

Ministérios e empresas mudam com o fim das superposições

Com a Reforma Administrativa, praticamente todos os Ministérios terão de mudar seus organogramas, para pôr fim à superposição de atribuições ou de funções existentes. Foi o que revelou o ministro Aluizio Alves, ao falar no segundo simpósio sobre mudanças na Administração Federal promovido pela Comissão de Serviço Público do Senado — que já programou o terceiro debate da série, em busca de contribuições ao projeto do Governo Federal.

Técnicos dos Ministérios da Administração e do Planejamento fazem, conjuntamente, o levantamento dos órgãos que exercem disfunções dentro da Administração Pública Federal. O próprio ministro da Administração, em sua exposição no Senado, reconheceu que a questão da superposição “é preocupante”. O senador Martins Filho, vice-líder do PMDB, advertiu que “o sucesso das propostas do Governo da Nova República na área administrativa depende também dos próprios

servidores públicos”. E explicou que o engajamento da categoria — representanda no simpósio — é o primeiro passo nessa direção.

Mas a Reforma não produzirá baixas nas fileiras do funcionalismo, segundo garantiu o secretário-geral do Ministério da Administração, Gileno Marcelino, ao presidir, no Rio, o terceiro Fórum de Debates sobre reestruturação do Serviço Público Federal. Representando o ministro Aluizio Alves — que se encontrava, então, na França —, Marcelino mostrou que a Reforma dará oportunidade a todos de melhorarem suas condições nos quadros do Governo, pelo sistema do mérito, pela reciclagem ou pela promoção através de cursos e estágios.

A reciclagem começa pela própria máquina administrativa federal: técnicos dos ministérios da Administração e do Planejamento encarregados de levantar as distorções existentes admitem que a estrutura da administração direta tornou-se obsoleta. Há empresas mais importan-

tes do que os próprios ministérios aos quais pertencem.

E esse gigantismo de algumas estatais provocou disparidade de remuneração e anulou o sistema de mérito, apanágio das duas reformas administrativas até agora tentadas no Brasil, ambas implantadas sob regimes autoritários. E é também o ministro Aluizio Alves quem reconhece na baixa remuneração dos servidores da Administração direta um dos fatores da descapitalização dos quadros do governo de mão-de-obra qualificada.

— Está na hora de se adequar o sistema à administração pública, de modo a permitir uma ascensão funcional mais rápida. O Governo deve investir no seu funcionário, promovendo-o, valorizando-o e garantindo o acesso a todos os aspirantes a servidor pelo sistema do mérito, único capaz de evitar injustiças e prevenir aberrações — disse o ministro Aluizio Alves, em sua conferência no Senado Federal.

Projeto aponta fusão e até a extinção de algumas estatais

Projeto de Reforma Administrativa que irá ao Congresso Nacional provavelmente setembro próximo proporá a fusão ou incorporação, ou até mesmo a pura e simples extinção de algumas das 172 empresas públicas da Administração Indireta. Estas empresas, ou são improdutivas por não terem receita própria, dependendo de verbas orçamentárias, ou têm as mesmas atribuições de órgãos ministeriais, havendo assim uma superposição de funções.

Outra novidade do projeto é a proposta para estabelecimento de um novo regime de trabalho para os contratados de nível médio e os temporários do Serviço Público, que será um misto do Estatuto do Funcionalismo e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Ao fazer estas revelações, na abertura do II Simpósio Nacional sobre o Novo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, realizado no Auditório Petrônio Portella do Senado Federal, o ministro da Administração, Aluizio Alves, informou que o projeto sofreu um ligeiro atraso, em função do Programa de Estabilização Econômica de fevereiro último.

O Programa de Estabilização Econômica pôs a nu, segundo o ministro Aluizio Alves, a real situação da maioria das empresas da Administração Indireta, que a cada ano apresentavam balanços superavitários, mas que, na verdade, viviam de injeções de recursos do próprio Governo. Muitas dessas empresas, disse o Ministro, "são deficitárias, dão prejuízos. Recebiam recursos, punham no *open* e, através desse artifício, apresentavam balanços falsos. Assim, o Programa de Estabilização Econômica, entre os



Técnicos, parlamentares e líderes foram ao simpósio

impactos que provocou, veio ajudar a esclarecer, de maneira indireta, a situação das empresas públicas do Governo".

A grande verdade é que essas empresas viviam às custas da especulação financeira, sob o estímulo da inflação. Com inflação zero, ou próximo disto, sem conseguir lucros no *open*, sua situação deficitária não pode ser mais mascarada. Há, agora, que saneá-las, extinguindo umas, transferindo outras, incorporando muitas — afirmou o Ministro da Administração.

A questão da superposição de funções é preocupante, segundo o Ministro, que aponta, como exemplo, a pesquisa agropecuária, feita não apenas pela Embrapa, mas também por diversas outras empresas. É o caso da pesquisa florestal, realizada tanto pela Embrapa como pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), ambos órgãos do Ministério da Agricultura. O Ministério da Fazenda abriga, por exemplo, órgãos tão diversificados como a Divisão de Química



e Simpósio Petroquímico, a Divisão de Papel e Celulose, a Divisão de Siderurgia e a Divisão de Borracha e Artefados. Controla, ainda, a Divisão de Fertilizantes e Defensivos e a Divisão Farmacêutica.

Segundo o ministro Aluizio Alves, a partir da Reforma Administrativa, praticamente todos os Ministérios terão que mudar seus organogramas, tal a superposição de atribuições ou de funções existentes.

A Reforma, explicou o Ministro, não causará desemprego no Setor Público. Garantiu, contudo, que remanejamentos ocorrerão. O que se pretende, continuou, "é tornar a máquina administrativa eficiente, produtiva". A respeito disto, observou que, nos países desenvolvidos, a transferência de Poder se dá sem maiores percalços, na área administrativa, simplesmente porque o Setor Público, naqueles países, é organizado, funcionando sem solução de continuidade, "pois não está afetado por quaisquer injunções político-partidárias".

CAPA

SINDICALIZAÇÃO E GREVE

Pouco antes da palestra do Ministro, o senador Martins Filho, vice-líder do PMDB no Senado Federal, dissera que dependia dos servidores públicos o sucesso das propostas do Governo da Nova República na área administrativa. O deputado Renato Viana (PMDB-SC), presidente da Comissão do Serviço Público da Câmara, defendeu, durante o Simpósio, o direito do funcionário público à sindicalização e à greve, manifes-

tando sua opinião de que o Congresso Nacional apoiará esta reivindicação.

O ministro Aluizio Alves lembrou que a primeira Reforma Administrativa do País ocorreu em 1939, daí resultando a criação do DASP, que funcionou mais como serviço de pessoal, omitindo-se do sistema de serviços gerais. A máquina administrativa entrou definitivamente em decadência em meados da década de 50, como já era de se esperar, observou o Ministro. Por isso, em 1967,

através do Decreto-lei nº 200, pretendeu-se dar uma nova sistemática à Administração Pública Federal. A criação imoderada de órgãos de diversas naturezas (fundações, empresas de economia mista, "holdings", etc.), a partir de então, contribuiu para o aumento das distorções no Serviço Público. O objetivo era evitar o concurso público e facilitar a questão salarial. Desde então, quem entrava no Serviço Público passava a ser regido pela CLT, que, no entanto, não é o regime próprio

SIMPÓSIO NO SENADO

No final do ano passado, a Comissão do Serviço Público Civil do Senado Federal realizou um simpósio nacional sobre o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, analisando o documento único apresentado pelo Governo, com modificações profundas em seu regime jurídico. Agora, novo simpósio, promovido pela mesma Comissão, foi realizado, tendo como objetivo central canalizar as aspirações do funcionalismo público em outro documento a ser apreciado pelos congressistas, no momento em que se anuncia a disposição do Poder Executivo de encaminhar ao Legislativo projeto de lei sobre a matéria.

Este novo simpósio chegou a algumas conclusões, oferecidas pelas entidades de servidores públicos participantes e demais debatedores, sobre o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Em linhas gerais, foram conclusões críticas, que determinaram a realização de um III Simpósio Nacional, marcado para o próximo mês de agosto.

Uma dessas críticas destaca que o anteprojeto do Estatuto, elaborado pela Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração, não contempla as principais questões discutidas ao longo de vários anos de mobilização da categoria. Assinala o documento final do II Simpósio que essas questões são o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, da administração direta e indireta, dos pode-

res Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos servidores dos Territórios, do Distrito Federal e das autarquias, e o direito de organização sindical.

Outra crítica mostra que o anteprojeto do Ministério da Administração regrediu em relação a estas questões, amplamente discutidas pela categoria e materializadas nos resultados do I Simpósio, além de tratar com superficialidade outros aspectos de grande importância, com o destaque de que "a proposta do Governo trata mais de imposições e proibições, transformando o Estatuto numa peça autoritária e penal".

No documento, a Comissão Coordenadora da Articulação Nacional dos Servidores Públicos destaca, ainda, que os servidores não aceitam a posição do governo de transferir para a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a questão da sindicalização, utilizando o Artigo 566 daquela Consolidação, resquício do Estado Novo de 1937, e dispositivos editados sob o regime militar, contra um direito constitucional e universal dos trabalhadores no serviço público.

Para as entidades que estiveram presentes ao II Simpósio Nacional, o "documento de conclusão do I Simpósio, com as propostas acrescentadas pelo segundo, constitui uma base satisfatória para subsidiar a discussão nas bases, cujo pronunciamento é indispensável ao encaminhamento de qualquer anteprojeto".

Ao final do encontro, decidiu o

plenário pela realização do III Simpósio, nos dias 25 a 29 de agosto, em Brasília, precedido de seminários estaduais, "como forma de manter a mobilização permanente dos servidores e utilizar o espaço democrático para ampliação do debate sobre o Estatuto, que tem sido propiciado pela Comissão de Serviço Público do Senado Federal, e apresentar o substitutivo ao Estatuto".

MUDANÇAS HISTÓRICAS

Em duas ocasiões, a história da reforma administrativa brasileira registrou o que foi considerado mudanças significativas: em 1939, no tempo de Getúlio Vargas e em 1967, no governo Castelo Branco. Mas é agora que surge o terceiro momento, com a reforma que ora se desenvolve sob os auspícios da Nova República, como a mais importante das alterações da administração pública, que inclui o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União.

Para o vice-presidente da Comissão de Serviço Público do Senado Federal, senador Jorge Kalume, o Poder Legislativo sempre foi sensível a que se proceda à Reforma Administrativa, "porque o Brasil está crescendo e está em outro patamar, se considerarmos o País de 20 anos atrás ou de 50 anos atrás. Estamos sempre em busca de aperfeiçoar o que existe hoje".

Sobre a possibilidade de o Congresso Nacional votar leis

CAPA

para o funcionalismo público.

— Criou-se, assim, uma situação esdrúxula, já que a CLT foi tomada emprestada. Mas o funcionário público não tem direito à greve, dissídio coletivo e outros direitos de que gozam os empregados da empresa privada — observou o Ministro, acrescentando que, pessoalmente, é favorável à concessão desses direitos. Esta parte, contudo, não será abordada ainda pela Reforma Administrativa, ficando para a Assembleia Nacional Constituinte, que se-

rá eleita em novembro próximo.

Voltando ao debate sobre a ineficiência da máquina administrativa, o ministro Aluizio Alves citou exemplos de empresas públicas que, de tão autônomas, simplesmente não se submetem ao Ministro a que são subordinadas. Sem citar casos concretos, por questões de ética, o Ministro da Administração disse que não têm sido poucos os casos de colegas seus que sabem de decisões de dirigentes de empresas públicas, na sua área, depois que estas já foram

tomadas. Às vezes, até mesmo através da imprensa. “Assim”, indagou, “como evitar o conflito? Como evitar decisões contraditórias?”

Admitiu, então, que a estrutura da Administração Direta tornou-se obsoleta. Segundo o Ministro, existem hoje cerca de 20.600 unidades na Administração Direta, desde o nível de Ministro até o de setor. Como a Administração Direta era por demais burocrática, optou-se pela desmedida criação de empresas públicas e fundações. Observou o Mi-

CRITICA O ESTATUTO



Kalume, vice-presidente da Comissão do Senado

que ajudem a viabilizar a Reforma Administrativa, até a Constituinte, o senador Jorge Kalume é realista: “Se levarmos em conta que os congressistas estão preocupados com as eleições de 15 de novembro, creio que, embora haja intenção, o número para votação vai ser sempre insuficiente. Embora queiramos modificar, não vejo condições em plenário para aprovação de qualquer emenda ou projeto que contribua para beneficiar, como desejamos, a classe do funcionário público”.

A respeito das críticas feitas pelos servidores ao novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, o vice-presidente da Comissão de Serviço Público do

Senado Federal achou-as naturais”.

Kalume considera certo que a classe busque a sua melhoria, quer no que diz respeito ao trabalho, quer no que diz respeito ao salário. “A crítica, no meu ponto de vista, é construtiva. Tenho certeza de que o governo José Sarney é sensível aos assuntos sociais e poderá aplicar essas críticas, com as quais estou de acordo. Acho que eles têm direito. Já que fizeram dois simpósios e com um terceiro já marcado para agosto deste ano, para reivindicar melhoria, é justo que o Governo também acate e atenda, senão tudo, pelo menos uma parte. Este é

um apelo que faço ao governo Sarney”.

Comentando as várias reformas administrativas pelas quais o Brasil já passou, o senador Jorge Kalume destacou que vêm, ao longo desses anos, se aperfeiçoando, mas que infelizmente não se chegou a uma conclusão que viesse contentar a classe no seu todo. “Porém — observou — tenho certeza de que é preciso gritar, verberar e denunciar, até que se chegue a um consenso de melhoria dos funcionários públicos”.

Kalume diz que “é por isso que os funcionários públicos se anteciparam a meu convite, vieram até a Comissão de Serviço Público do Senado Federal e apresentaram um documento público com várias críticas. Acho que, com sua publicação, o governo do presidente Sarney pode aperfeiçoar a mensagem que vai mandar para o Congresso Nacional. Devo destacar que serei o autor de uma emenda, dando plena autonomia ao Poder Judiciário, quer seja financeira e administrativa”.

Quem deve “tocar” a Reforma Administrativa, os tecnócratas ou os políticos? Para o senador Jorge Kalume, “os tecnócratas podem apresentar as suas idéias e os políticos poderão estudar e aprovar ou emendar ou mesmo recusá-las ou até mesmo fazer uma junção. O político é um homem de sensibilidade, quer queiram ou não. Desta forma ele vai ao miolo das idéias e aí faz a lei”.

CAPA

nistro da Administração que algumas Universidades, que já eram fundações, chegaram a criar até dez outras fundações dentro delas mesmas. O artifício se justificava, na ótica dos dirigentes dessas Universidades, pelo fato de que a fundação original era deficitária, tornava-se necessário captar mais verbas. Isto, segundo o Ministro, criava uma "roda-viva", acarretando, conseqüentemente, um dispêndio excessivo de recursos financeiros.

O ministro Aluizio Alves contou sua própria experiência pessoal, nos primeiros três meses à frente da Administração: houve uma economia de Cz\$ 220 milhões, em toda Administração Direta e Indireta, na compra de material permanente. Antes, explicou o Ministro, gastava-se toda verba desta rubrica, quer se necessitasse ou não, pois, do contrário, corria-se o risco de vê-la cortada no exercício seguinte. "Tal norma distorcida", continuou, "justificava o desperdício". Revelou o Ministro que o próprio material permanente do seu recém-criado Ministério foi apanhado nos depósitos do DASP, como material inservível.

Nos planos da Reforma Administrativa, a valorização do funcionário público é um item prioritário, segundo o ministro Aluizio Alves. Numa máquina administrativa em que seis por cento do funcionalismo — 125 mil — são estatutários, (os outros 94 por cento correspondem a cerca de 1.800 mil funcionários regidos pela CLT), a proposta da Nova República é a de criar condições para que essa gente encontre satisfação e evolua na carreira do Serviço Público. Uma das metas da Reforma Administrativa, segundo o Ministro, é tornar mais acessíveis as promoções, principalmente para os funcionários de nível médio, mas também àqueles situados nos níveis de apoio. Projeta-se completar a escolaridade (1º e 2º graus) de cerca de 100 mil funcionários.

A estrutura ideal do Serviço Público, na opinião da comissão interministerial (Seplan, Administração e Fazenda), que prepara o projeto da Reforma Administrativa, contempla o funcionalismo de nível superior com um percentual de 12 a 15 por cento do total, o de nível médio com 70 por cento e o nível de apoio com 15 por cento.



O ministro Aluizio Alves expôs o estágio da Reforma

O Governo Federal, que pretendia implantar a Reforma Administrativa em 18 meses, preferiu agora realizar esta tarefa de maneira gradual ("Não se podia mudar tudo, num passe de mágica", afirmou o ministro Aluizio Alves). Optou-se, primeiro, pela elaboração de lei básica do funcionalismo público. O Ministro da Administração foi voto vencido na comissão, pois preferia um Estatuto englobando a totalidade dos quase 2 milhões de funcionários da Administração Direta e Indireta. De qualquer modo, é certo que se proporá a unificação de vencimentos tanto para o funcionalismo público propriamente dito — aqueles 125 mil estatutários — quanto para os cerca de 1.800 mil regidos pela CLT. Outra proposta é a de se criarem carreiras de nível médio ("Um funcionário que sabe ser remota uma possibilidade de promoção torna-se um desinteressado, termina sendo um mero cumpridor de expediente", admite o Ministro).

— O Governo Federal não pode mais se dar ao luxo de perder excelentes funcionários, de nível superior ou médio, para as empresas privadas. Está na hora de se adequar o sistema à Administração Pública,

de modo a permitir uma ascensão funcional mais rápida. Em outras palavras: o Governo deve investir no seu funcionário, promovendo-o — acrescentou.

Quanto ao futuro Estatuto que regerá os funcionários abrangidos pela CLT, a questão do direito de greve será deixada, como já dissera antes o Ministro, para os constituintes resolverem. No que diz respeito à sindicalização, caberá ao Ministério do Trabalho estudar esta questão, juntamente com a comissão formada pelos ministros Aluizio Alves, Dilson Funaro e João Sayad. Pessoalmente, o ministro Aluizio Alves se diz favorável também à sindicalização dos funcionários da Administração Indireta, embora não tenha opinião formada sobre a extensão desse direito aos 125 mil estatutários.

Encerrando a palestra, disse o Ministro da Administração que a reforma modernizadora do Serviço Público ajudará a Nova República a consolidar um processo de conscientização popular, nos mesmos moldes do que ocorreu no terreno econômico com o Programa de Estabilização.

Não haverá demissões, mas reciclagem e remanejamento

Não haverá demissões no serviço público federal, mas, sim, remanejamento de mão-de-obra, reciclagem de recursos humanos, eliminação de deficiências e ociosidades. Foi o que garantiu o secretário-geral do Ministério da Administração, Gileno Fernandes Marcelino, ao representar o ministro Aluizo Alves na presidência do III Fórum de Debates sobre a Reforma Administrativa realizado no Clube de Engenharia, no Rio de Janeiro.

— O Ministério da Administração está fazendo um levantamento da atual situação do funcionalismo público e das empresas estatais, a fim de remanejar o pessoal para setores carentes e, principalmente, para os Ministérios criados recentemente — afirmou o secretário-geral.

Gileno Marcelino revelou também que um grupo interministerial realizou estudos sobre a situação da Administração Pública Federal e suas conclusões já foram entregues aos ministros Aluizio Alves, Dilson Funaro e João Sayd. Os ministros da Administração, Fazenda e Planejamento deverão reunir-se para encaminhar esses estudos, em sua forma final, ao Presidente da República.

— Estamos procurando reduzir disparidades, buscando a equiparação salarial de servidores que exercem idênticas funções, embora em setores diferentes da administração — afirmou o secretário-geral e anunciou como exemplo, a redução da grande diferença de gratificação que existe entre os servidores de nível médio e os de nível superior, entre 20 e 80 por cento. Mostrou, no entanto, que ainda não será possível equiparar os ganhos do servidor público federal com os níveis de remuneração



O secretário-geral dirigiu os trabalhos do Fórum

da iniciativa privada, principalmente naquelas faixas de alta especialização.

Ao falar da filosofia que preside a Reforma Administrativa, Gileno Marcelino mostrou que se procura corrigir injustiças pela racionalidade da modernização das estruturas. E afirmou “Até aqui, não tivemos planejamento, mas “fazejamento” no serviço público”.

EMPRESA ESTATAL E INICIATIVA PRIVADA

O seminário do Rio de Janeiro, terceiro da série de debates amplos que o Ministério da Administração



promove sobre reforma administrativa — o primeiro foi em Brasília e o segundo em São Paulo — girou basicamente sobre o papel do Estado numa economia de mercado. Registrou até o lançamento

em plenário, de uma campanha nacional de defesa das empresas estatais e a correspondente réplica de representantes da iniciativa privada presentes ao auditório do Clube de Engenharia.

O primeiro conferencista foi o professor Paulo Roberto Mota, que abriu o debate, na parte da manhã, falando sobre o emperramento da máquina burocrática e as possibilidades de se removerem obstáculos

DUAS REFORMAS FORAM

As reformas administrativas não são processos de transformação ou mudança que se realizem em curtos espaços de tempo. No Brasil, as duas já realizadas, no serviço público, tiveram seis e três anos de duração, respectivamente, e ambas foram concluídas sob regimes autoritários. Pela primeira vez, na Nova República, as mudanças são feitas de maneira participativa e aberta, com a sociedade e as comunidades envolvidas contribuindo com idéias e subsídios.

Na América Latina, além do Brasil, já reestruturaram seus serviços públicos a Colômbia, a Venezuela, o Panamá e o México. Essas experiências foram discutidas em conjunto, em 1973, num seminário interamericano no Rio de Janeiro. Embora seu governo já pensasse em atualização da máquina administrativa, em 1943, o México efetivou, realmente, sua reforma administrativa no período de 1971 a 1976. E ficou a filosofia de que se transformasse num *processo permanente de adaptação e mudança* das estruturas e processos, no serviço público do País.

A organização do serviço público no Panamá teve sua primeira iniciativa em 1930. Em 1965, foi criada uma Comissão de Reforma Administrativa, mas que só funcionou até março do ano seguinte. De 19 a 23 de agosto de 1970, realizou-se na capital panamenha o primeiro Seminário Nacional de Reforma Administrativa. Um Programa de Melhoramento da Administração Pública foi aprovado, por decreto, em 1971, mas teve execução plena, diante de competições internas entre órgãos do governo. "De qualquer modo, o Panamá dispõe de grande riqueza de informações" sobre o assunto, segundo assinala Beatriz Wahrlich.

Os primeiros esforços de modernização do serviço público na Venezuela datam de 1958. Esse trabalho se arrastou durante dez anos e não chegou a conclusões concretas "grças à falta de um diagnóstico da realidade administrativa e de um planejamento prévio da orientação global do processo", segundo assinala Wahrlich.

A experiência mais recuada no tempo pertence à Colômbia, que já em 1920 lançava as bases para a reestruturação do seu serviço público. Em 1923, o governo colombiano contratou um grupo de especialistas norte-americanos para propor as reformas necessárias nas áreas financeira, monetária e contábil. Novas tentativas ocorreram em 1931, 1958, 1963 e 1968.

REFORMAS NO BRASIL

Entre 1930 e 1945, arrastou-se o longo processo tentativo de reforma administrativa no Brasil, que entraria em colapso com a queda de Vargas. Os esforços foram retomados em 1952, sob a mesma concepção de mudanças: a) a administração de pessoal (tendo o sistema de mérito como pedra angular da reforma); b) a administração de material (em especial sua simplificação e padronização); c) o orçamento e administração orçamentária (com a introdução da concepção de orçamento com um plano de administração e d) a revisão de estruturas e racionalização de métodos.

Entre 1962 e 1966, o Brasil empreendeu uma importante reforma setorial de serviços públicos, abrangendo o Ministério da Fazenda e o Sistema Tributário Nacional. Em 1963, criava-se o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa — extinto com o golpe de 64.

Em 1967, o governo militar tentava implantar no País uma reforma administrativa global, criando, para isso, um Ministério Extraordinário, mas que não atingiria pleno êxito por ter surgido sob regime autoritário e, por isso, sem a transparência necessária nem o espírito participativo.

Ainda de acordo com Beatriz Wahrlich, a concepção e estratégia da reforma de 1967 envolviam: a) o projeto deveria restringir-se a um núcleo central de princípios, normas e autorizações de natureza essencialmente legislativa, nos quais o Poder Executivo buscaria apoio para expedir decretos e regulamentos necessá-



Getúlio impulsionou duas reformas

rios à implementação da reforma; b) a reforma administrativa deveria ser concebida como um processo amplo, a ser cumprido por etapas; c) entendeu-se que a alteração da estrutura administrativa federal não operaria, por si só, a reforma e que é necessariamente um processo dinâmico. Declarou-se imperioso adotar a programação governamental, o orçamento-programa e a programação financeira de desembolso.

A reforma administrativa de 1967 foi consubstanciada no Decreto-lei 200, que ainda está em vigor e é objeto de reestudo para sua substituição pela nova legislação a ser proposta à Constituinte pelo Presidente da República.

"Os momentos mais significativos de organização do Estado brasileiro ocorreram sempre sob o patrocínio de sistemas autoritários de governo", afirmou o ministro Aluizio Alves, ao participar, recentemente, em São Paulo, de um debate com empresários sobre processos de simplificação de processos administrativos no serviço público.

Na mesma ocasião, o Ministro da Administração observava que "o governo do presidente Sarney é herdeiro de um aparato administrativo caótico" e que "nossas principais

CONCLUÍDAS SOB DITADURAS



Juscelino incentivava as mudanças

instituições administrativas estão organizadas em bases e pressupostos conceituais que remontam, ainda, à Revolução de 30”.

Em outubro de 1976, o então ministro Hélio Beltrão dizia, em artigo na revista *Visão*, que a reforma administrativa oficializada no Decreto-lei 200 tinha sido “uma revolução silenciosa”, porque “alterou profundamente o modo de encarar e operar a administração pública e silenciosa porque não foi suficientemente divulgada nem creditada por suas inegáveis conseqüências”.

Já em 1970, ministro do Planejamento, Beltrão afirmava, em artigo publicado no jornal *O Globo* (24.08.70): “Muito se tem falado no subdesenvolvimento econômico e social, que estamos felizmente superando. Pouco se atentado para o subdesenvolvimento administrativo, que, na verdade, continua a condicionar e retardar todo o processo de nosso desenvolvimento”.

AS REFORMAS E OS PRESIDENTES

O março inicial das reformas administrativas republicanas é a revolução tenentista de 1930. Os novos

ideais sopraram, no Brasil, vontades de mudanças em todos os setores da vida nacional e o serviço público foi dos mais visados pelos novos governantes.

O presidente Getúlio Vargas, logo no seu primeiro governo, no limiar da década de trinta, fez as primeiras tentativas de reestruturar a máquina administrativa do País. Mas essas iniciativas somente viriam a tomar a forma de ato público concreto através da Lei nº 284 de 1936, que colocava a reforma sob a responsabilidade do Conselho Federal do Serviço Público. Nesse órgão, a reforma arrastou-se por três anos.

Em 1939, já como chefe do estado novo, Vargas criava o Departamento Administrativo do Serviço Público (extinto no ano passado e substituído pelo atual Ministério da Administração), que deu “notável impulso, extensão e relevo, mas que se perdeu no tempo por força mesma da condição brasileira de País subdesenvolvido”, no entender de José de Nazaré Teixeira Dias.

Com sua volta ao poder, como presidente constitucional, Getúlio Vargas retomou os esforços de modernização da máquina administrativa do País. Em 31 de agosto de 1953, enviava ao Congresso Nacional projeto de lei destinado a reorganizar a administração federal. Entre outras inovações estruturais, propunha a criação dos Ministérios da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia e dos Serviços Sociais.

Após o trágico desaparecimento do presidente Getúlio Vargas, em agosto de 1964, os governos que ocuparam o poder até a posse de Juscelino Kubitschek de Oliveira foram marcados pela interinidade e pelas crises políticas. Não havia “clima” para sequer tentar a reestruturação geral do serviço público ou a reforma administrativa..

Com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao governo, no topo de uma onda desenvolvimentista levantada nos palanques da campanha eleitoral, vinham idéias de uma reformulação geral do serviço público, como caminho para a viabilização do famoso Plano de Metas.

Energia e Desenvolvimento era o bônus com que JK prometia governar o País e levá-lo a viver cinquenta anos em cinco. Para atingir objetivos tão ambiciosos, o próprio Presidente confessava sua preocupação em modernizar a máquina administrativa e torná-la ágil ao ponto de acompanhar o seu “ritmo de Brasília”. Algumas tentativas foram feitas nesse sentido, conforme expõe o ex-ministro Lucas Lopes, em artigo na página...

O governo do presidente Jânio Quadros foi marcado por algumas inovações de estilo, mas não chegou a ensaiar reforma administrativa. Estabeleceu-se o turno único para os servidores públicos federais, tentou-se introduzir o uso de uniforme — tipo jaleco com calça do mesmo tecido e padronagem — e inoculou-se a versão janista do moralismo no serviço público.

Já o governo do presidente João Goulart chegou a criar um Ministério Extraordinário da Reforma Administrativa, o primeiro a surgir no País, que entregue ao então presidente do Partido Social Democrático, PSD, almirante Ernani do Amaral Peixoto, hoje senador e presidente do Partido Democrático Social, PDS. (Dessa experiência, ver entrevista com o ex-ministro na página...)

A reforma de 1967, mais ampla e que se pretendia de base, chegou a ser formulada no Decreto-lei 200 daquele ano, mas, como assinalou o ministro Aluizio Alves, como a de 1930, não penetrou a estrutura do serviço público, porque foi gerada sob regime autoritário.

E é o que está aí o resultado da legislação oferecida ao País pelo presidente Humberto de Alencar Castello Branco, já no final de seu governo e cuja condução coube ao então ministro do Planejamento, Hélio Beltrão.

Em sua justificativa da mensagem enviada ao Congresso, o general Castello Branco dizia que o propósito da reforma enunciada era “obter que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada”.

CAPA

ao seu bom funcionamento.

— No Brasil, não houve verdadeiras reformas administrativas — disse Mota. — O que ocorreu, até agora, nas diversas tentativas de fazê-lo, foi a preocupação da manutenção do “status quo”; não houve mudanças profundas na estrutura do serviço público. Por outro lado, não houve a necessária renovação da mão-de-obra absorvida pela máquina administrativa federal. Nisso, faltou a contribuição das universidades, de onde os jovens saíam até com vergonha de anunciarem os diplomas recebidos. A falta de uma carreira de servidor público tornou a situação ainda mais caótica. Temos gerais civis que não comandam nada, porque não se delegam poderes aos chefes. À priori, não se formam chefes porque não existe o exercício do mando.

Segundo Mota, que é membro da Câmara I, a Reforma Administrativa que está em curso visa a corrigir essas distorções e dar maior dignidade profissional ao servidor público. “É possível que, depois da atual reforma, que o empregado do Governo passe a ter orgulho de servir o Estado, de ser funcionário público, o que até aqui, em geral, é sinônimo de ociosidade e ineficiência”.

Mota, inclusive, condenou a generalização desse conceito de incompetência que se lança sobre o servidor público, “porque ocorre até o inverso: muitas empresas oficiais preparam mão-de-obra que se desloca para a iniciativa privada, diante do desnível de remuneração entre o setor estatal e o privado”.

Paulo Mota lembrou também que mordomias não existem apenas no serviço público: “A rubrica *despesas operacionais* esconde frequentemente as mordomias praticadas por dirigentes de empresas privadas”.

SOCIEDADE TAMBÉM É CÚMPLICE

O economista Cláudio Lessa, segundo conferencista do seminário do Rio, analisou longamente o comodismo do brasileiro ante às situações de dificuldades que o Estado atravessa. Lembrou que falta engajamento político da sociedade para cobrar as soluções dos problemas do País.

— A administração pública brasileira sempre foi eficaz sob o Estado autoritário e ineficaz para a sociedade pluralista — disse Lessa. — Mas não é apenas a administração pública a culpada pela corrupção e a ineficiência. A sociedade sempre se tornou cúmplice, ao omitir-se, ao deixar de cobrar.

Citou, como caso mais recente, de que a sociedade está engajando no processo político de cobrança de seus direitos, a manifestação ocorrida em Nova Iguaçu, segunda maior cidade do Estado do Rio, onde o povo foi para a rua exigir que os médicos lotados nos serviços de saúde do Inamps naquele município abandonassem o Rio de Janeiro, para onde se deslocaram sob a capa de vários expedientes, voltando aos postos para os quais fizeram concurso.

— Mas, o exemplo começou com os “fiscais do Sarney”. Era a Nação substituindo o Estado, na sua obrigação de zelar pelo interesse da sociedade civil, do consumidor — disse Lessa — Mas é impossível a sociedade exercer permanentemente essa função, que é do Estado. A não ser que o faça através de cooperativas de consumidores, que exercem esse papel com muita eficiência, em países como a Inglaterra onde há cooperativas com até dois milhões de consumidores filiados.

O professor Cláudio Lessa alertou para o fato de a correção monetária, “instrumento do autoritarismo”, ainda não ter sido totalmente eliminada. E acusou a falta de objetividade das classes intelectuais diante de questões como a que abordava, citando Raymond Aron: “Os intelectuais não estão preocupados em reformar o mundo, mas em denunciá-los”.

Lessa observou também que mudanças como as programadas pela reforma agrária estão avançando muito lentamente e com “resultados pífos até agora”.

Para mostrar ainda que a sociedade tem memória curta e, por isso, não engaja permanentemente em movimentos de cobrança de seus direitos, Lessa lembrou a pesquisa feita, em 1983, por uma revista nacional, em que 70% dos entrevistados não se lembravam dos nomes dos deputados e senadores nos quais votaram em 1982.

O professor Cláudio Lessa convi-

dou o povo a ingressar maciçamente nos partidos políticos e, através deles, ajudar a reformar o País.

Atualmente, diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDES, Cláudio Lessa recordou os tempos do chamado “milagre econômico”, em que muitos segmentos da sociedade aplaudiam as medidas adotadas pelo governo autoritário. “Hoje, afirmou, nós estamos pagando o preço dessa conivência, desse acumpliciamento”.

A IMPUNIDADE E A CORRUPÇÃO

Para o engenheiro Lafayette do Prado, ex-diretor do Departamento Nacional de Rodagem, DNER, e criador do Grupo Executivo da Política de Transporte, a impunidade dos chamados “crimes de colarinho branco”, através da História do Brasil — “principalmente da História recente” — estimula e institucionaliza a corrupção.

— Mas a corrupção se manifesta não apenas no terreno financeiro — disse. — A nomeação de senadores e governadores biônicos, exemplificou, são atos de corrupção política. Afinal, os senadores eram indicados pelo poder central para equilibrar, no parlamento, o avanço das forças democráticas.

— Quantos inqueritos de figuras da República terminaram? Quantos foram para a cadeia? — perguntou Lafayette do Prado.

O ex-diretor do DNER falava no lugar do empresário Ruy Barreto, presidente da Fundação-Centro de Comércio Exterior, da qual Prado é também diretor. E mostrou, longamente, as extrapolações ocorridas na presença do Estado na economia, tema central do seminário.

Lafayette do Prado, que é presidente também de uma firma de engenharia, confirmou que muitas vezes o empresário privado é condicionado a soltar propinas para ver liberados recursos junto a órgãos pagadores do Governo, “para fazer face aos problemas financeiros e sociais gerados, em nossas empresas, pelos atrasos dos compromissos oficiais”.

A multiplicidade de órgãos, o conflito de funções, o excesso de controles foram alguns dos aspectos levantados por Prado, que concluiu sua exposição manifestando con-

CAPA

fiança nos rumos imprimidos à Reforma Administrativa pelo Ministério da Administração.

Lafayette do Prado analisou, demoradamente, o excesso de interferência do Estado na economia e as distorções produzidas pela estatização em áreas onde a iniciativa privada desempenha muito bem o seu papel. Fez um apelo aos reformadores da administração pública para que analisem, com profundidade, essas distorções, a seu ver, um dos principais fatores da desorganização econômica do País.

— Esses excessos já estão chegando até o varejo — denunciou.

(Durante sua conferência, Prado debateu com Lessa a questão da convivência dos agentes passivos e ativos da corrupção. Lessa sustentou que, quando paga propinas, a iniciativa privada também está praticando corrupção. Prado defendeu seu argumento de que os empresários se vêem diante de um dilema: dão propina, recebem os pagamentos do Governo e resolvem todos os problemas que o cercam dentro de suas empresas, ou não dão propina e, em alguns casos, vão até a falência).

Lafayette do Prado citou, inclusive, um exemplo de sua passagem pelo Governo. O Geipot foi criado pelo presidente Juscelino Kubitschek como “grupo executivo”, portanto, de atuação provisória. “Hoje, é uma empresa com mais de quinhentos funcionários”, observou.

A seu ver, esta é uma das manifestações da proliferação das empresas estatais. Começam com missões efêmeras e acabam ficando e ampliando suas áreas de atuação, inclusive para setores da economia para os quais não foram criadas.

Como exemplo de disfunções, citou a Companhia Brasileira de Armazéns Gerais, Cobec, que encerra suas atividades com milhões de dólares de prejuízo.

— O mesmo ocorreu quando o Banco do Brasil resolveu atuar no mercado exterior como agente exportador. Recentemente, teve de fechar seus escritórios também com milhões de dólares de prejuízo.

DEFESA DAS ESTATAIS

O engenheiro Jorge Bittar, diretor do Secretariado Nacional de Traba-

lhadores em Empresas Estatais — e dos quadros da Telebrás — também condenou a imagem generalizada da ineficiência e do desperdício que se faz da empresa pública, no Brasil, exibindo sua experiência pessoal.

Em 1971, Bittar entrou, por concurso, para os quadros da Telebrás porque viu nessa opção a possibilidade de qualificar-se melhor no mercado de trabalho.

O setor de telecomunicações vinha de uma amarga experiência vivida sob o domínio da iniciativa privada. Quem não se lembra dos serviços telefônicos dos anos sessenta, neste País? Pois bem, esses serviços eram dominados por empresas multinacionais. Com a encampação desses gigantes do capitalismo internacional, o Brasil passou gradativamente a desenvolver uma tecnologia ou a absorver a tecnologia mundial, até atingir níveis tecnológicos importantes — disse Bittar.

Em seguida, mostrou que houve erros e exageros na política de telecomunicações praticada pelo governo autoritário. Citou como exemplo disso a construção do satélite no valor de US\$ 400 milhões e que ainda hoje opera com 70% de capacidade ociosa.

— Se esse investimento tivesse sido feito no momento oportuno, nas dimensões do mercado, teria sido um passo avançado. Mas foi feito sem planejamento e sem preocupação com o interesse nacional — afirmou.

Bittar citou também obras como a Ferrovia do Aço como típicas da irresponsabilidade na aplicação dos recursos estatais e prosseguiu analisando a posição das empresas públicas de primeira linha no mercado interno.

Ao responder a um aparte do engenheiro Márcio Fortes, do Grupo João Fortes — um dos maiores empreiteiros do País — Bittar alegou que a iniciativa privada não tem atingido os níveis equiparáveis às empresas estatais nos diferentes campos: “São raras as concorrências internacionais vencidas pelas empresas privadas brasileiras”, argumentou.

Citou o caso dos estaleiros Emaq como fracasso da iniciativa privada e defendeu que o Governo deveria ir em socorro dessa organização, talvez até para estatizá-la, tendo em

vista a alta tecnologia que esse grupo nacional gerou no setor da construção naval.

(Fortes admitiu que esse foi um caso de mau gerenciamento da iniciativa privada, mas discordou quanto às acusações de ineficiência desse setor, como um todo).

Prosseguindo com sua intervenção, Bittar defendeu a participação dos empregados nos Conselhos das empresas estatais, não só para discutir decisões, mas para interferir na elaboração de políticas e programas e na definição dos objetivos dessas organizações públicas.

Outro aspecto levantado por Jorge Bittar foi o da submissão do Estado aos interesses da iniciativa privada. Citou como exemplo o caso da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, CPRM, do Ministério das Minas e Energia, que tem feito grandes descobertas no campo mineralógico, cuja exploração é entregue às empresas particulares. Avançou nessa direção, lembrando que uma multinacional, a Alcoa, recebe da usina hidrelétrica, de Tucuruí, da estatal Eletronorte, energia subsidiada, cuja diferença com os preços de mercado é paga pelo contribuinte nacional.

Ao condenar a preparação dos planos e programas das empresas estatais, à revelia da sociedade — “que é quem paga a conta” — Bittar defendeu inclusive a interferência do Congresso no planejamento dessas organizações estatais.

Segundo ele, o ideal era que seus conselhos fossem integrados também de representantes do Congresso, dos empregados e dos usuários.

Mas o engenheiro da Telebrás alertou para os exageros do estatismo, ao condenar a presença de capitais estatais na hotelaria — citou o exemplo de um hotel em Blumenau, Santa Catarina — e em empreendimentos como a exploração da Companhia Corcovado, que comercializa o bondinho do Pão-de-Açúcar, no Rio.

COMO ENCONTRAR OS LIMITES REAIS

Carmen Sirotsky, diretora cultural do Clube de Engenharia e membro da Diretoria da Rede Ferroviária Federal, chamou a atenção, em sua exposição, para a necessidade de

CAPA

se definirem as fronteiras entre a iniciativa privada e a empresa estatal.

— A empresa estatal é uma extensão do Estado e como tal cumpre seus objetivos, freqüentemente de caráter estratégico ou de cunho social — afirmou.

Carmen Sirotsky analisou detalhadamente as contradições entre a lógica do serviço público e a eficiência das empresas estatais e denunciou o excesso de controles exercidos pela União sobre as suas empresas. Citou vinte órgãos que praticam esses controles, do Tribunal de Contas à Secretaria Especial de controle das Empresas Estatais, Sest.

Frisando que esses controles são de duas naturezas — orçamentária e financeira —, a diretora da Rede Ferroviária Federal defende a elaboração, no bojo da Reforma Administrativa, de um modelo para instrumentalizar o relacionamento entre as empresas estatais e os mercados. Com isso, argumentou, dar-se-á maior agilidade a essas instituições.

Essa instrumentalização, segundo ainda a diretora da Rede, é possível pela via de um planejamento plurianual que insira as metas das empresas estatais — amplamente debatidas pela sociedade — e pela vinculação dos seus programas aos planos global e setoriais do Governo. Mencionou, inclusive, como sugestão a elaboração de contratos de programa com esses fins.

ALIENAÇÃO SÓ COM O CONTROLE DA SOCIEDADE

Frederico Boussinger, diretor do Metrô de São Paulo, último conferencista do seminário do Rio, saiu em defesa da participação da sociedade no processo de desestatização da economia.

— Como executivo estatal, sei e sinto a importância das empresas estatais na execução das políticas de interesse nacional. Por isso, entendo que a alienação desse patrimônio não pode ser feita sem a presença da sociedade — disse o representante do Metrô.

Alertando para o perigo de desnacionalização de setores estratégicos da economia, através da desestatização, Frederico Boussinger argumentou que o Congresso Nacional tem de ser ouvido sempre que uma em-



No segundo turno do Fórum, Bittar faz sua exposição

presa brasileira tiver de passar à iniciativa privada.

— Corremos o risco, inclusive, de grupos testas-de-ferro assumirem o controle de áreas estratégicas e acabarem entregando-as ao capital estrangeiro.

Concordou com Bittar quanto à necessidade de usuário, Congresso e trabalhadores se fazerem representar nos Conselhos das empresas estatais, mas advertiu para a possibilidade de ocorrerem extrapolações, como a geração de quistos corporativistas na direção de estatais.

DEMISSÕES NA EMBRATUR

Ao final de cada debate o público presente ao auditório do Clube de Engenharia pôde participar de uma espécie de sabatina dos conferencistas. Isto se fez através de perguntas escritas ou até da presença, na tribuna, de pessoas que preferiam formular questões verbalmente.

Algumas entidades enviaram representantes e estes ocuparam a tribuna para fazer comunicação ou igualmente formular perguntas.

O secretário-geral do Ministério da Administração, Gileno Fernandes Marcelino, também se submeteu à sabatina, respondendo a numerosas indagações — a maioria, sobre problemas de pessoal no serviço público.

Uma das questões levantadas foi a da demissão de funcionários na

Empresa Brasileira de Turismo, Embratur. O secretário-geral explicou que essa não foi uma decisão de Governo e lembrou os compromissos publicamente assumidos pelo presidente Sarney e pelo próprio ministro Aluizio Alves, de que o Governo não patrocina ações de desemprego.

Um funcionário do IBC manifestou sua apreensão com as notícias de extinção daquele Instituto, como uma das etapas da minirreforma. O secretário-geral explicou que ainda não se cogitou de medidas a serem adotadas nas ramificações da máquina estatal, mas está-se pensando de maneira global em mexida na administração federal.

Outra questão levantada, insistentemente, foi a do aproveitamento ou remanejamento dos tabelistas do serviço público federal. Gileno Marcelino esclareceu que há um esforço no sentido de dar um aproveitamento mais racional a esse pessoal admitido sem concurso, mas que a tendência era aplicar, também nesse caso, o sistema do mérito.

O secretário-geral concluiu dizendo que muitas das questões ali analisadas iriam para o referendo da Constituinte, porque o Governo entendia que a sociedade teria de manifestar-se sobre essas questões através do Congresso a ser eleito em novembro, com poderes constituintes.

Participação nos Conselhos das empresas é a nova meta

Depois do Plano Cruzado, o Brasil vai assistir ao maior controle, pela sociedade, das empresas estatais, através da abertura de seus conselhos inclusive aos usuários dos serviços. Depois dos "fiscais do Sarney", haverá a presença do consumidor de serviços dentro das próprias empresas de economia mista fornecedoras desses serviços.

— Mas é preciso avançar na direção da maior representatividade dos trabalhadores, por exemplo, nos conselhos de administração das empresas de economia mista — defende Dielai Carvalho Pereira, gerente de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor), do Ministério da Administração,

Pereira adverte que já existe o cuidado para que essa representação não se torne uma ação de sentido corporativista, exercida somente pelo grupo de funcionários da empresa ou do sindicato de trabalhadores da empresa.

— Deve-se permitir que outros segmentos da sociedade também participem, observa Pereira, lembrando que já existe em São Paulo a participação dos trabalhadores em empresas do Estado. Esta foi uma das questões escolhidas para ser colocada em debate nos fóruns e seminários promovidos pelos coordenadores da Reforma Administrativa Federal. "Essa é realmente a melhor fórmula"?, pergunta Pereira.

— O que já foi colocado é que, nas empresas de economia mista, essa participação será majoritariamente do Governo, maior acionista, havendo também as presenças dos empregados e dos usuários. O problema é como operacionalizar a representação dos usuários. Cria-se



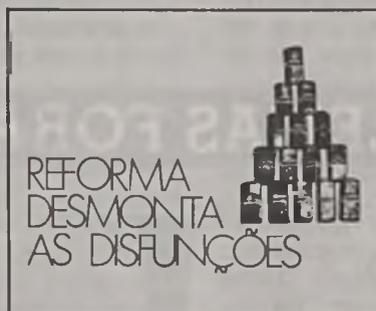
Um plenário muito técnico esteve no Fórum de São Paulo

a filosofia, mas é preciso dar as condições para sua prática.

E esses Conselhos, segundo o diretor da Semor, terão um novo papel — caberá a eles deliberar sobre as políticas empresariais, supervisionando sua execução, em nível de programas e orçamentos, zelando pela sua compatibilidade com os planos setoriais e estabelecidos pelo governo.

CONTROLE SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS

— Embora se diga que essa é uma lei de princípios, a verdade é que se passa a admitir o controle da sociedade sobre serviços públicos — diz o gerente da Semor. — O debate vai ajudar a dizer também como operacionalizar esse princípio. E esse é exatamente o terceiro princípio proposto na minuta da nova Lei Orgânica da Administração Pública: Participação e Controle da Sociedade Organizada. Já se admite que a



sociedade tenha efetiva participação. O controle de preços prova que nós estamos vivendo num País novo. Um sinal disso são os julgados de pequenas causas; outro são esses grandes fóruns de debate que discutem a

Reforma Administrativa, a primeira já-realizada num regime democrático no Brasil e a maior do século. A abertura das empresas ao controle da sociedade é o caminho mais transparente que se pode ter dentro de uma administração.

Quanto ao possível comportamento da sociedade quando exercer o controle de uma empresa deficitária, mas que rende dividendos sociais, Dielai Pereira explica que "este é o reverso da medalha; a sociedade terá de entender que às vezes, uma empresa do governo é tida como deficitária, mas ela o é porque está cumprindo seu papel social". E dá como exemplo o transporte ferroviário, que, pelo menos nos grandes centros, tem de ser subsidiado para cumprir sua função social.

CAPA

— Propõe-se, por exemplo, democratizar a ação administrativa em todos os seus níveis, pelo exercício do poder — revela Pereira. Mas essa prática deve contemplar aspirações e posições dos diversos segmentos da sociedade. São inovações, que, quando detalhadas em termos práticos, fica difícil conferir-lhes as grandes linhas. Para cada situação, tem-se um tipo de ação a ser proposta.

LEI ORGÂNICA DO SERVIÇO PÚBLICO

Está chegando ao fim a elaboração da Lei Orgânica do Serviço Público, a ser sugerida ao Presidente da República e por este proposta ao Congresso Nacional. Antes, será submetida ao crivo final da Comissão de Reforma Administrativa. Simultaneamente, os fóruns continuarão realizando-se e recolhendo subsídios para a nova legislação e os novos procedimentos a serem inseridos no serviço público.

Alguns aspectos fundamentais, segundo Pereira, foram analisados no segundo fórum, realizado em São Paulo. No primeiro fórum, em Brasília, foram discutidos seis te-

mas; no segundo, na capital paulista, cinco temas propostos foram convertidos em três: um deles foi Limites da Competência do Poder Legislativo e do Executivo, em matéria de reorganização da administração. Segundo Dielai Pereira, que participou como presidente de uma das Câmaras da Reforma, sentiu-se a necessidade de prosseguir debatendo essa e as demais questões fundamentais. Daí ter sido aprovada a realização de mais dois fóruns: no Rio de Janeiro e em Salvador, este ainda sem data prevista.

— Queremos realizar esses fóruns no maior número de capitais. É preciso ouvir toda a sociedade, por intermédio dos meios mais representativos, em diferentes partes do País.

O fórum do Rio examinou a polêmica questão da função do Estado e das estatais. O de Salvador vai debater a desconcentração e a desestatização.

DOCUMENTOS JÁ APROVADOS

O professor Dielai Pereira (ele é formado em pedagogia) informou,

em meados de maio, que já estavam prontos dois documentos e que servirão para balizar os estudos da Reforma: “Diretrizes da Organização da Administração Federal” e “Reforma Administrativa e o Projeto de Transformação do País”. No fórum de São Paulo, já existia uma minuta de caráter preliminar. Inesperadamente, ela foi alvo de críticas do professor Oliveiros Ferreira, analista do jornal “O Estado de S. Paulo”, o que motivou nova análise de temas já deixados para trás.

— Além das contribuições, realmente ricas, dos palestrantes diz Pereira — c há verdadeiras confrontações ideológicas. Nosso papel é o de encontrar o divisor de águas, aquilo que é melhor para o País. Procuramos encontrar o somatório dos ideais que coincidem com a filosofia da Reforma Administrativa, aquilo que, no fundo, são as aspirações da sociedade brasileira. Para se chegar a uma lei que, de fato, regule a administração do País, não se pode admitir conotações mais para “A” nem mais para “B”, pois um dos nossos objetivos é construir a administração transparente prometida pela Nova República.

PROBLEMAS FORAM REAIS E DIFÍCEIS

Os problemas do serviço público sempre foram reais e, quase sempre, muito difíceis de resolver. Tanto que, antes da revolução de 1964, havia um projeto no Congresso propondo uma completa modificação na política do funcionalismo. Quando o senador Amaral Peixoto — o primeiro ministro da reforma administrativa do Governo Jango — quis modificar a “ordem” administrativa, criou uma lei especial que, segundo ele, resolveria os problemas entre os próprios funcionários, principalmente com o advento do sistema de merecimento. “Mostrava as atribuições do serviço público. Seus direitos e suas obrigações”.

Veio a Revolução e o projeto ficou, praticamente, engavetado. O presidente João Goulart chegou, inclusive, a enviar o projeto ao Congresso Nacional, mas não houve tempo para apreciação. Na proposta, Amaral Peixoto garantia que a admissão seria — sempre — por



Amaral Peixoto: o 1º ministro

concurso público, a não ser em casos especiais. Segundo ele, não justificava concurso para escolher “varredores de ruas”. A preocupação do senador com o funcionalismo público começou há quase 30 anos, quando foi governador do Estado do Rio de Janeiro (capital, Niterói). Na ocasião, ele se preocupou em reclassifi-

car os cargos, valorizando o servidor público e criando o sistema de merecimento.

A preocupação, conforme gosta de comentar, continua a mesma. tanto que o senador do Rio de Janeiro está pensando em reapresentar o antigo projeto, com algumas modificações. “Nos últimos 20 anos, a legislação ficou tão tumultuada que o certo seria modificar tudo e fazer nova reavaliação”.

De acordo com ele, a situação do servidor público de hoje é caótica. Amaral Peixoto afirma ser necessário colocar ordem — “como em tudo no Brasil” - para tentar arrumar a “confusão em que se tornou o serviço público. “Existem muitas leis que se conflitam. Isso criou um enorme tumulto no serviço público. Acredito que é preciso que essa reforma administrativa que se anuncia resolva todos os problemas para recolocar o funcionalismo público na respeitabilidade”.

Dielai Pereira revela que a minuta já elaborada — e que foi objeto de críticas de Oliveiros — quando aprovada pelo Congresso, será transformada na lei que irá substituir o Decreto-lei 200 de 1967, ainda hoje em vigência no Serviço Público — inclusive com os complementos que vieram depois dele. A grande diferença é que a nova legislação terá sido amplamente debatida e submetida inclusive à Constituinte, se o Congresso ou o Presidente da República assim o desejarem.

A minuta em referência foi basicamente elaborada pela Câmara I, da qual o professor Dielai Pereira é presidente, e submetida aos dois fóruns, do Rio e de São Paulo. Mas, antes de ir ao debate aberto, foi submetida à Comissão Intercameral — um órgão composto de representantes das seis Câmaras que elaboram a Reforma Administrativa “para afinar as idéias”.

A Câmara I se ocupa da administração direta e indireta; a Câmara II é a da execução financeira e contábil, a Câmara III, é a de Serviços Gerais; a Câmara IV é a do Sistema de Pessoal Civil; a Câmara V é a da Descentralização e a Câmara VI estão afetos a Informática e o Projeto Semor. A Câmara II foi a única que teve de adiar a entrega de seus estudos, em virtude da reestruturação de todo o sistema financeiro, com a implantação do Plano Cruzado.

Pereira mostra outro aspecto positivo dos debates ou fóruns: “Nestes, é como se estivéssemos desdobrando o anteprojeto em grandes temas, permitindo uma abordagem geral da Lei Orgânica. Em São Paulo, por exemplo, a discussão girou em torno da estrutura da administração e do processo decisório, como é que ele se comporta. Outro tema abrangeu a Organização, a Gestão e o Controle, como este dever ser exercido. As ponderações feitas nesses debates só tendem a aperfeiçoar o trabalho da Câmara I e da Comissão Intercameral.

Quanto aos riscos de essas discussões se perderem na superficialidade das mesas de debates, o professor Pereira observou que “as questões mais fundamentais merecem maior atenção da equipe encarregada de tocar a Reforma Administrativa”. E comentou: “As vezes, tem-se de

voltar a um tema deixado para trás, outras vezes se descobre um dado que é preciso aprofundar mais em certos aspectos. E ainda: freqüentemente, tem-se de reanalisar questões fundamentais abandonadas anteriormente”.

AS MUDANÇAS NA SEMOR

Criada em 1972, a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, Semor, ficou até recentemente vinculada à Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República. Agora, faz parte do elenco de órgãos do Ministério da Administração e torna-se, cada vez mais, o principal instrumento de elaboração e execução da reestruturação do Serviço Público Federal.

— A Semor vem passando por um processo de atualização desde que foi assumida por Gileno Marcelino, antes de ele ir para a Secretaria Geral do Ministério — informa Pereira. — Esse processo se acentuou com a transferência desse órgão da Seplan para o Ministério da Administração. Essa transição se processa de maneira tranqüila, mas dentro da concepção de que só viriam para o Ministério da Administração aqueles técnicos que o desejassem.

Pereira garante que a Semor não sofreu qualquer esvaziamento com a mudança de Ministério: “A equipe basicamente é a mesma, porque é a que já vinha atuando na Reforma. É o pessoal que veio com Gileno — um grupo razoável, inclusive com gente da própria Seplan e parte do Ministério da Administração, mais ou menos meio a meio. A Semor, no entanto, mudou muito a fisionomia com sua reestruturação, adaptando-se à filosofia de mudanças no Serviço Público.

A PREOCUPAÇÃO COM O SOCIAL

O professor Dielai Pereira acredita que a Reforma Administrativa também ajuda a viabilizar os programas sociais do governo do Presidente Sarney, “timbre da Nova República”.

— A máquina administrativa está toda ela voltada para atender o desafio da reforma econômica lançada pelo governo Sarney: Hoje, estamos

preparando essa máquina para tocar o Brasil com um PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) que prevê um crescimento acelerado, com novos programas e projetos. Só a constatação dessa necessidade de adaptar a administração pública a essas transformações já faz com que todos os trabalhos façam face ao novo desafio que vem sendo enfrentado pelo Governo. Inclusive nos debates, essa preocupação é uma constante. Pretende-se que a Reforma venha a favorecer as ações propostas pela Constituinte. É a adequação da máquina para dar resposta ao crescimento econômico da Nação. É preciso assinalar que, pela primeira vez, o PND abriu espaço para sua viabilização administrativa. Nunca esse aspecto tinha sido considerado no planejamento global do crescimento da economia. Na formulação do PND, nunca se havia discutido a parte da administração. O novo Plano levou em consideração o aspecto administrativo, a necessidade de se modernizar a máquina para acompanhar sua expansão:

Dielai Pereira acredita que, com a reforma, a administração federal estará à altura de suportar o crescimento econômico, ao nível de 8% ao ano, já em 1986. “Muitas vezes”, comenta, “a chamada máquina administrativa leva a culpa, quando as coisas não andam bem. Em minha opinião pessoal, nem sempre é assim. Às vezes, falta decis-ao; outras vezes, falta vontade política. Ou ainda: os programas não visualizados de uma maneira e a máquina não está preparada para sua execução. Ai ocorrem as defasagens, até que se consiga deslanchar um programa. Mas não se pode negar que há superposição de órgãos, ineficiência. Mas...onde não há?

— O grande problema — afirma Pereira — é que o Estado é mais lento para se ajustar a novas situações — e é essa a discussão. Atuar com uma empresa pública é uma coisa; operar com uma empresa privada é outra coisa. Na empresa pública, nem sempre o objetivo é o lucro.

FUNCIONALISMO SEM “GORDURAS”.

Existem, hoje, na administração direta 535.163 funcionários, envolvendo autarquias e fundações. Des-

CAPA

ses, 106 mil são estatutários; os demais são CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Na indireta, são 341 mil, envolvendo empresas, fundações e outras mais e que somam 1.299.137. Há, hoje, um total de 1.834.300 servidores públicos de todas as modalidades de regime funcional. Para 130 milhões de habitantes, representam menos de 2%. Este é o índice baixo, se comparado com alguns países capitalistas que têm entre 6 e 7%. Estes são índices talvez dos Estados Unidos ou da própria França, que é um país de serviço público mais centralizado. Não há, portanto, gorduras. O que existe, na realidade, é má distribuição; há concentração em determinadas áreas, e falta em outras. Há o Inbra querendo mais funcionários, queixando-se de que faltam técnicos para fazer a reforma agrária. Pergunto: faltam realmente técnicos ou eles estão em outros segmentos do serviço público, às vezes até em excesso? Pode até ocorrer que estejam subutilizados. É outro alerta que o ministro Aluizo Alves faz, constantemente: quando se fizer uma auditoria de pessoal nas 341 empresas estatais e nas 2.800 mil unidades da administração direta, poderemos ter uma idéia precisa desse quadro. Há, no Brasil, a tendência para, toda vida que se fala em reforma no serviço público, desaguar logo no problema de pessoal. O que é preciso é um repensar geral, no quadro do pessoal. Mas a reforma não é só isso. O pessoal é importante para tocar a máquina, mas o processo tem de ser mexido. É preciso não esquecer que o serviço público tem sido o grande manancial de formação de mão-de-obra qualificada. A iniciativa privada é um forte competidor na absorção desses recursos humanos qualificados. Na realidade, o funcionário público, em termos de salários, foi "esquecido" ao longo de muitos anos. No esforço que o Governo tem feito para promover a recuperação salarial dá para se sentir. É evidente que essa recuperação ainda está pequena, mas é um esforço para a recomposição que, a meu ver, é devida ao funcionário público.

Pereira nega que haja, no bojo da reforma, intenções de produzir aumentos de vencimentos, mas esclarece:

— A intenção é melhorar o nível



Houve contribuições importantes no Fórum de São Paulo

salarial, até pela reciclagem, o que acaba resultando em promoção e valorização do servidor, abrindo-lhe novas perspectivas dentro da própria carreira.

DESESTATIZAÇÃO: ATÉ ONDE VAI?

Quanto à privatização de empresas ou desestatização de setores da economia, Dielai Pereira afirma que "o grande debate se trava também em torno da definição das funções ou do papel do Estado na economia, onde o Estado deve estar presente ou onde deve ceder lugar à iniciativa privada, sem que se trunque o processo de desenvolvimento nem se relegue o interesse social".

— Há muito tempo não se faziam, no Brasil, debates tão amplos como os fóruns de Brasília e São Paulo.

Pereira lembra também que o tema da função do Estado e da iniciativa privada, na economia, tem surgido, com frequência, em todos os encontros promovidos para debater reforma administrativa.

— Há pessoas que afirmam não haver uma desestatização, mas apenas a volta do Estado às suas funções originais — comenta. — Outras há que assumem posições a favor de o Estado intervir, realmente, no processo econômico. Mas o consenso geral é de que o Estado alargou demais sua participação na economia e, por isso mesmo, esqueceu a área social.

Quanto ao perigo de desnacionalização de setores básicos da econo-

mia, pela via da reestruturação da máquina administrativa, Pereira revela que a Reforma também tem ouvido os partidos, inclusive os que fazem esse tipo de alerta. O estudo desse aspecto ainda não foi aprofundado, porque a nova Lei Orgânica vai tratar de diretrizes e princípios da nova concepção de administração pública. As ações que levam à desestatização estão sendo desencadeadas por órgãos da Sepplan, pela Sest (Secretaria Especial de Controle das Estatais) e existe uma comissão constituída para esse fim.

— Com a Lei Orgânica dando uma forma mais moderna ao processo administrativo, em substituição ao Decreto-lei 200, temos andado, de forma paralela: uma Comissão de Reforma Tributária, uma Comissão de Desestatização, uma Comissão de Estudos do Comércio Exterior, as quais desdobram uma série de ações a serem objetos de decretos e portarias específicas de determinadas situações. E essa reformulação se pauta por cinco princípios fundamentais: ampliação dos direitos de cidadania, democratização da ação administrativa, onde se situa a questão da transparência; a descentralização e a desconcentração, a revitalização do Serviço Público e a valorização do servidor; por fim, a melhoria dos padrões de desempenho, explica Dielai.

E conclui:

— Se não se levar em conta essas questões, como princípios de reforma, esta não será feita.