentivar a exportação de produtos manufaturados.

4.8 A Lei nº 4.516, de 1-12-1964, cria o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), vinculado ao Ministério da Fazenda

O Serpro foi criado com a finalidade de implantar no Ministério da Fazenda recursos modernos oferecidos pela automação para acelerar os serviços de administração financeira, arrecadação, combate à sonegação e à evasão de impostos.⁹ A sede fica em Brasília, tem 10 sedes regionais distribuídas pelo território nacional e atua no segmento das finanças públicas, com 85% dos negócios da empresa voltados para o Ministério da Fazenda e suas secretarias e demais órgãos.

Apesar de vinculado ao Ministério da Fazenda, o Serpro não integra o ministério, nem depende dele administrativa ou tecnicamente. Seu vínculo se traduz pela exclusividade de serviços, competência regional, nomeação e remuneração da administração superior, bloqueio de saldos ou dotações e pela aprovação prévia dos balanços anuais.

A administração do Serpro é constituída de um conselho de administração e um diretor superintendente, todos nomeados pelo presidente da República por indicação do ministro da Fazenda. O Conselho de Administração é formado por uma secretaria e ministrado por um presidente, assim como o diretor superintendente possui um gabinete e uma assessoria, tendo por função administrativa todas aquelas não direcionadas ao conselho de administração.

O Serpro conta em sua estrutura com um departamento técnico, um departamento financeiro, um departamento administrativo e uma assessoria jurídica.

Seu quadro de funcionários é preenchido através de provas de habilitação ou concursos públicos – obedecendo três etapas: recrutamento, pré-seleção e seleção –;¹⁰ e funcionários do Ministério da Fazenda podem ser requisitados pela empresa para exercerem funções técnicas ligadas diretamente ao processamento de dados.¹¹

Atualmente, o Serpro atua na administração tributária, administração de recursos humanos, administração de patrimônio da União, comércio exterior, nos Estados e nos Municípios, na representação judicial da Fazenda nacional, nos serviços gerais de apoio à administração e no sistema de controle interno do Executivo, entre outras atividades.

Considerada a maior empresa pública de prestação de serviços em tecnologia da informação do Brasil, o Serpro conta com uma base operacional de 8.788 empregados. A empresa presta serviços em rede que abrange todo o

⁹ Esse objetivo pode ser comprovado através do artigo 2º da Lei nº 4.516 que diz “O Serviço Federal de Processamento de Dados terá por objeto a execução, com exclusividade, por processos eletromecânicos ou eletrônicos, de todos os serviços de processamento de dados e tratamento de informações, necessários aos órgãos do Ministério da Fazenda; a execução de serviços congêneres que venha a contratar com outros órgãos da administração federal, estadual ou municipal; a prestação de assessoramento técnico a esses mesmos órgãos, no campo de sua especialidade.”

¹⁰ Resolução nº 5, artigo 1º, de 01-7-1965.

¹¹ Lei nº 4.516, artigo 12, de 01-12-1964.

território nacional, num volume superior a 1 bilhão de transações on-line anuais, sendo responsável pela declaração de imposto de renda via internet, por sistemas informatizados que gerenciam o orçamento da União, por redes que permitem integrar balancetes contábeis, entre outros serviços.

4.9 Décadas de 1970, 1980 e 1990: marco fundamental para a estruturação tecnológica do atual Ministério da Fazenda

Em 1975, o Decreto nº 76.085, de 6 de agosto (ver tabela cronológica, em anexo) – também de suma importância para este período –, estabelece a estrutura básica do Ministério da Fazenda. Por medida de racionalização e conveniência operacional, alguns órgãos são extintos ou transformados, enquanto outros tiveram sua criação determinada por novas exigências de coordenação de decisões ou descentralização da execução; ocorrendo ainda a transferência de órgãos para a supervisão de outros ministérios ou destes para o Ministério da Fazenda, pela proximidade e vinculação com as respectivas áreas. Entre os órgãos citados, destaca-se a Comissão de Informática. A Comissão Coordenadora dos Núcleos de Articulação com a Indústria (CCNAI) racionaliza o comportamento tecnológico das empresas estatais e é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento. Em 1987 começam a chegar os primeiros telefones digitais. E nessa década já é possível verificar uma grande avanço tecnológico nas comunicações, ainda que o cargo de telefonista seja mantido.



Central telefônica fabricada em 1938

Em 1990, um novo presidente da República assume o cargo e o país vive uma grande instabilidade política devido ao congelamento de 80% dos depósitos bancários, ao bloqueio dos preços e às reformas estruturais. Nova fase de transformações econômicas se sucede, pois é a partir desse período que um forte movimento governamental desencadeará o processo de desestatização. Em 1994, o Brasil adota uma nova moeda – o Real – e há grande preocupação de que esta venha a ser mais uma entre as várias moedas que o país já tivera, pois além da preocupação com a estabilidade monetária, havia preocupação com a própria economia do país. Ainda no início da década de 1990, é implantado no país o serviço de telefonia celular, voltado para uma clientela muito restrita composta pelos grandes empresários, visto que ainda não havia a concorrência de empresas privadas e o serviço era monopólio de estatais.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente, tendo participado do governo anterior como ministro da Fazenda. Nesse período, é concretizada a desburocratização do Estado e com isso vários órgãos são extintos, muitos funcionários passam por reciclagem e são transferidos para outros ministérios. Contudo, a grande maioria desses funcionários passa pelo que foi chamado de “demissão voluntária”, resultando em um enxugamento de grande parte do aparelho burocrático governamental após várias privatizações. Nesse mesmo ano foi assinado o Decreto nº 1.745, de 13 de dezembro (ver tabela cronológica, em anexo), que aprova a estrutura regimental do Ministério da Fazenda.

Nessa nova fase da burocracia brasileira pode-se constatar que grande parte das atribuições desses funcionários remanescentes passam a ter um caráter mais geral, pois as funções que antes eram muito específicas, agora são descentralizadas. É o caso do agente administrativo (ver tabela de cargos, em anexo), que acumula a função de contador, economista e outras funções burocráticas. Ao mesmo tempo, intensas e rápidas transformações são verificadas, pois a tecnologia chega para todos os setores, trazendo o fax, a TV cabo, o notebook, a impressora a laser e a internet.

Em 1997 já é possível fazer a declaração de imposto de renda através da internet, serviço prestado pelo Serpro para o Ministério da Fazenda. Sem dúvida isso facilitou a ação de vários órgãos do governo, pois ampliou o rendimento de atividades antes exercidas manualmente, maximizando o serviço. Um “boom” nas telecomunicações vai ocorrer a partir de 1998, com a privatização da Telebrás. A privatização dessa estatal abriu campo para empresas privadas entrarem no mercado, permitindo a popularização do telefone celular.

Em 2000, segundo a Portaria nº 91, de 6-4-2001 (ver tabela cronológica, em anexo), o ministro de Estado da Fazenda aprova o Regimento Interno do Gabinete, que estabelece: o planejamento, a coordenação e a execução – em conjunto com os demais órgãos – das ações relacionadas ao gerenciamento da intranet do Ministério da Fazenda. Estabelece também a identificação de novas tecnologias para automação das informações a serem utilizadas pelo gabinete e pelo ministro. Além disso, a portaria prevê o acompanhamento dos programas de utilização de novas tecnologias aplicadas à comunicação social, planejando e supervisionando o uso de equipamentos, promovendo a articulação com as entidades vinculadas e os demais órgãos do Ministério da Fazenda ou da administração pública federal.

5. Ministério da Fazenda e implicações tecnológicas

5.1 Ministério da Fazenda e o século XIX

Em princípios do século XIX, a guerra que Napoleão movia contra a Inglaterra acabou por ter conseqüências para a coroa portuguesa. Após controlar quase toda a Europa Ocidental, Napoleão impôs um bloqueio ao comércio entre a Inglaterra e o continente. Mas Portugal representava uma brecha que era preciso fechar, e, ainda em 1807, tropas francesas avançaram em direção a Lisboa. Tal episódio trouxe consigo a fuga da família real para o Brasil, sob a proteção da frota inglesa. A sede do governo português foi, desse modo, transferida da Europa para a América e, “de um dia para o outro, o Brasil passava [na prática, mas não teoricamente] à situação de metrópole e Portugal, à de colônia” (MARQUES, 1976, p.615).

Todo um aparato burocrático vinha para a colônia americana: “ministros, conselheiros, juizes da Corte Suprema, funcionários do Tesouro (...). Seguiram também o Tesouro Real, os arquivos do governo, uma máquina impressora e várias bibliotecas (...)” (FAUSTO, 2001, p.66). A máquina burocrática também fora melhorada e enquadrada: foram criados no Rio de Janeiro, tribunais para todos os apelos e causas; e foi necessária a implantação de um novo sistema de impostos, copiado de Portugal. Assim, com a chegada de dom João VI, veio também o governo da metrópole que trouxe, segundo Luiz Felipe de Alencastro, “(...)boa parte do aparato administrativo português. Personalidades diversas, funcionários régios; funcionários que já trabalhavam a serviço da coroa portuguesa e que passaram a desempenhar atividades em órgãos e instituições criados a partir da chegada de dom João VI no Brasil, tais como amanuenses, escrevães, guarda-livros, escriturários, almoxarifes, contínuos etc.(ver tabela de cargos, em anexo), continuaram embarcando para o Brasil atrás da corte, dos seus empregados e dos seus parentes, após o anos de 1808.” (ALENCASTRO, 1999, p.11).

Em termos gerais, pode-se afirmar que com a instalação da corte e do governo de Portugal no Rio, o Brasil deixou de ser, na prática e definitivamente, uma colônia (HOLANDA, 1993).

“Os praticantes amanuenses e mais funcionários do chefe de secção para baixo envergonhavam-se de o chamar a toque de campainha, que naquele tempo as campainhas burocráticas ainda não eram elétricas.”

"O amanuense não se atrevia a protestar: intimidava-o aquele aspecto de pessoa grada ou cidadão conspícuo."

"O Romualdo tinha nascido, talvez, para os mais altos destinos; mas como os pais se esqueceram de mandar educá-lo, e ele mal sabia ler e escrever, o mais que arranjou foi ser soldado do exército, e, depois de obtida a sua baixa, contínuo de secretaria."

"Era, em verdade, pelo menos desagradável para um funcionário rapazola ver diante da sua mesa de trabalho aquele homem solene, a dizer-lhe, por exemplo: - Leve este ofício à portaria." (AZEVEDO, 1957)

Logo ao chegar, durante breve estadia na Bahia, dom João VI decretou a Carta Régia de Abertura dos Portos do Brasil, permitindo a liberdade de comércio. Outra medida que também acabou contribuindo para a extinção do regime colonial foi a revogação do alvará de 1875, que proibia a existência de fábricas e indústrias no país. Tais medidas, entre outras, tomadas a partir do governo joanino no Brasil, ajudaram a dar o primeiro passo decisivo em direção à independência nacional, pois permitiram o favorecimento das condições políticas e econômicas indispensáveis para o processo de emancipação.

Entretanto, a Independência do Brasil não viria, de acordo com as palavras de Boris Fausto, pela via de um corte revolucionário, mas por um processo do qual resultaram algumas mudanças e muitas "continuidades". A história desse processo passa pela transferência da família real portuguesa para o Brasil e pela abertura dos portos brasileiros ao comércio exterior, pondo fim ao sistema colonial. Assim, pode-se perceber que "sob certos pontos de vista, o reinado de dom João VI aqui teve como resultado desviar ou perturbar o curso natural dos acontecimentos, fazendo o Brasil mais português, mais europeu." (SOUZA e HOLANDA, 1944, p.219).

A vinda da família real deslocou definitivamente "o eixo da administração da colônia para o Rio de Janeiro, mudando também a fisionomia da cidade. Entre outros aspectos, esboçou-se aí uma vida cultural, com acesso aos livros e a existência de uma relativa circulação de idéias(...)" (FAUSTO, 2001, p.69). A instalação de um verdadeiro aparelho de Estado e um corpo diplomático no Rio foi acompanhada, em 1815, pela ascensão do Brasil à categoria de Reino Unido ao de Portugal e Algarve. A ex-capital colonial tornara-se então "sede de ministérios, secretarias, tribunais, repartições públicas, de um conselho de Estado, outro de Fazenda etc." (CARDOSO, 1990, p.124). As capitanias foram abolidas e substituídas por províncias, à maneira européia.

Entretanto, mesmo apreciando tamanhas transformações e conhecendo a presença de alguma atividade industrial iniciada a partir de medidas adotadas por dom João VI, o Brasil – principalmente o Rio de Janeiro, que passou a ser sede de inúmeras instituições e órgãos administrativos, além de ter sua vida cultural fortalecida com a instalação da Imprensa Régia, da Biblioteca Nacional, da Escola de Belas Artes, de um museu, do Jardim Botânico, de um Teatro Nacional etc. –, ao longo do século XIX, até 1888, "manteve os seus traços básicos da economia escravista voltada para o comércio internacional." (FRAGOSO, 1990, p.144). Ainda na primeira metade do século XIX, o sistema de transportes era bastante precário, pois "as grandes fazendas haviam se tornado auto-suficientes. Senhores havia que se orgulhavam de comprar fora somente o sal, o ferro, o chumbo e a pólvora que utilizavam. Por toda parte, havia (até 1850 e mesmo nos anos imediatamente posteriores) escravos em abundância." (COSTA, 1987, p.162).

Assentado sobre uma economia voltada basicamente para a exportação de gêneros alimentícios e importando alguma tecnologia de países criadores de técnicas e máquinas que viriam a revolucionar os sistemas de transportes e comunicação – sobretudo a partir da segunda metade do século XIX –, o Brasil conheceu, graças a medidas adotadas pelo governo de dom João VI, o incremento de sua atividade industrial recém legalizada, que enfrentava limitações de cunho tecnológico. Esse pequeno surto industrial prosseguiu sob o Primeiro Reinado e as regências, ainda que em ritmo lento, devido às dificuldades políticas em que se viu envolvido o Império. Em 1844, o surgimento da primeira tarifa alfandegária visando à proteção das poucas manufaturas nacionais então existentes (e o incremento de outras) foi outra medida adotada com o intuito de impulsionar a atividade industrial brasileira.

No âmbito administrativo – mais precisamente a relação entre a tecnologia e os cargos das atividades-meio da administração pública brasileira –,¹² a transferência da família real para a colônia americana representou um tempo de profundas alterações, pois o Brasil tornou-se sede de um grande aparato burocrático-administrativo funcionando em repartições repletas de móveis confeccionados em madeira nobre – como a burra, espécie de cofre que também podia ser feito em ferro – e de grandes livros anotados a bico de pena.



canetas, penas e borracha

Por ser muito mais barata do que a caneta tinteiro, a caneta de madeira com penas metálicas foi utilizada desde o século XIX até a década de 1960, quando foi lançada a caneta esferográfica. A borracha para apagar marcas de lápis tornou-se viável a partir da metade do século XIX, depois que o processo de vulcanização da matéria-prima foi descoberto.

5.2 A família real portuguesa no Brasil: primórdios da administração pública

A transmigração da família real portuguesa, em 1808, operou a reorganização burocrática da colônia, transformando-a em reino. Com dom João VI, foi transferida para o Brasil toda a máquina burocrática construída em Portugal por vários séculos.

A princípio, foram criados três ministérios: Ministério e Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil e da Fazenda (origem do Ministério da Fazenda), Ministério e Secretaria dos Negócios da Guerra e Estrangeiros e o Ministério e Secretaria dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos. Posteriormente, em 1817, foi criado o Ministério do Erário, destacado da Pasta do Reino, também chamado de Ministério do Despacho.

Com a chegada da família real, outra medida foi tomada: os portos brasileiros foram franqueados às nações estrangeiras. Essa decisão, além de permitir o livre comércio com as nações amigas, estabeleceu uma tarifa de 24% sobre a importação, sem distinção da nacionalidade dos barcos transportados. Apesar das reclamações dos grandes negociantes do Rio de Janeiro e Bahia, habituados ao monopólio no comércio transatlântico, a abertura dos portos brasileiros originou a entrada de produtos mais baratos e de melhor qualidade no país.

A máquina burocrática foi, assim, implementada com a criação no Rio de Janeiro de tribunais para todas as causas e apelos, a adoção de um novo sistema de impostos – semelhante ao de Portugal (introdução da sisa, por exemplo) –, a fundação do primeiro banco de todo o império português (Banco do Brasil) e o estabelecimento de uma Junta da Fazenda, semelhante à da metrópole, para superintender as finanças. Entretanto, foi em 1815 que foi dado o passo decisivo no campo político-administrativo, com a elevação do Brasil à categoria de reino. Assim, foi criado o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve, com igualdade recíproca de direitos e deveres. A partir daí, as capitanias foram abolidas (embora tenha sido mantido o título de capitão-general e governador) e substituídas por províncias, seguindo o modelo europeu. A atividade industrial foi liberada e criou-se, ainda, a Junta Geral do Comércio, o Juiz dos Falidos e Conservador dos Privilégios. De Londres, veio todo o material destinado à Imprensa Régia, comprado pelo Ministério do Exterior. Papéis timbrados, gazetas e livros passaram

¹² Para um melhor entendimento dos serviços desempenhados pelas atividades-meio do serviço público durante o período mencionado, ver tabela de cargos em anexo.

a ser impressos no Brasil. A Biblioteca Real, com seus 60 mil volumes, foi aberta ao público e, após a queda de Napoleão, foi criado um Instituto Nacional, do qual foram membros ilustres intelectuais do meio literário e científico.

O primeiro jornal surgiu por iniciativa da própria corte, que importara a primeira tipografia e estava interessada em esclarecer a opinião pública quanto às reformas governamentais. Até então, a atividade tipográfica era vetada pelas autoridades. Assim, em 1808, surgiu a *Gazeta do Rio de Janeiro*, através da qual a corte mantinha o povo informado daquilo que lhe era conveniente, não abordando questões ligadas à revolução democrática que se vivia na Europa.



Máquina tipográfica lançada em 1888

É importante ressaltar, ainda, que a grande maioria dos funcionários públicos que chegaram ao Brasil com a coroa, pouco se interessavam pela prosperidade do país pois, como consideravam temporária a sua ausência de Portugal, pretendiam enriquecer à custa do Estado, em vez de administrarem com justiça ou beneficiarem o público.

Na nova estrutura administrativa, não havia uma nítida delimitação entre o privado e o público, entre a família e o Estado ou a empresa. O sistema político só era reconhecido como tal, se identificado com as ligações familiares. Essa mentalidade afetou o sistema administrativo e governamental, o qual passou a estruturar-se através de uma burocracia patrimonial, no que diz respeito aos critérios que orientavam o recrutamento dos funcionários. Portanto, naquela época, seria impossível existir uma burocracia pautada pela racionalidade, pela especialização dos seus integrantes e pela escolha através do mérito.

Foi dos quadros familiares e das classes urbanas não profissionalizadas que surgiram os burocratas brasileiros da colônia, e foram os critérios afetivos e familiares que normatizaram a relação entre o Estado e seus funcionários. Assim, não é de estranhar a burocratização excessiva, transformando a administração pública num mecanismo que reagia de forma violenta ou passiva a qualquer tentativa de transformação, renovação ou inovação.

Por outro lado, formou-se uma elite intelectual brasileira, com influência liberal-burguesa da França e da Inglaterra, embora fosse conservadora e antimodernista, pois havia saído de um sociedade rural escravocrata, voltada para as profissões liberais especulativas. No Brasil, era incentivada uma educação elitista e retórica, impeditiva da formação de uma mentalidade mais prática e do nascimento de profissões mais técnicas e científicas. Essa mentalidade foi absorvida tanto pelo sistema político quanto pelo sistema administrativo. Foi daí que resultou a invasão do público pelo privado, prevalecendo entre os funcionários públicos a mentalidade patrimonialista, própria de uma comunidade doméstica. Logo, não havia uma consciência do papel público de cada um. Mesmo na esfera política, essa incapacidade de separar o público do privado conduziu a uma lealdade partidária baseada em laços de parentesco e no compadrio, gerando uma política de clientela. Ao nível administrativo, existia uma burocratização patrimonial, o que também contribuiu para a não distinção entre o

público e o privado, condição essencial à eficiência da organização burocrática. Essa situação deu um cunho extremamente formalista à cultura administrativo-governamental brasileira.

A transferência da sede da monarquia portuguesa para o Rio de Janeiro resultou na formação de um novo Estado, o qual não se manteve isolado da inquietação revolucionária liberal. Entretanto, ao regressar a Portugal, dom João VI deixou os cofres públicos esgotados pelos funcionários e a administração brasileira enfraquecida e sem suporte.

5.3 Ministério da Fazenda e o século XX: o início de uma nova era

Desde 1900, as práticas administrativas passaram por diversas mudanças, devido ao crescimento das empresas, ao aumento do volume de trabalho administrativo e ao rápido progresso tecnológico e científico. Nesse período, foram adotados novos métodos de trabalho e aumentou o controle estatal sobre a atividade privada, através da cobrança de impostos, do surgimento da legislação social e da atividade de órgãos reguladores. Esse processo tornou necessário o uso, por exemplo, de formulários e documentos até então desnecessários, tornando imprescindível a adoção de métodos e o empregos de equipamentos mais rápidos e eficientes. Assim, podemos verificar que, mal o mundo começou a se recuperar da II Guerra Mundial, a tecnologia começou a ganhar uma nova face, materializada pela automação crescente. Em termos administrativos, as mudanças também se fizeram sentir e a estrutura organizacional deixou de ser puramente funcional e hierárquica, adotando um modelo misto e híbrido.

No Brasil, o desenvolvimento tecnológico caminha mais devagar. Enquanto na Europa e nos EUA a palavra-chave da primeira metade do século XIX era mecanização, no Brasil era artesanal. Porém, principalmente a partir da segunda metade do século XX, essa situação se transforma. Em 1963, a Fundação Getúlio Vargas é convidada a prestar serviço técnico ao Ministério da Fazenda, em um trabalho de reorganização do aparelho fiscal da União. Começa, então, a modernização do ministério, tanto em termos de qualificação profissional quanto de modernização dos equipamentos. Essa modernização administrativa da Fazenda será oficialmente formalizada em 1967, através do Decreto nº 200. Nessa mesma reforma, também são aprovadas as diretrizes gerais para um plano de classificação de cargos; classificação que era efetuada segundo deveres e responsabilidades e passou a ser feita por categoria.

Por influência dos trabalhos realizados pela comissão da Fundação Getúlio Vargas e pela necessidade e urgência de dar maior alcance, profundidade e rapidez às funções de tributação, arrecadação e informação econômico-fiscais – até mesmo para alcançar o avanço administrativo global –, o Decreto nº 63.659 criou a Secretaria da Receita Federal, que resultou na integração administrativa, funcional e estrutural dos diversos componentes internos e externos do sistema fiscal arrecadador da União.

O Decreto nº 72.093, de 17-4-1973, faz referência à classificação e à transformação de cargos, funções e encargos de gabinete para as categorias de direção superior e assessoramento superior, do quadro permanente do Ministério da Fazenda. No mesmo ano, o Decreto nº 72.535, de 27 de julho, torna sem efeito a disponibilidade de servidores do Ministério da Fazenda, entre os quais, as funcionárias Lavínia Virgínio e Ruth Nogueira da Gama Braba, escrevente-datilógrafas, código AF-204.7.

Podemos perceber, pela análise desses dois decretos, exemplos da reestruturação burocrática pelo qual passaram naquele momento o Ministério da Fazenda, em particular, e o Brasil, de um modo geral. Foi a fase do Milagre Econômico Brasileiro, momento de grande crescimento interno, quando o PIB crescia 11%. Essa sucessão de decretos culminou em 1975 com outro decreto de suma importância, o de nº 76.085, de 6 de agosto, que estabeleceu a estrutura básica do Ministério da Fazenda. Ainda 1975, observa-se uma espécie de racionalização do comportamento tecnológico das empresas estatais do país. No Ministério da Fazenda, alguns órgãos são extintos ou transformados – também por medida de racionalização e conveniência operacional – enquanto outros foram criados, como a Comissão de Informática. Apesar dos primeiros computadores terem chegado ao Brasil em 1962 – 16 anos após a criação do primeiro computador eletrônico concebido nos EUA –, só a partir de 1982 é que as empresas brasileiras passarão a utilizá-los em seus departamentos.

No campo tecnológico, enquanto o Japão lança o Pocktonic (primeiro computador de bolso) em 1970, Niklaus Writh cria a linguagem simbólica Pascal em 1971, e James Martin enuncia no trabalho *Principles of database management*, a definição de base de dados e os princípios a que deve obedecer um sistema de gestão de base de dados – criando o conceito de separação de dados e programas –, no Brasil, em 1970, temos um marco na administração pública que é o começo da utilização da máquina elétrica. Na mesma época, a Comissão Coordenadora dos Núcleos de Articulação com a Indústria (CCNAI) racionalizava o comportamento tecnológico das empresas estatais, o Banco Nacional de Desenvolvimento tornou-se a maior fonte de recursos para as empresas e começava a ser difundido o paradigma da tecnologia da informação.

Como já foi analisado no capítulo 4, o Ministério da Fazenda passou por sucessivas reformas estruturais, até porque precisava acompanhar as mudanças da nova era. Por ser um órgão central de arrecadação e fiscalização do governo federal, era fundamental estar sempre atualizado e informatizado para atender à demanda.

Na década de 1980, podemos perceber um aceleração quanto ao paradigma tecnológico no Brasil e suas implicações no Ministério da Fazenda. Ao pesquisar, na *Coleção de Leis do Brasil*, sobre as décadas de 1980/1990, o uso constante da palavra desburocratização remete a um momento de intensas mudanças na gestão administrativa. O Ministério da Fazenda, sendo um órgão de arrecadação de tão grande importância para o país, esteve a frente dessas transformações e deu início à utilização de tecnologias que facilitassem o trabalho de seus funcionários e agilizassem o processo, antes tão demorado para a população.

Não há vagas

O preço do feijão

Não cabe no poema. O preço
do arroz não cabe no poema.

Não cabem no poema o gás

a luz, o telefone

a sonegação

do leite

da carne

do açúcar

do pão

O funcionário público

não cabe no poema

com seu salário de fome

sua vida fechada

em arquivos.

Como não cabe no poema

o operário

que esmerila seu dia de aço

e carvão

nas oficinas escuras

- porque o poema, senhores,

está fechado:

“não há vagas”

Só cabe no poema
o homem sem estômago
a mulher de nuvens
a fruta sem preço
O poema, senhores,
Não fede
nem cheira.
(Ferreira Gullar)

O uso de computadores, fax, banco de dados, internet, microfilmagem e de impressoras proporciona grande melhora nos serviços administrativos. A partir de 1997, por exemplo, o imposto de renda já pôde ser feito via internet, agilizando os serviços e proporcionando maior conforto aos contribuintes. Esse desenvolvimento técnico-estrutural foi, em grande parte, condicionado pela entrada de um novo paradigma técnico-econômico, baseado na tecnologia da informação, reconhecida como meio capaz de alavancar a modernização e a competitividade de todos os setores produtivos da atividade econômica do país.

O crescimento das últimas três décadas tem transformado a forma como a informação é gerada, obtida, processada e compartilhada. As novas tecnologias trouxeram uma verdadeira revolução no uso dos meios de comunicação, estabelecendo conceitos como “interatividade”, “multimídia”, “conectividade de redes” etc. Nesse processo, o mundo começa a ficar mais intensamente interligado e a globalização torna-se palavra-chave no cenário econômico, ampliando as funções administrativas e tornando o conhecimento a maior riqueza das organizações. No Ministério da Fazenda observa-se uma maior multifuncionalidade; ou seja, cargos antes específicos passam a ter funções mais descentralizadas.

Considerações finais

Relembremos a pergunta-chave deste estudo: quais as implicações da mudança tecnológica para a administração pública brasileira e, em particular, para o Ministério da Fazenda? Para responder a essa questão é importante salientar a grande pertinência do estudo das mudanças tecnológicas nesse ministério pois, além da escassez de estudos relativos ao tema, é fundamental entender que a sobrevivência das instituições está condicionada à adaptação a tais mudanças.

No âmbito do Ministério da Fazenda essa adaptação se acelera com a evolução das tecnologias da informação. Se no século XIX as novidades tecnológicas chegavam mais timidamente ao país, no século XX – particularmente a partir da década de 1980 – começaram a chegar mais aceleradamente, alterando de forma significativa a estrutura e a organização da administração pública.

Por sua grande capacidade de arrecadação, o Ministério da Fazenda é uma das instituições públicas brasileiras de maior relevância, e como tal não poderia deixar de acompanhar essas inovações, as quais se fizeram sentir na vários níveis: nos cargos, nos equipamentos e instalações, nas formas de gestão e até mesmo no modo de relacionamento com o cidadão.

Para chegar a essas conclusões, esta pesquisa baseou-se num estudo de caso isolado, a partir de evidências qualitativas colhidas de fontes secundárias. Cabe ressaltar a experiência obtida através deste estudo, bastante enriquecedora – não só em termos do conteúdo do tema examinado, mas também no que diz respeito à própria implementação da pesquisa –, a qual permitiu à equipe, particularmente aos bolsistas do Pibic, desenvolver capa-

idades para levar a cabo um estudo de caso, com todas as implicações que envolveram a metodologia daí decorrente.

Com efeito, a forma como o estudo foi conduzido pelos orientadores e a colaboração dos pesquisadores juniores permitiram aos bolsistas do Pibic interiorizar os processos-chave para levar a cabo, particularmente, pesquisas que tivessem como pano de fundo estudos de caso. E como a vida é um aprendizado em constante crescimento e (re)construção, todos os autores retiraram deste estudo experiências que lhes permitirão um olhar mais abrangente quando da ocorrência de problemas em pesquisas futuras, análogos aos que aqui ocorreram. De fato, foi enriquecedor para todos, a troca de experiências e a convivência com diferentes níveis de conhecimento, o que tornou este estudo ainda mais interessante e desafiador.

Cadernos EBAPE.BR

Referências bibliográficas

- AFONSO, C. A.; SOUZA, H. O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- ALENCASTRO, L. F. Vida privada e ordem privada no Brasil. In: História da vida privada do Brasil: Império. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- ALMEIDA, M. A.. Memórias de um sargento de milícias. Rio de Janeiro: Klich, 1999.
- ANDRADE, M. C.. História econômica e administrativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 1978.
- AZEVEDO, A. N. G. As barbas do Romualdo. In: Antologia de humorismo e sátira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.
- BARRETO, L. Os Bruzundangas. Rio de Janeiro: Klich, 1999a.
- _____. Recordações do escrívão Isaías Caminha. Rio de Janeiro: Klich, 1999b.
- _____. Triste fim de Policarpo Quaresma. Rio de Janeiro: Klich, 1999c.
- BARSA Enciclopédia. São Paulo: Encyclopaedia Britannica, 1973. v.12.
- BENNASSAR, B.; MARIN, R. História do Brasil. Lisboa: Teorema, 2000.
- BRASIL. Museu da Fazenda Federal. Ministério da Fazenda, ontem/hoje (1808-1983). Rio de Janeiro, 1983.
- BRASIL. Imprensa Nacional. Coleção de leis da República Federativa do Brasil (1808-2000). Rio de Janeiro; Brasília, 1808-2000.
- BUESCU, M. Organização e administração do Ministério da Fazenda no Império. In: História Administrativa do Brasil. São Paulo: Funcep, 1984. v.13.
- CARDOSO, C. F. S. A crise do colonialismo luso na América portuguesa – 1750-1822. In: LINHARES, M.Y. (Org.). História Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- CARVALHO, J. M. Teatro de sombras: a política imperial. Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.
- CHAVES, L. A. Histórico do Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro, 1981.
- CONHECER. Dicionário enciclopédico. São Paulo: Abril Cultural, 1971. v.II.
- COSTA, E. V. Da Monarquia à República: momentos decisivos. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- DAFT, R.L. Management. Orlando: Dryden, 2000.
- DOSI, G. Technological paradigm and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. Research Policy, v.11, p.147-162, 1982.
- _____. Sources, procedures and microeconomic effects of innovation. Journal of Economic Literature, v.26, p.1120-1171, 1988.
- EVANS, P.. A Tríplíce Aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Tradução de Waltensair Dutra. 2.ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- FAORO, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1991. v.I.
- FAUSTO, B. História concisa do Brasil. São Paulo: Edusp, 2001
- FERREIRA, J. P. Ciência e tecnologia nos países em desenvolvimento: a experiência do Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.
- FRAGOSO, J. L. O império escravista e a república dos plantadores. In: LINHARES, M. Y. (Org.). História geral do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- FRANÇA, B. H. O barnabé: consciência política do pequeno funcionário público. São Paulo: Cortez, 1993.
- FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G. et al (Ed.). Technical change and economy theory. Londres: Pinter, 1988. p. 38-65.
- FURTADO, C. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. Formação econômica do Brasil. 17.ed., São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1980.
- GORENDER, J. A burguesia brasileira. 8.ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- HOLANDA, S. B. História geral da civilização brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993. Tomo II.

- IGLÉSIAS, F. A industrialização brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.34, n.3, p.41-44, maio/jun. 1994.
- LENHARO, A. As tropas da moderação: o abastecimento da corte na formação política do Brasil (1808-1842), Rio de Janeiro: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1983.
- LESSA, C. Quinze anos de política econômica. 2.ed., São Paulo: Brasiliense, 1981.
- LIMA, H. F. Formação industrial do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- LIMA, O. Dom João VI no Brasil - 1808-1821. Rio de Janeiro: Livraria José Olimpo, 1945. v.I.
- LINHARES, M. Y. (Org.). História geral do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- LUZ, N. V. A luta pela industrialização do Brasil. São Paulo: Alfa Omega, 1975.
- MACEDO, J. M. Um passeio pela cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zelio Valverde, 1942.
- MARQUES, A. H. O. História de Portugal. Lisboa: Palas, 1976. v.1.
- MORAES, M. História da transladação da corte portuguesa para o Brasil em 1807-1808. Rio de Janeiro: Ed. Dupont, 1872.
- NEUNER, J. W.; KEELING, B. L. Administração de escritórios. Rio de Janeiro: Livros Técnicos Científicos, 1972. v.1.
- NISKIER, A. O impacto da tecnologia. Rio de Janeiro: Bloch, 1972.
- NOVAIS, F. A. República: da *Belle-Époque* à era do Rádio. In: História da vida privada no Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 1999.
- PEREZ, C. Microelectronics, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries. World Development, Londres, v.13, n.3, p.441-463, 1985.
- PESSANHA, K. Automação de escritórios. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.
- PORTA, P. A corte portuguesa no Brasil (1808-1821). São Paulo: Saraiva, 1997.
- PRADO JÚNIOR, C. A revolução brasileira. 8.ed. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- RIBEIRO, F. (Coord.). História da moderna indústria brasileira. Rio de Janeiro: JB, 1986.
- SALGADO, G. Fiscais e meirinhos: administração no Brasil colonial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.
- SCHUMPETER, J. A. Business cycles. New York: McGraw-Hill Book, 1939.
- SIMONSEN, R. C. A evolução industrial do Brasil. São Paulo: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 1939.
- _____. História econômica do Brasil (1500-1820). São Paulo: Ed. Nacional, 1957.
- SOUZA, B. M. Reforma administrativa na era Vargas. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- SOUZA, O. T.; HOLANDA, S. B. História do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1944.
- TAPAJÓS, V. História administrativa do Brasil: organização política e administrativa do Império. Brasília: Funcep, 1984.
- TENÓRIO, F. G. Flexibilidade organizacional: mito ou realidade? Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- TORRES JR., A. S. Integração e flexibilidade. O novo paradigma nas organizações. São Paulo: Alga-Omega, 1994.
- VIANA, H. História do Brasil. São Paulo: Melhoramentos, 1962.
- VICECONTI, P. E. V. O processo de industrialização brasileira. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v.17, n.6, p.33-43, nov./dez. 1977.
- WAHRLICH, B. M. S. Reforma administrativa federal brasileira: seu passado e presente. In: Reforma administrativa: experiências latino-americanas. Ed. INAP. p.236.
- _____. Reforma administrativa na era de Vargas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- WEHLING, A. História administrativa do Brasil. Brasília: Funcep, 1986. v.6.
- YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Cadernos EBAPE.BR



Anexos

Anexo 2
Tabela descritiva – mundo

	1860	1860-1945	1945
Acontecimentos	1ª Revolução Industrial (período das invasões napoleônicas)	2ª Revolução Industrial (período da Grande Depressão e das duas Guerras Mundiais)	3ª Revolução Industrial ou Revolução Tecnológica
Paradigma técnico-econômico	Mecanizado, baseado no vapor e no ferro	Mecanizado, baseado no petróleo, na eletricidade e no aço	Tecnologia da informação
Setores em desenvolvimento	Têxtil Siderúrgico Metalúrgico Hidráulico	Elétrico Petroquímico Transportes Comunicações	Energia atômica Cibernética Bioquímica Biotecnologia Microeletrônica e computação Telecomunicações
Líderes tecnológicos	Inglaterra, França, Bélgica, Alemanha e EUA	EUA, Inglaterra, França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Suíça	EUA, União Européia e EFTA, Suíça, URSS, Japão, Canadá, Austrália e, mais recentemente, Coreia, Taipé e Leste Europeu
Líderes emergentes	Holanda, Itália, Suíça e Áustria-Hungria	Itália, Suécia, Áustria-Hungria, Dinamarca, Rússia, Canadá e Japão	Brasil , México, Venezuela, Argentina, China, Índia, Indonésia, Turquia, Egito, Paquistão, Nigéria, Argélia e Tunísia

Tabela descritiva – Brasil

	1808-1889	1890-1930	1930-1970	1970
Acontecimentos	<p>Chegada da família real (1808);</p> <p>Extinção do tráfico de escravos (1850);</p> <p>Era Mauá (anos 1940-1950);</p> <p>Abolição da escravatura (1888)</p>	<p>O Brasil entra na I Guerra Mundial (1917);</p> <p>O Brasil entra em crise com a Grande Depressão (1929);</p> <p>Revolução de 1930</p>	<p>Getúlio Vargas é eleito presidente (1934);</p> <p>O Brasil entra na II Guerra Mundial (1942);</p> <p>1ª produção de aço da Siderúrgica de Volta Redonda (1946);</p> <p>Plano de Metas (1955);</p> <p>Zona Franca em Manaus (1967)</p>	<p>Milagre Econômico (1971);</p> <p>Criação da estatal Cobra (1974);</p> <p>Lei da Informática (1985);</p> <p>A internet chega ao Brasil (1995)</p>
Paradigma técnico-econômico	<p>Artesanal</p>	<p>Semimecanizado, baseado no vapor e no ferro</p>	<p>Mecanizado, baseado no aço, no petróleo e na eletricidade</p>	<p>Tecnologia da informação</p>
Setores em desenvolvimento	<p>Agrícola (açúcar: 1820-1830 e café: 1831-1889);</p> <p>Manufatureiro</p>	<p>Agrícola (café)</p> <p>Têxtil</p>	<p>Siderúrgico, Transportes, Comunicações, Metalúrgico, Petroquímico e Elétrico</p>	<p>Microeletrônica e Computação</p> <p>Telecomunicações</p>
Líderes tecnológicos	<p>Inglaterra, França, Bélgica, Alemanha e EUA</p>	<p>EUA, Inglaterra, França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Suíça</p>	<p>EUA, União Européia, EFTA, Suíça, URSS, Canadá, Japão e Austrália</p>	<p>EUA, União Européia, EFTA, Leste europeu, URSS, Japão, Canadá, Austrália, Coréia e Taipé</p>
Líderes emergentes	<p>Holanda, Itália, Suíça e Áustria-Hungria</p>	<p>Itália, Suécia, Áustria-Hungria, Dinamarca, Rússia, Canadá e Japão</p>	<p>Brasil, Leste europeu, México, Venezuela, Argentina, China, Índia, Taipé e Coréia</p>	<p>Brasil, México, Venezuela, Argentina, China, Índia, Indonésia, Turquia, Egito, Paquistão, Nigéria, Argélia e Tunísia</p>

Anexo 3
Tabela de cargos

1808-1850			
Denominação do cargo	Organização	Atividades	Observações
Fiel	<ul style="list-style-type: none"> •Chancelaria •Tesouraria-Mor do Real Erário •Alfândega da Corte 	<ul style="list-style-type: none"> •Selar os papéis •Podia estar empregado na Pagadoria, no recebimento do selo ou na contagem e conferência das entradas e rendimentos •Conferir e averbar os bilhetes dos despachos expedidos 	
Tesoureiro- Geral	Real Erário		
Escrivão da mesa	Despacho marítimo	Encarregado dos expedientes do registro	
Almotacés	Câmara da cidade do Rio de Janeiro	Vigiar as casas públicas	Serviam, alternadamente, a cada semana. O aumento populacional da cidade comprometia desempenho de suas funções. Necessário aumentar nº de funcionários
Almoxarife	Junta da Fazenda da Capitania do Espírito Santo	Tinham, a seu cargo, os armazéns reais	

Escriturário	Mesa do Consulado	Cada coleta tinha seu Livro de Receita em que eram lançados, sucessivamente, as declarações e numeração do estilo de todas as quantias recebidas	
Provedor	•Casa da Moeda	•Responsável por todas as compras do cobre que era cunhado e dos outros bens necessários ao laboratório das diferentes oficinas, submetendo os ajustes à aprovação e pagamento pela Mesa do Tesouro	
Contadores-Gerais	•Tesouro •Erário Régio e Conselho da Fazenda •Tesouro	•Deviam apresentar, quinzenalmente, a escrituração dos livros das suas contadorias •Cada contadoria geral terá um diário, um livro-mestre e um memorial ou borrador, além de um livro de contas correntes, para auxiliar nos rendimentos das estações de arrecadação, Recebedoras, tesourarias, contratos ou administrações da Real Fazenda •Apresentar, quinzenalmente, toda a escrituração dos livros das suas contadorias	•Para padronizar a escrituração foi criado o Erário, onde a escrituração devia ser mercantil por partidas dobradas (a única seguida pelas nações civilizadas), pela sua agilidade na operação com grandes somas e por apresentar menor margem de erros e subterfúgios •A apresentação quinzenal da escrituração visava coibir a violação à lei

Conferente	<ul style="list-style-type: none"> • Alfândega • Tesouro Público Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsável por restituir, semanalmente, todos os bilhetes recebidos • Explicar o modo de verificação do peso e da medida das mercadorias 	<ul style="list-style-type: none"> • Os conferentes só tinham direito à diferença a mais que encontrassem no número de volumes, e qualidade ou valor de gêneros além do declarado pela parte na nota do despacho
Escrivão	<ul style="list-style-type: none"> • Real Câmara no Registro das Mercês • Mesa do Consulado • Câmaras Municipais • Caixa de Amortização da Dívida Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Deviam constar a todo tempo com a legalidade necessária, evitando inconvenientes pela falta de competente registro • Além do livro de receita e despesa, deverá fiscalizar a arrecadação de coletas, inspecionando toda a escrituração e arrecadação; distribuir o trabalho aos escriturários e amanuenses, e dar métodos e formulários da escrituração • registrar os diplomas envidados às mesmas câmaras • administrar a referida caixa juntamente com o tesoureiro 	<ul style="list-style-type: none"> • O decreto nº.236, de maio de 1833, declara que os escrivães estão isentos do serviço da Guarda Nacional
Praticante	Mesa do Desembargo do Paço	Limpeza e asseio da secretaria	A mesma atividade também ficava a cargo do porteiro
Medidor	Alfândega da Capitania da Bahia	Verificar a medida das fazendas que vinham a despacho na forma de Foral da Alfândega Grande de Lisboa	

Escriturários Contadores	Contadoria Geral e Secretaria das Juntas de Fazendas	Fazer, alternando os meses, o livro de ponto dos oficiais	Um oficial de Fazenda deveria possuir qualidades como caráter reservado, exatidão, assiduidade e zelo (levadas em conta nas promoções)
Recebedor de selo	Comarcas Eclesiásticas da Capitania do Rio Grande do Sul	Processar autos e papéis a serem selados	Para semelhantes empregos, também estariam aptos os escrivães
Levador das glossas	Chancelaria-Mor	Respondia pelos direitos velhos	Pela dificuldade para se avaliar tais direitos (sempre contados e examinados), foi anexado ao ofício de levador das glossas, o de contador e revedor da mesma chancelaria
Guarda-livros	•Alfândega da Cidade do Rio de Janeiro	•Cuidar especialmente dos seus livros e registro das ordens •Lançar no livro-mestre todos os bilhetes que lhe forem entregues, submetendo ao juiz qualquer dúvida ou irregularidade encontrada	

Administrador	<ul style="list-style-type: none"> •Mesa do Consulado •Consulado •Correio Geral da Corte 	<ul style="list-style-type: none"> •A ele estavam subordinados todos os empregados da administração, cabendo-lhe executar e fazer observar as instruções; cuidar da exação para com os impostos; propor ao presidente do Tesouro os meios convenientes para melhorar a arrecadação •Reprender e punir os agentes e guardas do consulado que não comparecessem à administração na hora determinada nas instruções •Expedir os autos crimes, remetidos ex-offício pelo correio, de um juiz a outro 	
Tesoureiro	<ul style="list-style-type: none"> •Mesa do consulado •Caixa de Amortização da Dívida Pública •Tesourarias das alfândegas 	<ul style="list-style-type: none"> •Ficar na boca do cofre de ferro, que possuía três chaves, para recebimentos e pagamentos, e onde eram guardados, diariamente, os impostos recolhidos •Junto com o inspetor da caixa, fazer o balanço semanal do que era recolhido diariamente •Rubricar os escritos das alfândegas, quando de descontos nos pagamentos 	
Feitores	Mesa do consulado	Calcular os impostos	

Escriturários	Mesa do consulado	Fazer lançamento sucessivo das coletas, junto com as declarações e numeração das quantias recebidas	
Tabelião de notas	<i>Não é mencionado</i>	Fazer o ponto e protesto das letras comerciais registrados em um livro rubricado pelos juizes de fora	A rubrica dada pelos juizes de fora seguia ordem numérica, constando, no verso das letras, as folhas do livro onde foi feito o registro
Empregados públicos	Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda		<ul style="list-style-type: none"> • Sua Majestade declara os requisitos necessários para pretender ofícios e empregados: apenas cidadãos brasileiros maiores e que gozem dos direitos políticos • O decreto nº 322, de setembro de 1834, determina que os empregados públicos só podem ser suspensos de seus empregos por crimes de responsabilidade (e não por crime particular) • O decreto nº 341, de outubro de 1834, declara que os empregados públicos são obrigados a apresentarem atestados de frequência para poderem receber seus ordenados

Porteiro	Alfândega	Assentar em um caderno o número de cada bilhete e a inicial da mesa que o tiver expedido, bem como o nome do conferente a quem foi entregue para fazer o despacho	
Aprendizes de compositor	Tipografia Nacional	<i>Não foi especificado</i>	Só serão admitidos cidadãos brasileiros de 12 a 18 anos, que saibam ler corretamente, e que por seus pais, tutores e curadores, se obriguem, por termo, à aprendizagem. O aprendiz freqüentará a oficina e trabalhará sob a orientação do mestre durante três anos completos. Nos primeiros seis meses não receberá vencimento algum. Findos os três anos, será examinado por três mestres e, aprovado, o administrador da tipografia lhe concederá o título de oficial
Agentes dos trapiches	Mesa das diversas rendas nacionais	Fiscalizar por parte da alfândega a entrada e saída dos gêneros a ela sujeitos	

Inspetor	<ul style="list-style-type: none"> • Alfândega • Tesourarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Percorrer diariamente a sua repartição e as portas de saída para averiguar a exatidão das conferências, que poderão ser novamente realizadas, caso considere conveniente • Remeter, mensalmente, aos presidentes das províncias, uma certidão do ponto dos empregados das repartições da Fazenda 	
Chefe de repartição	Tesouro	Prestar esclarecimentos necessários ao bom andamento dos negócios sob sua responsabilidade	A destreza no exercício dessa atividade é essencial para evitar acumulação de despachos desnecessários, perda de tempo e demora na tomada de decisões
Solicitador dos feitos	Relações do Império	Agenciar e promover, conforme as ordens e instruções recebidas, a bem dos interesses da Coroa, soberania e Fazenda Nacional, e da administração da Justiça	
Oficial da secretaria	Tesouro	Preencher, tendo conhecimentos de escrituração por partidas dobradas, conforme a resposta fiscal e voto do tribunal	
Guarda-Mor	Alfândega da Bahia	Perceber os emolumentos das visitas das embarcações de comércio e cabotagem	

Procurador fiscal	Fazenda	Propor as medidas necessárias à melhoria da administração, distribuição e fiscalização das rendas públicas e bens da nação	
Empregados da Fazenda	Fazenda		Nenhum empregado da Fazenda é isento de ponto
Administrador-geral do Correio da Corte	Não especifica	Dar conhecimento em forma de autos remetidos pela administração a qualquer destino, todas as vezes que as partes o extinguirem na ocasião da entrega	

1851-1900			
Denominação do cargo	Organização	Atividades	Observações
Oficial de engenharia Inspetor	Secretaria de Obras Públicas do Município da Corte	Inspecionar a conduta de todos os empregados para que sejam diligentes; receber e rubricar todos os bilhetes de requisição de materiais e determinar sua compra; zelar pela moralidade e cuidar da contabilidade das folhas apresentadas pelo administrador tesoureiro; despedir os jornaleiros desnecessários e negligentes	
Administrador tesoureiro	Secretaria de Obras Públicas do Município da Corte	Comprar e encaminhar o material necessário para obras; fornecer operários jornaleiros; receber no Tesouro a importância das folhas, pagar aos operários jornaleiros; apresentar ao inspetor, mensalmente, inventário dos materiais e utensílios em depósito	
Escriturário	Secretaria de Obras Públicas do Município da Corte	Lançar em livro os bilhetes de requisição feitos aos mestres; elaborar as folhas sobre as contas dos apontadores e processar os documentos de compras; dar entrada em livro dos materiais comprados, e registrar a saída, no mesmo livro, do uso que esses materiais tiverem	

Inspetor	<ul style="list-style-type: none"> • Tesourarias • Alfândega 	<ul style="list-style-type: none"> • Remeter, mensalmente, o balancete do estado dos cofres e orçamento; inspecionar as coletorias • Corresponder-se diariamente com juizes municipais sobre a apreensão que lhes não pertença julgar, ministrando-lhes esclarecimentos 	
Stereometra	Alfândega	Qualificar e pôr os valores líquidos apresentados em despacho	
Lançadores	Recebedoria do Município	Avaliar para pagamento da taxa de usufruto no município	Os mesmo lançadores são nomeados louvados, pela Fazenda Nacional, nos mencionados casos de avaliação
Agentes da Fazenda Nacional	Fazenda	Responder pelas despesas necessárias na expedição das execuções da Fazenda	
Administrador	Mesa do Consulado	Decidir a validade dos documentos que se lhe apresentarem para levantamento dos direitos em depósito por gêneros exportados para portos do Império	
Inspetor das obras públicas	Secretaria de Obras Públicas do Município da Corte		Elaborar relatórios semanais relacionando os operários que trabalham nas obras
Administrador	Mesa do Consulado	Remeter o auto de apreensão ao juízo competente, quando de um crime público, cujo autor deva ser apontado, para que seja aplicada a pena devida	Tal portaria é válida mesmo frente ao desaparecimento do dono de quaisquer gêneros apreendidos

Chefes de repartição	Tesouro	Fazer prender e autuar empregados ou estranhos pegos, no interior da repartição, em flagrante delito	
Inspetor-geral	Secretaria de Obras Públicas do Município da Corte	Executar ordens do ministro e do secretário do Estado dos Negócios do Império; apresentar ao respectivo ministro as plantas, perfis e orçamento das pretendidas obras; enviar mapa do pessoal, material de despesa e relatório do andamento da obras; tomar as medidas necessárias aos preceitos de higiene dos condutos e depósitos de água; providenciar na repartição sob sua responsabilidade tudo que for necessário aos pagamentos, ao bom andamento do serviço e à fiscalização	
Ajudante	Secretaria de Obras Públicas do Município da Corte	Executar as ordens do inspetor, substituindo-o em seus impedimentos; visitar as obras, reportando-se ao Inspetor quanto a novidades, omissões e faltas encontradas	

Fiscal	Secretaria de Obras Públicas do Município da Corte	Executar as ordens do inspetor relativas à fiscalização; conferir com o escrivão as férias semimensais e folhas mensais, bem como documentos que as acompanham, a fim de rubricá-los e assiná-los; dar ao fiel do depósito as amostras do que tem a receber, ou especificar as quantias, para que somente receba, quando conferirem, verificando se este empregado cumpre com suas obrigações	
Escrivão e escriturário	Secretaria de Obras Públicas do Município da Corte	Responsável pela exatidão da contabilidade das folhas parciais e gerais e pela arrecadação dos livros de registros, bem como de todos os papéis referentes às obras públicas; escriturar a correspondência oficial das ordens do inspetor e das folhas parciais e gerais	
Almoxarife	Secretaria de Obras Públicas do Município da Corte	Executar todas as ordens do inspetor relativas a depósito, compras, recebimento, pagamentos e arrecadações: pagar aos fornecedores pelos objetos comprados e o salário dos empregados da repartição	O almoxarife não podia assumir esse emprego sem pagar uma fiança de 6 contos de réis

Fiel do depósito	Secretaria de Obras Públicas do Município da Corte	Executar as ordens do inspetor ou do almoxarife, tanto acerca da arrumação dos objetos do depósito, como da boa ordem da respectiva escrituração; dar ao fiscal uma parcela semanal das alterações do depósito	
Feitores	Secretaria de Obras Públicas do Município da Corte	Tomar conta através de inventário e assinar carga de todos os objetos pertencentes à obra	
Contadores, escriturários e amanuenses	Secretaria de Estado e Negócios da Guerra		Só poderão ser nomeadas pessoas versadas na teoria e na prática contábil
Fiscais	<ul style="list-style-type: none"> •Câmara Municipal da Corte •Câmaras municipais 	Inspeção de qualquer casa ou quintal, onde existirem imundícias; inspecionar as escolas públicas	
Escrivães	<ul style="list-style-type: none"> •Mesas de rendas •<i>Não específica</i> 	Prestar fianças, por terem de substituir os administradores; arrecadar os livros do selo	
Procuradores fiscais	Tesourarias	Exigir quaisquer informações e esclarecimentos necessários ao bom desempenho de suas funções	Tal atividade não implica o direito retirar papéis arquivados na repartição, sem pedir consentimento
Promotores públicos	Não específica	Denunciar quaisquer delitos públicos e particulares, no interesse da Fazenda Nacional	
Provedor	Casa da Moeda	Julgar os processos de apreensão de ouro, aplicando as disposições regulamentares da alfândega	

Administrador	Correios	Receber os selos das Tesourarias	
Tabeliães	Não especifica	Prestar aos coletores, gratuitamente, as informações e documentos necessários à boa arrecadação e fiscalização das rendas públicas	
Empregados públicos	Tesourarias		A nomeação dos empregados das tesourarias deve ser precedida de concurso, não bastando ao pretendente ter sido aprovado em concurso anterior
Fiel	Não especifica	Os fiéis que substituem os tesoureiros ausentes devem assinar os livros e papéis, em que figurem como tal	

MINISTÉRIO DA FAZENDA (1901-1950)

Denominação do cargo	Organização	Atividades	Observações
Agente de administração	Departamento administrativo	Manter o cadastro de pessoal; colaborar no recrutamento e seleção de pessoal; preparar as respectivas folhas de pagamento; controlar estoque e consumo de material	
Arquivista	Departamento administrativo	Receber, registrar e distribuir a correspondência da administração central; controlar o andamento dos papéis entre os vários órgãos; cuidar da reprodução de documentos	
Agente de vigilância	Departamento de controle	Exercer a guarda e a vigilância de todos os órgãos sob sua responsabilidade	
Bibliotecário	Departamento administrativo	Exercer a guarda de todo o acervo bibliográfico referente ao seu órgão.	Art. 3º da Lei 4.084, de 30-6-1962, dispõe sobre a profissão de bibliotecário e regula seu exercício.
Contador	Departamento financeiro	Conferir, classificar e contabilizar os documentos relativos à administração; escriturar o movimento patrimonial e financeiro; preparar as prestações de contas nos prazos determinados.	

Datilógrafo	Departamento administrativo	Datilografar todo o material e documentos referentes ao seu órgão bem como qualquer correspondência que a este se refira	
Taquígrafo	Departamento administrativo	Traduzir e redigir cartas e outros documentos referentes às diversas reuniões, e todo e qualquer documento manuscrito referente ao seu órgão.	
Telefonista	Departamento administrativo	Atender e repassar todas as ligações e ordens por via telefônica	

MINISTÉRIO DA FAZENDA (1951-2000)			
Denominação do cargo	Organização	Atividades	Observações
Secretário	Órgãos fazendários diversos	Planejar, dirigir, coordenar, orientar a execução; acompanhar e avaliar as atividades das unidades que integram suas respectivas secretarias e exercer outras atribuições que lhes sejam cometidas em regimento interno	Art. 30 do Decreto nº 3.366, de 16-2-2000. Incumbe ainda aos secretários exercer as atribuições que lhes forem expressamente delegadas, admitida a subdelegação à autoridade diretamente subordinada.
Fiscal de tributos federais e Controlador da arrecadação federal	Secretaria da Receita Federal (cargos específicos dessa Secretaria)	Suas atribuições eram correlatas	Constituição do Grupo-Tributação, Arrecadação e Fiscalização, código TAF-600
Secretário executivo	Secretaria executiva	Coordenar, consolidar e submeter ao ministro de Estado o plano de ação global do ministério; supervisionar e avaliar a execução dos projetos e atividades do ministério; supervisionar e coordenar a articulação dos órgãos do ministério com os órgãos centrais dos sistemas relacionados à área de competência da secretaria executiva; e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo ministro de Estado	Ar. 29 do Decreto nº3.366, de 16-2-2000 Esse cargo presta assistência direta e imediata ao ministro de Estado

Secretário do Tesouro Nacional (STN)	Secretaria do Tesouro Nacional	Elaborar a programação financeira mensal e anual do Tesouro Nacional, gerenciar a conta única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública; administrar os haveres financeiros e mobiliários do Tesouro Nacional	
Procurador-geral da Fazenda Nacional	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional	Dirigir, orientar, supervisionar, coordenar e fiscalizar as atividades das unidades que lhe são subordinadas, ministrando-lhes instruções e expedindo atos normativos e ordens de serviço	Art. 31 do Decreto nº3.366 de 16-2-2000 O procurador-geral da Fazenda Nacional, sem prejuízo das atribuições conferidas pelo Decreto-lei nº 147, de 3-2-1967, prestará assistência direta e imediata ao ministro de Estado, na forma da Lei complementar nº 73, de 1993.de 2000

Diretor-geral da Escola de Administração Fazendária	Escola de Administração Fazendária (Esaf)	Planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução; acompanhar e avaliar as atividades de suas respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas, em sua área de competência	Cabe à Esaf, o planejamento de programas de treinamento sistemático, progressivo e ajustado às necessidades do ministério nas suas diversas áreas, assim como promover o aperfeiçoamento técnico-profissional dos servidores do ministério; sistematizar, planejar, supervisionar, orientar e controlar o recrutamento e a seleção de pessoal para preenchimento de cargos do ministério, entre outras funções
Analista de informações	Secretaria da Receita Federal	Fornecer as informações sobre as informações físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União	Essa secretaria é um órgão do Ministério da Fazenda
Auditor	Secretaria da Receita Federal	Planejar, coordenar, supervisionar, executar, controlar e avaliar as atividades de administração tributária federal; realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados	Essa secretaria é um órgão do Ministério da Fazenda

Tecnologista	Secretaria Federal de Controle Interno	Proceder às inspeções periódicas do equipamento instalado, fiscalizar o cumprimento dos contratos de manutenção, manter atualizados os registros sobre o funcionamento das máquinas	Essa secretaria é um órgão do Ministério da Fazenda
Operador de processamento de dados	Secretaria Federal de Controle Interno	Receber os documentos para processamento, providenciar sua verificação e conferência e atestar o recebimento; efetuar a codificação e revisão dos documentos para processamento; manter um sistema de controle dos serviços que permita acompanhar com rapidez o andamento dos trabalhos	Essa secretaria é um órgão do Ministério da Fazenda

Auditor fiscal do Tesouro Nacional e Técnico do Tesouro Nacional	Secretaria do Tesouro Nacional	Constituir – mediante lançamento – o crédito tributário; elaborar e proferir decisões em processo administrativo fiscal, ou delas participar, bem como em relação a processos de restituição e de reconhecimento de benefícios fiscais; executar procedimentos fiscais, inclusive os relativos ao controle aduaneiro, para verificar o cumprimento das obrigações tributárias pelo sujeito passivo, praticando todos os atos definidos na legislação específica, incluídos os relativos à apreensão de mercadorias, livros, documentos e assemelhados;	Carreira autônoma criada com o Decreto-lei nº 2.225, de 10-1-1985
---	--------------------------------	--	---

Cargos extintos no Ministério da Fazenda

A – **administrador**, administrador de obras, **administrador tesoureiro**, agente aduaneiro, agente fiscal do Imposto Aduaneiro, **agente da Fazenda Nacional**, agente fiscal do Imposto de Consumo, agente fiscal do Imposto do Selo do Papel, **agente fiscal do Imposto de Renda**, agente fiscal das rendas aduaneiras, agente fiscal das rendas internas, agrimensor, ajudante, **ajudante** de arquivista, ajudante de carpinteiro, ajudante de cartório, ajudante do encarregado da eletricidade, ajudante do fiscal de loterias, ajudante de guarda-mor, **ajudante de inspetor**, ajudante de maquinista de guindaste, ajudante do porteiro, ajudante do porteiro do Tesouro, ajudante de procuradoria de feitos da Fazenda, ajudante de procurador fiscal, ajudante do procurador-geral da Fazenda Pública, ajudante de vigia, almotacé, **almoxarife**, almoxarife da Fazenda Real, armazenista, **arquivista**, arquivista conservador, artífice, artífice especializado, artífice de manutenção, ascensorista, assessor parlamentar, assistente de administração, assistente comercial, assistente de enfermagem, assistente jurídico, atendente, atuário, auxiliar de consultor da Fazenda, auxiliar de 1ª classe, auxiliar de 2ª classe, auxiliar de 3ª classe, auxiliar de desenhista, auxiliar de engenheiro, auxiliar de escrita, auxiliar de escrita de 1ª classe, auxiliar de escrita de 2ª classe, auxiliar de escrita de 3ª classe, auxiliar de escrita de 4ª classe, auxiliar de estatístico, auxiliar de exatoria, auxiliar de fiscalização, auxiliar de medição, auxiliar de portaria, auxiliar técnico, auxiliar técnico de 1ª classe, auxiliar técnico de 2ª classe, avaliador privativo da Fazenda Nacional.

B – bombeiro hidráulico, borracheiro.

C – calafate, carimbador, cartorário, carpinteiro, carpinteiro naval, chancelador de 1ª classe, chancelador de 2ª classe, chefe de portaria, **chefe de repartição**, cirurgião-dentista, claviculario, cobrador de aluguéis dos próprios nacionais, cobrador da Procuradoria da Fazenda Pública, **coletor**, **compositor**, condutor maquinista, condutor motorista, condutor técnico, **conferente**, conferente de 1ª classe, conferente de 2ª classe, conferente de 3ª classe, conferente de 4ª classe, conselheiro, conservador, **consultor de Fazenda**, consultor jurídico, **contador-geral**, contador seccional, contínuo, contínuo arquivista, **contínuo do Tesouro Nacional**, correntista, contramestre, correio motociclista, criptógrafo, corretor.

D – datilógrafo arquivista, delegado.

E – eletricista, eletricista enrolador, eletricista instalador, empacotador, empalhador, encadernador, encarregado da cobrança de toda a dívida do imposto de indústrias e profissões, encarregado, encarregado de eletricidade, encarregado do elevador, encarregado do papel em branco, encarregado do papel impresso, engenheiro ajudante, engenheiro construtor, engenheiro de 1ª classe, engenheiro zelador dos próprios nacionais, escrevente datilógrafo, escriturário, 1º escriturário, 2º escriturário, 3º escriturário, 4º escriturário, 5º escriturário, escriturário contador, escrivão, escrivão conservador, escrivão da Fazenda, escrivão da fiscalização das loterias, escrivão-geral de registros, exator federal.

F – **feitor**, ferreiro, fiel de armazém, fiel do pagador, **fiel do Tesouro**, fiel do Tesouro do cofre de depósitos públicos, fiel do tesoureiro da dívida pública, **fiel do tesoureiro-geral**, fiel do tesoureiro do papel moeda, fiel do tesoureiro do selo, fiscal auxiliar dos impostos internos, fiscal do Banco dos Funcionários Públicos, fiscal dos clubes para venda de mercadorias mediante sorteio, fiscal do contrato das areias monazíticas, fiscal de cunhagem, fiscal de economia coletiva, fiscal da impressão, fiscal das loterias, Fiscal da mineração, foguista, fotógrafo, fotógrafo e encarregado da mapoteca, fundidor, fundidor de bronze.

G – galvonoplasta, guarda, guarda-aduaneiro, guarda de alfândega, **guarda-livro**, **guarda-mor**, gravador, gravador artístico, gravador mestre.

I – impressor, inspetor, inspetor de alfândega, **inspetor de Fazenda**, inspetor de guardas, inspetor regional, intérprete.

L – laboratorista, linotipista, lustrador.

M – marceneiro, marcador, mandador, maquinista de guindaste, marinho, marujo, mecânico, mecânico eletricitista, mecânico de máquinas, mecânico de motores a combustão, mecânico operador, **medidor da alfândega**, meirinho, mensageiro, mestre, mestre-arrais, motorista.

O – oficial de 1ª classe, oficial de 2ª classe, oficial de administração, oficial da diretoria-geral do contencioso, oficial encarregado de 1ª classe, oficial encarregado de 2ª classe, oficial especial, oficial da Fazenda.

P – pagador, pedreiro, pintor, porteiro, porteiro-conservador, **porteiro do Ministério da Fazenda**, porteiro do Tesouro, **praticante**, praticante do Tesouro de 1ª classe, praticante do Tesouro de 2ª classe, praticante do Tesouro Nacional, primeiro-adjunto de procurador seccional do Distrito Federal, primeiro-oficial aduaneiro, primeiro-perito examinador de livros e documentos junto aos procuradores dos feitos da Fazenda, primeiro-procurador de feitos, procurador, procurador da fazenda, procurador de feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, **procurador-fiscal**, procurador-mor, protocolista, **provedor-mor**, segundo procurador de feitos, terceiro procurador de feitos.

Q – primeiro-químico, segundo-químico analista, químico-tecnologista.

R – redator, remador, restaurador de livros e documentos, revisor.

S – secretário, segundo-oficial aduaneiro da alfândega, serralheiro, servente, servente de expediente, servente de portaria, servente de primeira classe, servente de segunda classe, serviçal, soldador, **solicitador dos feitos da Fazenda Nacional da Corte**, subatuário, subcontador, superintendente.

T – técnico de artes gráficas, técnico auxiliar de mecanização, técnico de economia e finanças, técnico de mecanização, técnico de tributação, tesoureiro, tesoureiro do cofre de depósitos públicos, tesoureiro da dívida pública, **tesoureiro-geral**, tesoureiro-mecânico, tesoureiro-mor, tesoureiro da moeda, tesoureiro-pagador, tesoureiro do papel moeda, tesoureiro do selo, tipógrafo, trabalhador.

Cargos ainda existentes

A – agente administrativo, agente de cinematografia e microfilmagem, agente de mecanização e apoio, agente de portaria, agente de serviços complementares, agente de serviços de engenharia, agente de telecomunicações e eletricidade, agente de transporte marítimo e fluvial, agente de vigilância, **analista de informações**, analista de segurança nacional e mobilização, arquiteto, artífice de artes gráficas, artífice de carpintaria e marcenaria, artífice de eletricidade e comunicações, artífice de estrutura de obras e metalurgia, artífice de mecânica, assistente social, **auditor**, auxiliar de artífice, auxiliar de enfermagem, auxiliar operacional de serviços diversos.

B – bibliotecário.

C – contador, controlador de arrecadação federal.

D – datilógrafo, desenhista.

E – economista, enfermeiro, engenheiro, engenheiro agrimensor, estatístico.

F – farmacêutico, fiscal dos tributos federais.

M – médico, motorista oficial.

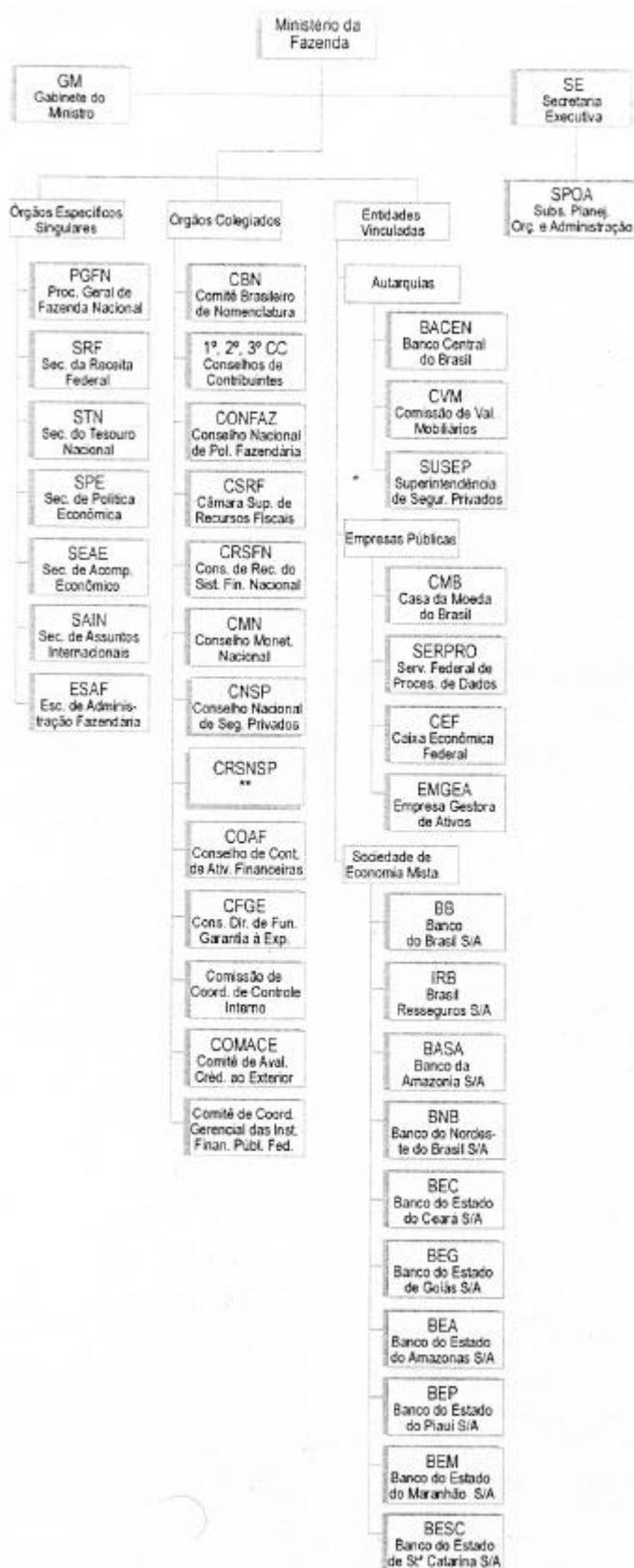
O – odontólogo.

P – procurador-geral da Fazenda Nacional.

S – secretário do Tesouro Nacional.

T – **taquígrafo**, técnico de administração, técnico de assuntos culturais, técnico de atividades tributárias, técnico de comunicação social, técnico de contabilidade, técnico de laboratório, técnico de planejamento, técnico em radiologia, **tecnologista**, **telefonista**.

Nota: Os cargos que estão em negrito podem ser visualizados na tabela de cargos do MF.



** Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização