

## **A “campanha contra o desperdício” nas páginas da Revista do Serviço Público: trabalhadores e administração pública no Estado Novo (1937-1945)**

RABELO, Fernanda Lima<sup>1</sup>

**RESUMO:** Esse artigo tem como objetivo analisar as mudanças administrativas introduzidas no serviço público brasileiro durante a criação e consolidação de novas regras administrativas, associadas a uma centralização burocrática instituída pelo Departamento do Serviço Público (DASP) no Estado Novo. Com o estudo das mudanças promovidas por este departamento nas repartições federais, busca-se entender como que o DASP promoveu novas regras de sociabilidade que buscavam aliar um discurso de modernidade Varguista a uma visão de eficiência no serviço público. Para este fim, buscou burocratizar e uniformizar atividades administrativas, por meio de um controle disciplinar do trabalhador, que puderam ser vistas em campanhas e propagandas na Revista do Serviço Público, na qual destacamos a campanha “Luta contra o Desperdício” na administração pública federal.

**Palavras-chave:** Estado Novo; Administração Pública; Revista do Serviço Público.

### **The ‘campaign against waste’ at the pages of Revista do Serviço Público: workers and public management at the Estado Novo’s regime (1937-1945)**

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the administrative changes introduced in the Brazilian civil service during the building and consolidation of new administrative rules, associated with the bureaucratic centralization instituted by the Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) in Vargas’s ‘New State’. With the study of the changes promoted by this department in the federal offices, it is sought to understand how DASP promoted new rules of sociability that sought to introduce a modernity discourse from Getulio Vargas government to a vision of efficiency in the public service. To this end, it sought to bureaucratize and standardize administrative activities, through a disciplinary control of the worker, which could be seen in campaigns and advertising at the Revista do Serviço Público, in which we highlight the campaign "Fight against Waste" in Brazil’s civil service.

**Keywords:** Vargas’ New State; Public management; Revista do Serviço Público.

## **INTRODUÇÃO**

Durante o Estado Novo (1937-1945), diversas reformas que colocaram os trabalhadores como foco da atenção de políticas públicas puderam ser vistas, a partir de um discurso de modernidade associado ao regime autoritário Varguista. Vinculado ao atendimento de setores urbanos que buscavam aliar seus projetos com o novo

---

<sup>1</sup> Doutora em História Social (UFRJ), professora e pesquisadora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense. E-mail: fernandalr@gmail.com

governo centralizador, Getúlio Vargas conduziu a construção de um novo projeto de administração pública, focando em uma reforma que visava, ao mesmo tempo, mantê-lo no poder vinculado às elites empresariais e urbanas e divulgar uma imagem de promotor de mudanças para a classe trabalhadora. A partir do entendimento de que uma nova mentalidade ligada ao serviço público fazia parte do projeto Vargasista, procura-se compreender que mudanças administrativas foram instituídas neste período no serviço público administrativo, focando nas propostas ligadas à visão de eficiência no trabalho, centralizado no trabalhador e na disciplinarização dos servidores públicos.

Para compreender as reformas empreendidas por Vargas, é importante analisar a importância do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão criado em 1938 que tinha poderes de coordenação de todas as atividades administrativas públicas no período do Estado Novo. A criação de novos ministérios e departamentos durante o governo Vargas fazia parte de um novo projeto de nação, que vinculava o corporativismo à construção de uma nova visão sobre a classe trabalhadora urbana. Ângela de Castro Gomes (2005), avalia que as mudanças advindas neste governo faziam parte de um projeto regulador, no qual foi concebido um discurso para massas em um projeto de nação que incorporava o trabalhador no novo governo, por meio de uma visão renovada de cidadania e de democracia social (GOMES, 2005,p. 202).

É possível dizer que o DASP aliava a visão de eficiência a novas regras de uma administração burocrática e organizacional, que contava ainda com antigas ideologias presentes desde o início da República. Edson Nunes (2010, p.81) avalia que o DASP procurava instituir uma reforma administrativa com um caráter modernizador e, ao mesmo tempo, exercer o papel de conceber e analisar criticamente o regime autoritário, no processo de insulamento burocrático que pregava o contrário do universalismo de procedimentos que buscava<sup>2</sup>. Ele buscava articular uma nova imagem no serviço público aliada à nova identidade do servidor ligada à eficiência. Ao mesmo tempo, funcionava como regulador de atividades administrativas por meio de comissões de

---

<sup>2</sup> A partir da discussão de insulamento burocrático como discutido por Edson de Oliveira Nunes (2010, p. 80-81), reforça-se que o insulamento ocorrido em órgãos públicos na década de 1930 possibilitou o desenvolvimento de políticas administrativas nas quais agências e departamentos específicos, com grupos de servidores com função reguladora, se isolavam do resto do funcionalismo. Assim, a esses grupos de servidores se associou o caráter de eficiência na administração pública, permanecendo o resto do funcionalismo associado a uma visão de atraso e pouca produtividade.

eficiência criadas, fiscalizando ações do serviço federal, nos estados e municípios no que concernia à administração pública. Assim, esbarrava em dificuldades na construção da sua identidade, parte por causa da dificuldade de aceitação, devido ao seu alto papel regulador e centralizador no Estado Novo, parte devido à dificuldade em entender que as mudanças culturais associadas a uma nova visão do servidor público não seriam facilmente absorvidas.

Entendendo também o período do Estado Novo como um momento em que a construção de uma nova ordem política autoritária dificultava o diálogo entre ministérios e departamentos, é possível perceber que o DASP obteve um papel privilegiado entre 1938 e 1945. Desde a sua criação ele propunha um modelo de administração centralizado, ligado diretamente ao poder executivo. As funções principais do órgão, além da redução de gastos e orçamentos, uma dos assuntos mais discutidos à época, eram estudar repartições e departamentos e suas atividades; selecionar candidatos e concursos para cargos públicos federais; promover aperfeiçoamento de funcionários públicos federais e organizar e direcionar comissões de eficiência em cada ministério, comissões criadas em 1936 que visavam trazer a “eficiência administrativa” desejada em cada esfera da administração pública (RABELO, 2013, p. 83). Questionando os concursos para funcionários existentes a época, o DASP buscava padronizar processos seletivos para funcionários extranumerários e criar concursos padronizados para a entrada no serviço público, produzindo seleções com grande exigência de provas.

A tentativa de mudar a imagem do serviço público brasileiro não só incluía uma visão de funcionários altamente selecionados e eficientes, como a importância do conhecimento técnico a partir da ideia do mérito, reforçada pelo Departamento como essencial na execução da reforma administrativa do Estado Novo. Além disso, a cultura organizacional e a forma que os servidores enxergavam o serviço público embasavam-se fortemente em uma ideologia varguista, baseada na importância do trabalhador e do serviço público para a sociedade. A partir do entendimento das mudanças realizadas pelo DASP, procura-se compreender, também, como por meio da introdução de novas formas de sociabilidade no trabalho, o DASP tentara produzir essa nova mentalidade, focada em uma administração de pessoal rígida, reproduzida em artigos na revista dos servidores criada à época, a Revista do Serviço Público.

## O DASP E A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

A Revista do Serviço Público (RSP) foi uma publicação que teve grande importância na divulgação das ideias vinculadas ao serviço público na Era Vargas, especialmente pelo DASP. Lançada em novembro de 1937, quando o DASP ainda não tinha sido alçado a Departamento e se chamava Conselho Federal de Serviço Público Civil, ela foi editada e escrita pelos funcionários do órgão nas décadas de 1930 e 1940<sup>3</sup>. A Revista continua ativa até hoje e manteve no período do Estado Novo papel fundamental em disseminar tanto a ideologia do governo, quanto as novas ideias ligadas à administração pública e de pessoal do órgão. A mesma serviu, ainda, de base não somente para a construção de regras e normatização do trabalho, mas para a construção de uma identidade daspiana no serviço público. A partir dela, a visão do conhecimento técnico aliado à eficiência se misturava com reportagens focadas na divulgação de práticas e teorias presentes na administração pública em outros países, especialmente os Estados Unidos, cujo serviço público civil era considerado pelo DASP um modelo de eficiência a ser adotado.<sup>4</sup>

No início do século XX já havia modelos de revistas científicas e de comunicação institucional, destacam-se dentre elas a Revista do Instituto Oswaldo Cruz e do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT). A primeira, criada em 1909 pela Fundação Oswaldo Cruz (LEMONS, 1993, p. 163), no Rio de Janeiro, e a segunda, em 1932 pelo IDORT, em São Paulo.

A Revista do IDORT é um importante periódico ligado ao mundo do trabalho que começou a circular na década de 1930 e serviu também como base para a criação de um periódico de caráter público, que foi a RSP. A Revista do IDORT foi lançada em

---

<sup>3</sup>A Revista do Serviço Público começou a ser editada em novembro de 1937, mas sua periodicidade variava anualmente, sendo 4 edições em 1937 (publicadas em 1938), 4 edições em 1938, 8 em 1939, 8 em 1940, 10 em 1941, 7 em 1942, 10 em 1943, 13 em 1944 e 12 em 1945 (RABELO, 2013, p. 148). A Revista permanece ativa até os dias atuais, tendo reformulado o papel de promotora de discurso e reformas do governo, ganhando novo escopo nas décadas subsequentes.

<sup>4</sup> O DASP concebeu e pôs em prática, entre 1938 e 1945, um programa de intercâmbio de servidores para os Estados Unidos, criado pela lei n. 776 de outubro de 1938 de aperfeiçoamento e estudo de servidores no exterior. Esta lei possibilitou o intercâmbio de servidores do DASP para aperfeiçoamento, majoritariamente, em universidades nos Estados Unidos e foi fundamental no delineamento da identidade daspiana, que buscava em exemplos externos o ideal de eficiência que acreditava faltar no país. O estudo desse intercâmbio e da construção dessa identidade está presente em tese de doutoramento de Fernanda Rabelo (2013).

janeiro de 1932, mantendo-se de forma mensal até dezembro de 1942. A partir desse ano, mudou de novo para Revista de Organização Científica e foi editada até 1981 (BATISTA, 2013, p. 100-103). O IDORT foi uma instituição privada criada em junho de 1931 pelos empresários paulistas Roberto Mange, Roberto Simonsen e Armando Salles Oliveira, que assumiu um papel relevante nesse período na articulação entre interesses do governo e do empresariado paulista. Para tal, buscava enfatizar a importância da técnica no ambiente de trabalho, baseado em princípios da administração científica. Além de buscar eficiência no trabalho, ele também desejava criar uma “cultura científica de trabalho” nas fábricas, que alcançava instituições públicas e particulares (WEINSTEIN, 2000, p. 21).

A RSP foi o maior veículo de comunicação do projeto daspiano e foi criada para divulgação dos princípios de administração científica, também presentes nas revistas do IDORT. Baseado nas ideias tayloristas aplicadas a empresas, a administração científica era baseada na simplificação de tarefas complicadas, com o objetivo de classificar cargos por tarefas e por responsabilidade e reduzir a diferença entre salários (GRAHAM, 1968, p. 39-40). Na década de 1930, esses princípios gerais, aplicados à burocracia, se traduziam na coordenação de atividades em busca de uma melhor metodologia de trabalho. Mais que criar regras burocráticas baseadas em princípios científicos, a administração científica acabava por disciplinar o trabalho, uniformizando suas tarefas e ações e se aproximando do modelo “máquina” dos princípios tayloristas.

Além das teorias de administração científica surge também nessa época os princípios da administração organizacional, fortemente embasados pelo cientista político norte-americano Luther Gulick, que via a administração pública como um organismo funcional, com ordem e normas a serem estabelecidas e executadas. Gulick criou o conceito de POSDCORB, a partir dos seguintes princípios: Planificação (P), Organização (O), Equipe – Staffing (S), Direção (D), Coordenação (C), Informação-Reporting (R) e Orçamento - Budget (B) (GULICK, 1937, p. 13). Assim, a administração funcional deveria garantir a utilização de procedimentos de coordenação de atividade técnica especializada, desenvolver a centralização e estimular normas administrativas.

A partir dos dois princípios teóricos presentes na administração pública norte-americana na década de 1930, estas teorias administrativas chegaram ao Brasil por

meio do IDORT, na iniciativa privada, e do DASP, na iniciativa pública. O DASP propôs incorporar os conceitos de racionalismo, organização e eficiência ao ambiente de trabalho administrativo. A importância dada à produtividade, também presente, levou à criação, por exemplo, de planilhas de horários de servidores e esquemas de produtividade, baseados em cumprimento de tarefas e que eram utilizados para fins de promoção.

Desta forma, a RSP, como voz do novo departamento, se tornou uma articuladora das teorias dos técnicos daspianos, que procuravam, por meio de suas páginas, divulgar teorias conhecidas por leituras ou aperfeiçoamento no exterior, tal qual promover e estimular novas normas de organização do trabalho. Criou-se, desta forma, uma cultura ligada a um novo modelo de trabalho que traduziria o desejo do governo Vargas de trazer à administração pública inovações, adotando modelos administrativos em voga na década de 1930 no exterior e com fins de criar uma nova mentalidade no trabalho, criando um discurso de modernização dos serviços públicos.

Em suas primeiras edições, a RSP apresentava um modelo simples, que foi modificado ao longo dos anos. A partir de setembro de 1939, adquiriu novo formato, diversificando seções e dividindo-as em Editorial, Colaboração, Direito Administrativo, Vida Administrativa e Notas<sup>5</sup>. Dentre os temas selecionados pela Revista, destacam-se, entre 1937 e 1945, os temas de reforma orçamentária (49 artigos), especialização, seleção, aperfeiçoamento e treinamento de servidores (37 artigos), reforma administrativa norte-americana (37 artigos) e reforma no serviço público e no DASP (30 artigos).<sup>6</sup>

No editorial da primeira edição da Revista ficava claro o papel destacado do DASP na organização de uma nova administração pública brasileira, assim como procurava suplantando problemas presentes na administração instituindo reformas administrativas. Além disso, a RSP era vista como uma interlocução importante do DASP, um órgão centralizado, vista como relevante para se criar uma nova “cultura”, ou mentalidade, associada aos serviços:

Além de proporcionar aos funcionários públicos brasileiros, federais, estaduais e municipais, os meios de manter um nível intelectual e cultural correspondentes às

---

<sup>5</sup> Revista do Serviço Público. Ano 2, vol. 4, n. 1 e 2, out/nov 1939. BMHS, FGV, Rio de Janeiro.

<sup>6</sup> Revista do Serviço Público, 1937-1945. BMHS, FGV, Rio de Janeiro.

exigências da profissão que exercem, a “Revista do Serviço Público” atenderá ainda a uma questão de precípua relevância para todos que servem o Estado. Em uma época de reformas progressivas, como esta que se inicia, tem de ocorrer forçosamente alterações frequentes nas normas do trabalho administrativo e na própria organização de material das repartições, que representa aspecto de primacial relevância para a eficiência dos serviços que ali se executam.<sup>7</sup>

Em relação a concepção técnica vinculada ao DASP, é frequente em artigos publicados na Revista a importância do órgão para a formação de um serviço livre de interferências políticas, e que levava ao máximo funcionamento da máquina administrativa, relacionando, portanto, o ponto de vista técnico à isenção de ideologias. Em artigo produzido por Paulo de Lyra Tavares, diretor da Divisão de Funcionário Público do DASP, o mesmo confere o seguinte papel ao DASP:

A Constituição do Estado Novo criou o Departamento Administrativo, diretamente subordinado ao Presidente da República, que o orienta, garantindo, assim, a unidade de ação, direção e execução do seu programa de administração. O Departamento Administrativo do Serviço Público – o DASP – é um órgão de coordenação e de controle, um elemento de ordem, um poder técnico, que imporá a administração e aos serviços públicos uma organização científica, que extinguirá a rotina e a tradição a que se apegam os retrógrados, os amigos do ontem, os que se aferram às ideias antigas, contrariando o progresso e opondo-se às inovações do tempo e da inteligência.<sup>8</sup>

Assim, com fortes críticas às chamadas “antigas ideias” associadas ao serviço público, os técnicos do DASP procuravam estabelecer um cenário de inovação, eficiência e organização baseado em preceitos científicos, dissociando uma imagem ligada a uma antiga burocracia aos novos projetos varguistas.

Em relação ao projeto varguista em andamento, é necessário compreender que, apesar da associação em artigos ligados à isenção de ideologias, havia em andamento um aparelho burocrático de Estado que centralizava decisões e que buscava na imagem da renovação e de modernidade se estabelecer, sob as bases de um regime político autoritário. A dissociação da chamada “República Velha” e seus fisiologismos mostrava claramente que o DASP e seus funcionários também tinham viés ideológico.

---

<sup>7</sup> Revista do Serviço Público. Ano 1, vol. 1, n. 1, 1937, p.5. BMHS, FGV, Rio de Janeiro.

<sup>8</sup> Revista do Serviço Público. Ano 1, vol. 1, n. 2, 1938, p.17. BMHS, FGV, Rio de Janeiro.

Em 1936, com a criação do chamado Estatuto do Servidor<sup>9</sup>, Vargas anuncia uma suposta isenção presidencial na nomeação de representantes do seu governo, conferindo ao mesmo um caráter considerado técnico e meritocrático, com seleção de servidores de carreira para os cargos. Em artigo de agosto de 1938, Mario Paulo de Brito, diretor na época da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, reforça a importância dessa prerrogativa para a imagem do governo:

A nova medida que passou a vedar a livre nomeação, tirou das mãos do magistrado supremo a arma até então mais utilizada para alicerçar o prestígio pessoal e político do Presidente da República, de quem, em última instância, tudo dependia (...). Como quer que seja, porém, o despojar-se voluntariamente dessa prerrogativa, se privou o presidente de um recurso farto e permanente, trouxe-lhe ao poder público, de que é a expressão máxima, uma soma incalculável de prestígio moral, de alcance talvez ainda não suficientemente aquilatado por toda a sua gente.<sup>10</sup>

É possível compreender no texto de Brito a reafirmação da visão técnica do governo por meio da prerrogativa do próprio presidente de não nomear cargos ministeriais. Entretanto, Vargas continuou nomeando funcionários para cargos de direção e administração. Na prática, houve no Estado Novo a chamada nacionalização do clientelismo, que foi instituído nesse período por meio da manutenção institucional aliada ao conhecimento técnico (NUNES, 2010, p. 85-86). Assim, Vargas lançou novas prerrogativas sem nunca deixar que se extinguíssem antigas prerrogativas políticas.

Ainda sobre o assunto, Eli Diniz (1999) avalia que o Estado Novo estabeleceu uma nova engenharia político-social, por meio de um discurso embasado cientificamente, e uma nova modalidade de articulação entre o mundo dos interesses e a esfera estatal (DINIZ, 1999, p. 28). Produziu assim uma estrutura vertical, insulada, com pares nomeados em altos cargos e que participavam das decisões diretamente ligadas ao executivo.

A ideia de um “novo homem”, com elaboração de políticas públicas voltadas para o trabalhador foi um ponto fundamental da nova ideologia proposta por Vargas no Estado Novo (GOMES, 1999, p. 57). Assim, rejeitava-se a visão do clientelismo, quando o mesmo era inerente à nova organização do regime.

---

<sup>9</sup> BRASIL. Lei n. 284, 28 de outubro de 1936. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L284.htm), acesso em 19.06.2018.

<sup>10</sup> Revista do Serviço Público. Ano 1, vol. 3, n. 2, 1938, p. 11. BMHS, FGV, Rio de Janeiro.

Essa nova visão do trabalho associada ao conhecimento técnico, assim como a ideia de racionalidade no serviço público, se traduziu em novas regras, rígidas, de sociabilidade no trabalho, possíveis de ver, por exemplo, em artigo de servidor público sobre a possibilidade de propaganda para uma campanha contra o desperdício, lançada em 1940, e reproduzida na Revista do Serviço Público. Por meio dessa campanha, a vida do trabalhador seria normatizada, através de propagandas criadas pelo próprio departamento, que facilitaria este projeto. Assim, se torna possível compreender a visão de trabalho associado a uma nova imagem do servidor público no Estado Novo.

### **A CAMPANHA CONTRA O DESPÉRDÍCIO: A VISÃO DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NAS PÁGINAS DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**

A Revista do Serviço Público teve um papel fundamental de difundir a ideologia daspiana, baseada nas teorias da administração organizacional e administração científica, ambas relacionando-se aos princípios de racionalidade e eficiência no trabalho. Buscava-se, por meio de seus artigos, atingir servidores de diversas esferas (ela era distribuída em repartições federais, estaduais e municipais) e promover uma nova “mentalidade” no serviço público, na qual se criticava a ineficiência do serviço público até a criação do DASP, e se exaltavam as novas práticas propostas que trariam eficiência e produtividade.

Uma das ações consideradas mais importantes do Departamento no período do Estado Novo foi a atuação de um órgão que avaliasse a eficiência e a produtividade dos ministérios e departamentos públicos, as chamadas comissões de eficiência (RABELO, 2013, p. 83-84)<sup>11</sup>. As Comissões promoviam avaliações de produtividade dos órgãos, além de terem o poder de decidir remoções e transferências de servidores, inspeção das ações dos funcionários e propor medidas (em geral, por meio de decretos) que as comissões “julgassem necessárias à sua racionalização”<sup>12</sup>. As comissões obrigatoriamente reportavam suas avaliações ao presidente do DASP, Luís Simões Lopes, e ao próprio presidente da República, Getúlio Vargas.

---

<sup>11</sup> As Comissões de Eficiência foram criadas ainda em 1936, quando da formação do Conselho Federal de Serviço Público Civil, órgão que deu origem ao DASP (RABELO, 2013, p. 83).

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto Lei no. 579, de 30 de julho de 1938. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L284.htm), acesso em 19.06.2018.

É possível, assim, compreender que a Revista do Serviço Público, publicação oficial do DASP, atuava como órgão de propaganda do DASP e suas ações dentro do funcionalismo, corroborando e reforçando a visão da racionalização e uniformização do serviço público federal por meio de seus artigos – na qual a chamada mudança na “mentalidade” dos servidores públicos era o foco de discussão.

Dentre os diversos artigos presentes na mesma ligados à reforma orçamentária, seleção, concursos e aperfeiçoamento de servidores e reforma no serviço público, destacaram-se ao longo dos anos aqueles que buscavam promover essa chamada nova mentalidade. Em artigo de janeiro de 1940, de Alberto Pires do Amarante, diretor do Serviço de Águas e Esgotos do então Distrito Federal, Rio de Janeiro, o assunto “desperdício” se tornava destaque, com o mesmo apresentando ilustrações que promoveriam maior racionalização no trabalho e diminuição do “desperdício” de tempo e dinheiro que determinadas atitudes do funcionalismo poderia gerar (ARAMANTE, 1940, p.12-19).

Neste artigo, aqui usado como estudo de caso, o autor busca, por meio de ilustrações que poderiam ser mostradas ao público de servidores, na forma de propaganda, e de argumentos ligados aos custos altos promovidos pela falta de racionalização ao serviço público, explicar a relevância da mesma para o andamento do serviço. No início do artigo, o mesmo ressalta:

A organização racional é uma caça ao desperdício: bela definição essa, do vice-presidente do sindicato patronal de metalurgia de Bordeaux, e presidente do comitê de organização do trabalho da mesma cidade. (...)  
Tempo é dinheiro, logo o desperdício de tempo representa dinheiro jogado fora.  
Quanto de dinheiro o governo perde anualmente, só com desperdício de tempo por parte de seus funcionários? É difícil sabê-lo exatamente, mas pode-se ter uma ideia do que é ou pode ser esse desperdício.<sup>13</sup>

Com essa menção, o autor recorre a dados sobre gastos com o serviço público, por ministérios, poder executivo, o DASP (ligado diretamente ao Presidente, portanto com poderes de ministério), Conselho de Imigração e Colonização e Conselho Nacional de Petróleo, também ligados ao Executivo. A partir do cálculo de gastos disponibilizados pelo orçamento de 1939, o autor chega à conclusão de que de cada mil contos de réis que o governo federal gastara, duzentos e oitenta iriam para a folha de

---

<sup>13</sup> Revista do Serviço Público. Ano 3, vol 1, n. 1, 1940 p. 12. BMHS, FGV, Rio de Janeiro.

pagamento. Calculando, ainda, que um ano teria mil setecentos e dezesseis horas de trabalho, e dividindo esse tempo por gastos de pessoal, o autor chega à conclusão que cada minuto de trabalho do servidor dessas repartições custaria anualmente cinco contos, quatrocentos e noventa e oito mil réis.<sup>14</sup>

Assim, o autor se indaga:

E quantos minutos se perdem diariamente?

É impossível avaliar, mas, como sabemos, há uma tolerância de 15 minutos na assinatura do ponto. Todos os funcionários se valem dessa tolerância, só iniciando o trabalho depois de vencida? Todos não, mas um grande número, sem dúvida.

Além disso, todos os funcionários trabalham eficientemente do princípio ao fim do expediente, aproveitando bem o tempo? Ninguém sai antes de findo esse tempo? Nem lê jornais, nem conversa, nem vai ao café?<sup>15</sup>

A partir deste ponto, o autor calcula também os gastos com pessoal extranumerário (servidores contratados), apontando o quanto a regulação, por meio de propaganda para a educação do servidor, poderia ser importante para se diminuir os custos, ou chamados “desperdícios” da administração pública. Como base para sua proposta de campanha, ele faz as sugestões, juntamente com ilustrações que poderiam auxiliar na divulgação da importância de não se desperdiçar tempo e dinheiro na administração pública.

Três ilustrações contidas no artigo dizem respeito aos hábitos do trabalhador no tocante a esse desperdício de tempo. Em uma delas, é questionado o hábito de ler jornais nas repartições, bilhetes de colegas e de sair do trabalho mais cedo, em uma verdadeira alusão à falta de disciplina do trabalhador com tarefas e horários, com a legenda “*Que despesa improdutiva tem a união com seus funcionários? Cada minuto de trabalho de pessoal civil titulado custa-lhe 5.498,000*”:

---

<sup>14</sup>Revista do Serviço Público. Ano 3, vol 1, n. 1, 1940, p. 12-13. BMHS, FGV, Rio de Janeiro.

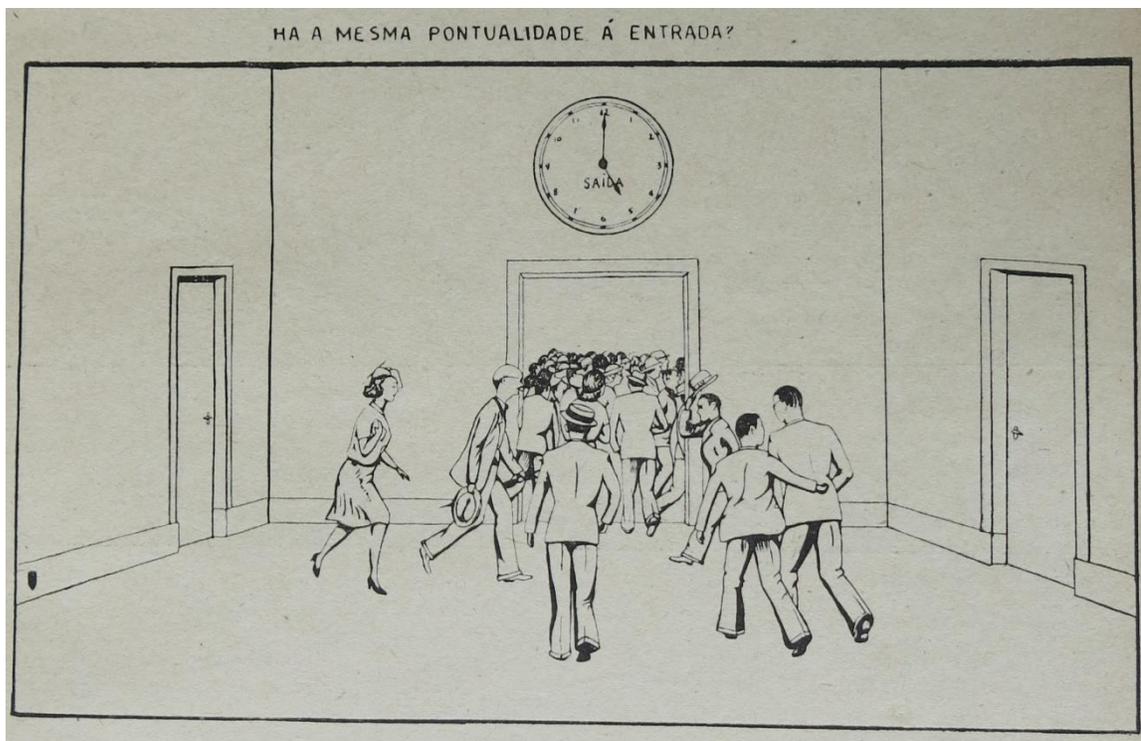
<sup>15</sup>Revista do Serviço Público. Ano 3, vol 1, n. 1, 1940, p.13. BMHS, FGV, Rio de Janeiro.



(Figura 1: Revista do Serviço Público, Ano 3, Vol 1, n. 1, 1940, p. 14. BMHS, FGV, Rio de Janeiro)

A ilustração reflete, assim, a ideia da racionalidade aliada à produtividade do trabalhador por meio de um controle maior de atividades para que o mesmo não desperdiçasse dinheiro. Sendo um dos assuntos mais importantes discutidos por servidores do DASP na Revista, a racionalização de gastos públicos era assunto recorrente, assim como a discussão sobre como regular atividades de trabalhadores para melhorar a eficiência no serviço. Desta forma, o artigo põe em pauta uma discussão pertinente ao DASP, e que colocava o trabalhador como alvo de um movimento de disciplinarização que condizia com a centralização e objetivos do departamento, mas que poderia gerar controvérsias dentro do funcionalismo.

Uma segunda ilustração traz um questionamento ao horário de trabalho, referindo-se aos trabalhadores de repartições como pessoas que buscavam, o mais cedo possível, irem embora do trabalho, mas que chegavam ao mesmo após o período de tolerância para bater o ponto. A figura tem a legenda "*Há a mesma pontualidade à entrada?*" e mostra trabalhadores indo embora ao mesmo tempo no horário pontual de cinco horas da tarde:



(Figura 2: Revista do Serviço Público, Ano 3, vol 1, n. 1, 1940, p. 13. BMHS, FGV, Rio de Janeiro)

O artigo faz novamente referência ao tempo do trabalho, trazendo à tona o assunto do trabalhador como foco das mudanças para a racionalização da administração pública e cortes em gastos orçamentários.

Em uma terceira ilustração, há a referência para o investimento que poderia ser feito a partir das perdas do governo dos quinze minutos de tolerância de entrada ao trabalho. Com a legenda “*Qual das hipóteses é melhor?*”, a figura faz menção aos investimentos em casas para trabalhadores que poderiam ser construídas com o dinheiro gasto no “desperdício” de quinze minutos de trabalho pela classe trabalhadora:



(Figura 3: Revista do Serviço Público, Ano 3, vol 1, n. 1, 1940, p. 14. BMHS, FGV, Rio de Janeiro)

A partir dessas imagens e do texto do autor, é possível pensar no papel da RSP como divulgadora de uma mentalidade no trabalho que levava em conta a disciplina e organização, reforçando o papel da revista como um instrumento importante para orientação nas funções de trabalho e na disciplinarização do trabalhador em todos os seus aspectos cotidianos.

A discussão sobre a disciplinarização do corpo, tempo e espaço do trabalho, assim como as teorias administrativas aplicadas à época, são pertinentes para pensarmos como na gestão administrativa a mesma esteve presente, em um momento de criação da administração como campo de conhecimento.

No processo de formação do capitalismo, a construção social do tempo é alterada, trazendo ao trabalhador uma regularização de suas atividades, além do controle social do seu corpo. Dentre os estudos que analisam como a mudança do tempo foi essencial na formação do trabalho na formação do capitalismo industrial, estão Jacques Le Goff (1980) e E. P. Thompson (1998). Jacques Le Goff analisa que a partir do século XIV se inicia um processo histórico de ruptura do tempo eclesiástico e do tempo do mercador, na qual a secularização do tempo, que envolve todas as esferas

sociais, passa a ter menos valor que o tempo do comerciante, com busca de formação do lucro (LE GOFF, 1980, 59). E.P. Thompson, por sua vez, analisa como a mudança para uma sociedade industrial afeta o trabalhador, a partir do século XVIII, criando uma disciplinarização do trabalho, com uma reestruturação rigorosa dos hábitos nessa nova percepção de tempo trazida pela fábrica (THOMPSON, 1998, 269). Desta forma, Thompson retoma a visão de Le Goff sobre o lucro, o trabalho e o tempo na formação da sociedade capitalista, cuja equação seria fundamental para a formação da nova classe operária e manutenção de um sistema que promovesse a disciplina e racionalizasse os aspectos do trabalho, conseqüentemente, disciplinando o trabalhador:

Aqueles que são contratados experienciam uma distinção entre o tempo do empregador e o seu “próprio” tempo. E o empregador deve usar o tempo de sua mão-de-obra e cuidar para que não seja desperdiçado: o que predomina não é a tarefa, mas o valor do tempo quando reduzido a dinheiro. O tempo é agora moeda: ninguém passa o tempo, e sim, o gasta. (THOMPSON, 1998, p.272)

Desta forma, a administração eficiente do tempo, característica da sociedade industrial que se forma no século XVIII na Europa, passa a ser cada vez mais associado a uma disciplina no trabalho, que a partir do século XIX e início do século XX se torna base de discussão de um grupo de teóricos da chamada Administração Científica (*Scientific Management*).

A elaboração de teorias Tayloristas sobre a divisão do trabalho, eficiência advinda da mesma e sobre produção disciplinada, ocorre no final do século XIX, junto ao surgimento do *Scientific Management*, que fez grande sucesso, conduzindo a multiplicação de estudos de administração no mundo, especialmente nos Estados Unidos e na Europa. Os princípios de *Scientific Management* foram importantes no ensino sistemático e desenvolvimento disciplinar da administração de empresas, fundamentada em uma doutrina que levava à criação de técnicos especializados para a prática gerencial (VIZEU, 2010, p. 790). Dentre suas características estavam o controle sistemático do trabalho e sua aproximação com a psicologia industrial, importante corrente dominante nos cursos de administração no século XX (Idem Ibidem, p. 791). Também eram presentes o reforço da separação do trabalho entre planejadores e executores, o controle do processo de trabalho pelo gerente e a visão que apenas possuidores de capital poderiam arcar com o tempo de trabalho, sendo que o trabalhador venderia seu tempo como meio de subsistência. Assim, o Taylorismo levou

não só a uma relação de poder entre o gerente e o trabalhador, hierarquizada, como também a um controle de tempo do trabalho com justificativa no processo produtivo e nos custos, como é possível perceber no artigo reproduzido na RSP.

Bastante influenciado pelo modelo weberiano da administração burocrática racional-legal, o DASP propõe uma estrutura hierarquizada, de rotinas rígidas e de controle do processo de produção, feito passo a passo, cujos cargos gerenciais estavam nas mãos de administradores altamente especializados sob uma roupagem de neutralidade política e separação da política e da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 9).

Com o discurso de combate ao patrimonialismo, esses burocratas buscavam se desvincular da visão de inércia, pouca produtividade e do clientelismo nas relações entre Estado e administração pública, baseando-se em leis, decretos e regulamentações. Assim, o trabalhador, enquanto parte operante de uma cadeia altamente hierarquizada de decisões, tinha suas ações, tempo e metodologia de trabalho escrutinizados, em um movimento, no período do Estado Novo, de colocar o trabalhador como frente fundamental de mudanças do país, mas cujas funções deveriam ser controladas por um estado centralizado e autoritário. É importante reforçar que o DASP tinha poderes ministeriais, e atuava junto ao funcionalismo de forma incisiva em relação ao controle de mudanças burocráticas, enxergando o mesmo como resultado de um estado corrupto e que havia mudado com o novo legado técnico que Vargas trouxera ao seu regime.

Desta forma, o controle das ações do trabalhador, a partir dos processos de administração gerencial forjados pelo DASP no serviço público, levou a uma disciplinarização do trabalhador, o qual Michel Foucault (2003, p. 149) avalia como sujeito a um poder externo e redes de micro poderes. A análise do autor é pertinente pois o mesmo analisa que o indivíduo (no caso, o trabalhador) está sujeito a mecanismos de controle sobre o corpo sob a forma de coerção disciplinar. Assim, ocorreria um controle do espaço e do tempo, uma chamada hierarquia da vigilância, e um exame, quase que ritualizado, dos dispositivos de disciplina (DIAS, 2017, p. 266). Desta forma, o Estado não só teria capacidade de punição do indivíduo, como uma

preocupação relativa ao seu comportamento que interferiria no seu *habitus* de trabalho<sup>16</sup>.

A teoria foucaultiana de poder disciplinar é relevante ao pensarmos alguns aspectos da aplicação de regras de sociabilidade e trabalho nos departamentos públicos brasileiros durante o período do Estado Novo. Michel Foucault entende o poder disciplinar como um instrumento de enquadramento, espaço e tempo de indivíduos, seja no ambiente de fábrica, administração pública ou mesmo em escolas (THIRY-CHERQUES, 2017, p. 13). Assim, para Foucault, a racionalidade por trás de um regime disciplinar transforma o indivíduo para que ele seja mais útil ao sistema, submetendo o mesmo a um processo de sujeição e obediência. A disciplinarização se faz mais sobre o processo e não o resultado final, conjugando técnicas disciplinares orientadas a uma economia racional do trabalho e um exercício de poder que busca eficiência e maximização da produção (THIRY-CHERQUES, 2017, p. 14).

Auferindo em artigos, memorandos e legislação uma função normatizadora aos processos administrativos, o DASP, ao final, regulava, controlava e estabelecia uma relação de poder em relação ao corpo administrativo, tendo a função de disciplinar o mesmo em prol da chamada “eficiência” nos serviços públicos. Ao trabalhador, cabia as funções de executar e seguir ordens. A disciplina do corpo, do espaço e do tempo do trabalhador se tornam, assim, essenciais em um modelo de trabalho que procura fiscalizar, vigiar e punir aqueles que não se sujeitam às novas regras de sociabilidade do trabalho. Em uma clara separação entre funções gerenciais administrativas e execução de tarefas, o DASP exerceu um papel regulador, o que levava constantemente ao questionamento de funcionários e a crítica pelo Departamento de pouca cooperação de servidores com a reforma administrativa, na qual os funcionários daspianos criaram uma autoimagem, como declarado em documentação, de uma “elite” departamental que traria soluções para os “males” que afetavam o serviço público no país (RABELO, 2013, p. 182).

---

<sup>16</sup> Referimo-nos aqui ao conceito de *habitus* de Pierre Bourdieu (2008, p. 59), no qual, muito brevemente, analisamos como uma estrutura que organiza práticas e percepções de práticas, e que também é estrutura a partir da percepção do mundo social e, portanto, de suas classes sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As páginas da Revista do Serviço Público mostram não somente a visão de técnicos administrativos do DASP, como também foram fundamentais para difundir ideias, promover práticas e estabelecer regras na administração pública, por meio da divulgação de regulamentações, propagandas, artigos e instituições normativas. É importante ressaltar que no próprio departamento havia divergências de como promover mudanças na administração pública. A Revista também foi espaço fundamental onde foram travados debates entre servidores, geralmente em altos cargos no DASP, que buscavam uma divulgação de suas ideias e teorias, em uma clara visão coordenadora do Departamento em relação aos departamentos federais e ministérios.

Buscando instituir uma verdadeira “reforma” na administração pública brasileira, os funcionários do DASP se basearam em um poder provisório, adquirido no período do governo Vargas e, especialmente, no Estado Novo para executar as mudanças que desejavam. Entretanto, com o fim do regime e saída de Vargas da presidência, os altos funcionários daspianos perderam seus cargos, e seu poder diminuiu substancialmente (RABELO, 2013, p. 160). Suas ideias ligadas à administração pública, especialmente divulgadas na Revista do Serviço Público, foram fundamentais na execução de um projeto, que mesmo que não tivesse o sucesso esperado, é até hoje considerado o princípio da aplicação de teorias administrativas gerenciais no Brasil. Ele também se constituiu como base para a criação dos primeiros cursos em administração pública do país.<sup>17</sup>

A “Campanha contra o Desperdício”, promovido por Amarante nas páginas da RSP, exemplo de disciplinarização do trabalhador, se torna um importante instrumento de análise do historiador sobre a atuação da administração pública à época, uma vez que traz princípios ligados ao controle e coordenação que o DASP executava. É difícil saber as consequências e recepção da mesma em relação aos servidores públicos,

---

<sup>17</sup> É importante ressaltar que a Fundação Getúlio Vargas foi inaugurada em 1944 por Getúlio Vargas como instituição mista, e que Luís Simões Lopes, presidente do DASP, se tornou o primeiro presidente da mesma, permanecendo no cargo por quarenta e oito anos. A Fundação criou os primeiros cursos em administração no país, baseada na experiência adquirida pelo DASP durante as décadas de 1930 e 1940, e diversos servidores que ocupavam cargos gerenciais do DASP se tornaram professores e funcionários na recém-criada instituição. Desta forma, percebe-se que o DASP teve um papel relevante e embrionário na formação dos primeiros cursos e estudos de administração pública no país. Ver Fernanda Rabelo (2013, p. 193-195).

mas é possível compreender que o DASP, ao final do Estado Novo, não conseguiu construir um canal de diálogo e apoio com o funcionalismo, creditando-se esse relacionamento conflitante parte à sua ação reguladora, na qual os trabalhadores eram obrigados por meio de atos publicados a não conversar no ambiente de trabalho, ou eram punidos com faltas e observações em boletins de merecimento sobre sua atuação não satisfatória na visão do departamento (Idem Ibidem, p. 181). Credita-se, ainda, à falta de ressonância com o funcionalismo federal e a associação ao autoritarismo do Estado Novo a destituição do grupo de suas funções ao fim do regime, no qual é possível perceber o retorno dos servidores em altos cargos no departamento aos seus departamento e ministérios de origem.

É pertinente apontar que a Revista do Serviço Público é, assim, essencial na leitura sobre o trabalho administrativo em uma época em que se estruturavam revistas institucionais brasileiras, e em que a administração pública como campo de conhecimento estava sendo construído, sendo a mesma a primeira sobre o assunto editada no país. Desta forma, se torna uma fonte histórica indispensável para o entendimento não só do funcionamento dos serviços públicos no Estado Novo, mas também das aspirações, conflitos e relações entre os próprios servidores, em uma época fundamental para se entender a história política brasileira.

## REFERÊNCIAS

### BIBLIOGRAFIA

AMARANTE, Alberto P. Desperdícios. In: RSP, N. 1, Vol. 1, Ano 3, Janeiro de 1940, pp. 12-19. BMHS, FGV, Rio de Janeiro.

BATISTA, Eraldo. *Trabalho e educação profissional nas décadas de 1930 e 1940 no Brasil: análise do pensamento e das ações da burguesia industrial a partir do IDORT*. Tese (doutoramento em Educação), Unicamp, Campinas, 2013 269 p.

BOURDIEU, P. *A distinção. Crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp, Porto Alegre: Zouk, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial (coletânea)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

DIAS, Rebeca F. Weber e Foucault: da racionalidade ascética da alma à disciplina dos corpos no desenvolvimento do capitalismo. *Revista Dom Acadêmico*, Curitiba, v.2, n.1, p.53-314, jan/jun. 2017.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI L. (org). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

GOMES, Ângela de C. Ideologia e trabalho no Estado Novo. In: PANDOLFI L. (org). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. *A Invenção do Trabalhismo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

GRAHAM, Lawrence S. Graham. *Civil Service Reform in Brazil: principles and practice*. Austin: University of Texas Press, 1968.

GULICK, Luther. *Ensayos sobre la Ciencia de la administracion*. Memorandum preparado em su condicion de membro del comité presidencial de gerencia administrativa. Madrid, s/e, 1937.

LE GOFF, J. *Para um novo conceito de Idade Média. Tempo, trabalho e cultura no Ocidente*. Lisboa: Editora Estampa, 1980, p. 59).

LE MOS, Antonio Agenor Briquet. Análise Crítica de uma Revista Institucional: as Memórias do Instituto Oswaldo Cruz. In: *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 9 (2): 161-169, abr/jun, 1993.

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política no Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

RABELO, Fernanda Lima. *De experts a "bodes expiatórios": a elite técnica do DASP e a reforma do serviço público brasileiro (1938-1945)*. Tese (Doutorado em História), Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

THIRY-CHERQUES, H. R. Foucault e a gestão do trabalho. *Estudos de Administração e Sociedade*, V.2, N.1, p.8–20, 2017.

THOMPSON, E. P. *Costumes em Comum*. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

VIZEU. (Re)contando a velha história: reflexões sobre a gênese do management. *RAC*, Curitiba, v. 14, n. 5, art. 1, p. 780-797, Set./Out. 2010.

WEISTEIN, Barbara. *(Re) Formação da classe trabalhadora no Brasil (1920-1964)*. São Paulo: Cortez, 2000.

## **FONTES**

BRASIL. Lei n. 284, 28 de outubro de 1936. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L284.htm). Acesso em 19/06/2018.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei no. 579, de 30 de julho de 1938. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L284.htm). Acesso em 19/06/2018

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. Ano 1, vol. 1, n. 1, novembro de 1938 (Biblioteca Mario Henrique Simonsen, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro).

\_\_\_\_\_. Ano 1, vol 1, n. 2, agosto de 1938 (Biblioteca Mario Henrique Simonsen, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro).

\_\_\_\_\_. Ano 2, vol 4, n. 1 e 2, out/nov 1939 (Biblioteca Mario Henrique Simonsen, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro).

\_\_\_\_\_. Ano 3, Vol 1, n. 1, Janeiro de 1940 (Biblioteca Mario Henrique Simonsen, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro).