

SECRETÁRIO-GERAL DÁ O TOM DA REFORMA:

Administração Direta de novo fortalecida

O Secretário-Geral da SEDAP, Gileno Fernandes Marcelino, coordenou os seminários internos em que se envolveram, ao longo dos meses de janeiro e fevereiro, todos os executivos da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, além dos assessores de alto nível, os quais, sob a presidência e liderança do Ministro Aluizio Alves, produziram o Plano de Trabalho da SEDAP, que é publicado, em resumo, nesse número. Foi a primeira tentativa, com pleno êxito, de uma mudança participativa, de baixo para cima, no âmbito do governo, e seu objetivo era iniciar o processo de transformação do antigo DASP na nova SEDAP. Com um plano de trabalho e um novo organograma, moderno e tecnicamente bem concebido, o SEDAP tem condições de levar adiante uma das metas consideradas prioritárias da Nova República: a racionalização do serviço público brasileiro em níveis de uma verdadeira reforma administrativa que mude definitivamente o corpo e a alma da velha e emperrada máquina administrativa federal.



Gileno pede ampla discussão sobre a administração pública

ENTREVISTA

P – Acaba de ser desenvolvido o planejamento estratégico da SEDAP para 87. Qual foi o sentido dessa retomada de esforços da SEDAP?

R – Há todo um sentido histórico nesse processo. O que estamos fazendo é a tentativa de transformação do DASP, com sua herança ultrapassada, pela SEDAP, uma agência de reforma e modernização do serviço público. Gostaria de começar fazendo um pequeno histórico e diagnóstico da função administrativa do Governo Federal, que na verdade existiu de maneira sistemática a partir da criação do DASP, ainda no período do Estado-Novo, com o Presidente Getúlio Vargas. Foi em 1937 que o DASP trouxe para nosso País aqueles princípios de administração até então pretensiosamente chamados de “científicos”. O DASP, na época, era, na verdade, um órgão moderno e racionalizador. Foi através dele que se falou pela primeira vez em carreira no serviço público e foi nele que pela vez primeira se viabilizou um esforço de orçamentação do Governo Federal. Mas o DASP era um produto do Estado-Novo, portanto do período autoritário, e esse fato iria estigmatizar.

P – Isso tudo ocorreu nos primórdios. E quando foi que se iniciaram as distorções que hoje explodiram na administração pública?

R – Por volta de 1940, Luiz Simões Lopes, e sua equipe de colaboradores do antigo DASP, deram início ao processo de implantação do então moderno modelo administrativo brasileiro que buscava a eficiência. Tudo ia muito bem, com a carreira do serviço público regida por sistema de mérito, carreira acesso, concursos públicos etc. e um modelo que prestigiava a administração direta. Mas na queda de Getúlio, em 1945, no curto interregno da presidência de José Linhares, foi quebrado o sistema de mérito, com a contratação, para o Governo Federal, dos primeiros funcionários extranumerários, que viriam a ser os precursores dos tabelistas especiais dos últimos tempos. Daí para a frente, acumularam-se as distorções.

P – O Sr. situa as distorções como produtos da era desenvolvimentista que caracterizou os anos 50. O de-



O sistema de mérito no acesso ao serviço público foi quebrado pela primeira vez em 1946, após a queda de Getúlio Vargas, com a criação dos extranumerários, que foram os precursores dos tabelistas especiais de agora.

envolvimento trouxe consigo o germe da ineficiência pública?

R – Só quero ponderar que, no começo do século, existiam na esfera do Governo Federal de 8 a 10 entidades. Nos anos 50, passaram a 80 entidades, que se multiplicaram após o Decreto-Lei nº 200 em 1967. Já em 81, eram cerca de 581 entidades, entre fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquia. O que houve? Sobretudo na década de 60, houve a implanta-

ção de um novo modelo administrativo que se chamava “development administration”, uma administração voltada para o desenvolvimento econômico do País. JK, com seu plano de metas arrojado, precisou se apoiar em grupos executivos ágeis para construir Brasília, implantar rodovias etc.. Foi privilegiada a administração indireta, que explodiu diante da lentidão burocrática da administração direta, que foi ficando para trás. De repente as raízes da administração direta começaram a ser arrancadas pela velocidade do vento das mudanças: foram sendo marginalizados os planos de carreira, de cargos e remuneração do serviço público, em nome das tabelas especiais e das concessões extraordinárias. Toda a montagem estrutural do antigo DASP e as esquematizações científicas da década de 40 foram dando lugar a uma plethora de tabelas especiais que chegaram a 106. Hoje, apenas 6% do universo do funcionalismo público são regidos pelos antigos critérios do DASP, cerca de 125 mil estatutários.

P – Mas essa não é uma tendência do Estado moderno para vencer a excessiva burocratização?

R – Nem tanto, nem tampouco. Criou-se uma dicotomia entre um Estado moderno e eficiente representado pela administração indireta e um Estado burocrático e ineficiente representado pela administração direta. A administração direta é a cabeça do Estado, pois é a que assegura o “ius imperii”, o poder de polícia e decisão de que o governo se vale para instrumentar sua presença como fator de equilíbrio institucional. O espírito atual do nosso processo de reforma é exatamente o de repor as raízes em seus lugares, instrumentando o Estado para que volte a ser eficiente e ágil nas duas dimensões, e não uma estrutura burocratizada e burocratizante. Reconheço que o Estado moderno é o da administração indireta, mas a parte não poderá jamais esfacular o todo, pois na cabeça, isto é, na administração direta é que reside o poder institucionalizado, e não nos seus membros, hoje representados pelas entidades da chamada administração indireta.

P – Então, quais serão os princípios dessa grande volta às raízes?

R – Primeiramente, o Ministro Aluizio Alves, quando chegou ao

ENTREVISTA

antigo Ministério da Administração, hoje Secretaria de Administração da Presidência da República, lá não encontrou mais que o antigo DASP. Encontrou, também, 106 tabelas especiais com cerca de 360 diferentes níveis de remuneração. O número de tabelistas especiais era de 100 mil. Hoje essas tabelas desapareceram, já estão unificadas. Esse foi o começo da volta às raízes, o que significa o retorno à moralidade do serviço público no que toca à igualdade de oportunidades de seu pessoal, como também igualdade no acesso, na promoção e na ascensão funcional pelo mérito. O acesso à carreira pública voltando a ser franqueado apenas por concurso, e com o funcionário tendo a chance de treinamento e reciclagem para galgar posições superiores na carreira, podendo chegar à cúpula de sua repartição através de provas internas. Isso tudo é o que está acontecendo agora.

P – E na reforma administrativa do governo Sarney e da Nova República: que sentido fundamental o Sr. destaca?

R – A função de planejamento administrativo, que não havia, no governo federal, e que nos atos da reforma administrativa baixado pelo presidente Sarney, em setembro de 1986, foi institucionalizada. Essa foi, ao meu ver, a grande contribuição para a modernização da chamada máquina administrativa. Tudo isso acontece com a democratização e pela democratização do País. Lembre-se que o antigo DASP foi perdendo força com a redemocratização de 1946. Esperamos que essa função nova, entregue à SEDAP, seja o grande instrumento da viabilização do processo de Reforma Administrativa no País, nos próximos anos. As funções básicas de pensar o governo, há anos, vêm sendo exercidas, dentro do governo, por um tripé: a função-planejamento, exercida inicialmente através do Ministério do Planejamento, mais tarde Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e que executava seus planos através do Instituto de Planejamento do IPEA. A segunda peça era naturalmente a função-orçamento, que já tinha, nos idos de 40 e 50, como dissemos no início dessa entrevista, pertencido ao próprio DASP, e que foi transferida, inicialmente, para



O desenvolvimento dos anos 50 e 60 trouxe uma reforma da administração pública, com ênfase na criação de empresas estatais, companhias mistas e fundações. Ocorreu o "boom" do sistema indireto, invertendo a predominância da administração direta.

o Ministério da Fazenda, e depois para o Ministério do Planejamento, a SEPLAN, que passou a exercer aquela função orçamentária através do Instituto Nacional de Orçamento da Secretaria de Orçamento e Finanças. A terceira peça nesse tripé, e que nunca foi implantada, é exatamente a função de modernização administrativa: a idéia era a de que uma Secretaria de Modernização Administrati-

va, que existia na própria SEPLAN, especialmente a partir de 1972, deveria ir adaptando e adequando a chamada estrutura governamental aos novos tempos administrativos.

Mas infelizmente isso nunca aconteceu, pois a SEMOR e, em consequência, a sua função precípua, ficaram sempre a reboque do planejamento econômico exercido na SEPLAN. Faltava-lhe prestígio, reconhecimento dos demais setores da administração pública federal, além de uma ação mais agressiva. E naturalmente a SEMOR, que não era prioritária, não tinha recursos humanos, materiais e financeiros, para cumprir o seu objetivo.

P – E agora, existe?

R – Passa a existir, e não é fácil o início dessa existência. Faltava ao governo, sobretudo, uma espécie de mecanismo sistemático de implementação, coordenação e avaliação das atividades de reforma administrativa, e de modernização dos órgãos da administração pública. Existe agora, com a SEDAP. Havia pouca coordenação, e, ao contrário, abundava dissociação das atividades de planejamento, modernização e de recursos humanos a nível de governo. Existe agora, com o GERAP, o Grupo Executivo da Reforma Administrativa integrado pelos Ministros da Administração, que é seu Presidente, do Gabinete Civil, da SEPLAN, da Fazenda e do Trabalho. Havia, ainda, uma ação pouco integrada, desde 1979, quando existiam, em três áreas distintas, a SEMOR, o DASP e o Programa Nacional de Desburocratização, que mais tarde viria a se transformar em Ministério. Integraram-se todos, agora, num só órgão, a SEDAP. O antigo DASP foi absorvido pela moderna Secretaria de Administração da Presidência da República, cujo planejamento estratégico acaba de ser desenvolvido em reuniões com todos os integrantes de nosso sistema, discussões francas e abertas, lideradas pelo Ministro Aluizio Alves, do qual saiu um primeiro documento, cujo resumo este número da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO está justamente publicando.

P – Então, podemos confiar em que a reforma administrativa agora sai?

ENTREVISTA

R – Já saiu. Desde setembro do ano passado, quando os atos baixados pelo Sr. Presidente da República, instituindo diversos programas e projetos para a execução da reforma, já nos deram a instrumentação legal. A instrumentação política está sendo exemplarmente conduzida pelo Ministro Aluizio Alves e pelos demais ministros participantes do GERAP, os quais já aprovaram diversos planos de reformulação de órgãos públicos. Mas, logo no começo do ano, uma prova cabal de que a reforma administrativa está andando a passos largos, foi o restabelecimento da ascensão funcional, que, depois de dois anos de suspensão, voltou a incorporar requisitos como merecimento, cumprimento dos interstícios necessários, existência de vaga e de verbas. Esse restabelecimento veio a tempo para se dar início ao novo plano de carreiras do funcionalismo, tema a que o Ministro Aluizio Alves se entrega com verdadeira devoção, como mostra em seu artigo que é publicado nessa edição, da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. Outro grande passo será o envio, ao GERAP, pelos ministérios, dos planos de reformulação administrativa interna. Já nos poucos meses de sua existência, o GERAP, de que somos coordenador executivo, criado a 3 de setembro de 1986 para promover as medidas necessárias à implantação da reforma da administração pública federal, de acordo com o decreto nº 93.212, já aprovou a transformação do IBC e da SUDEVHEA em conselhos, diminuindo a ação do Estado no que é de vocação do setor privado. Havia excesso de funcionários, tanto em um quanto em outro órgão, mais de 3 mil ao todo, e o GERAP decidiu colocá-los à disposição da SEDAP para que sejam redistribuídos para outros órgãos que reclamam de falta de quadros, entre eles os novos ministérios.

P – E os demais atos da reforma administrativa?

R – A SEDAP está desenvolvendo uma nova política de recursos humanos. A FUNCEP será a cabeça do sistema de reflexão e desenvolvimento de estudos e projetos para a administração pública. A ENAP, Escola Nacional de Administração Pública, já está em regime final de implantação e se prepara para seu primeiro vestibular no âmbito da re-



Todo o processo que ativamos agora tem o sentido de fortalecer a administração direta, dando-lhe novos instrumentos para recuperar seu poder de gestão e a possibilidade de um planejamento geral de suas atividades.

ciclagem de quadros de alto nível da administração pública. O CEDAM, o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública, já está se articulando para planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de treinamento dos servidores civis, para descobrir novas técnicas e possibilidade de ações. Já estão em plena ação os Serviços jurídicos integrados do governo na Advocacia Consultiva da União, que está centra-

lizando e coordenando todos os atos jurídicos do governo. Do mesmo modo, está em franca ação o controle e fiscalização das atividades da administração pessoal pelo SIPEC, Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública, que funciona como uma auditoria permanente nos órgãos federais. Um projeto importante, o Cadastro Nacional do Pessoal Civil da Administração direta e indireta, está em pleno desenvolvimento, e o governo vai enviar ao congresso o anteprojeto do Estatuto do Servidor Público. Pretendemos dar uma colaboração viva e interessada da SEDAP junto aos Srs. constituintes, para que na futura carta constitucional sejam defendidos os pontos essenciais da reformulação administrativa, notadamente os planos de carreira e a dignificação do servidor público. Atualmente, a SEDAP, juntamente com os ministérios interessados, já implantou a reformulação do Itamaraty, do IBC, SUDEVHEA e se prepara para reformular a do Ministério da Cultura, dos Transportes e implantar reformas no Inbra e no Ministério da Saúde. No geral, serão reduzidos órgãos, divisões e departamentos que foram criados para elevar salários de funcionários. Estamos revendo as gratificações. Uma nova lei de licitações públicas, essencial para desempenhar os processos licitatórios, já foi decretada.

P – Para finalizar: a reforma também pegou os estados, com os governadores empossados?

R – Basta ver as primeiras declarações públicas dos novos governadores, após as posses a 15 de março nos governos estaduais. Todos estão empenhados em dar ao problema da eficiência e eficácia da máquina administrativa sua primeira prioridade. Somente esse empenho dos governadores justificaria que o governo federal tivesse plantado a primeira semente, para se antecipar e dar o exemplo à Federação, deflagrando sua própria reforma administrativa. Estamos no caminho certo. União e Estados, e certamente logo os municípios, onde vivemos nós, os cidadãos, seguirão o mesmo exemplo. Com isso, os três níveis do governo prestarão melhores e maiores serviços à sociedade brasileira, finalidade para a qual existem e estão sendo transformados.