

# A REFORMA ADMINISTRATIVA NA NOVA REPÚBLICA

A participação da sociedade é um dos pressupostos básicos que norteiam a atual Reforma Administrativa. E esta seção "Estudos" se propõe exatamente a convocar a coletividade a se integrar neste projeto de reorganização a um tempo ambicioso e necessário. Para tanto, fornece amplo material de pesquisa, através de mais de 50 páginas de artigos assinados por homens profundamente identificados com a administração pública brasileira, a maioria com experiência inclusive no exterior.

São artigos, ou melhor, estudos, que levam o leitor a uma ilustrativa viagem pelo mundo da administração. Estudos que partem de exemplos anteriores de reformas administrativas para chegar à atual, em fase concreta de implementação. Estudos que oferecem ao interessado subsídios para que ele se informe, faça suas sugestões, suas críticas.

A maioria dos articulistas pertence à Comissão Geral da Reforma Administrativa. Homens escolhidos em função de sua comprovada experiência no ramo, de sua competência. Muitos têm livros publicados e todos se dedicam a um mesmo mister: levar adiante este projeto que terá influência decisiva na vida de todos os brasileiros.

Os estudos que publicamos neste número de relançamento da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO versam sobre o tema "A Reforma Administrativa na Nova República" e fornecem dados essenciais a pesquisadores de todos os níveis: estudantes, professores, administradores públicos, etc.

Esta seção, "Estudos", é permanente.



# Modernizar para proporcionar eficácia à máquina estatal

## 1. INTRODUÇÃO

O estado atual da Administração Pública Federal exige urgentes e profundas reformas.

Nos últimos anos acentuou-se o processo de concentração, dirigismo e centralismo do Governo Federal. Hoje, assistimos à exaustão dos modelos tradicionais de planejamento, coordenação, e, sobretudo, de administração da coisa pública. O governo se encontra frequentemente incapacitado a dar respostas efetivas aos problemas que lhe compete, ou aos que, indevidamente, ele se avocou. E não haverá Nova República enquanto persistir essa realidade de inoperância e ineficiência da chamada Máquina Administrativa do Governo Federal. Dai a importância vital que a Reforma Administrativa tem para o país e para o Governo.

Compreendendo esse problema o Presidente José Sarney, em recentes decretos (91.309, de 04.06.85 e 91.501, de 31.07.85), determinou fosse iniciada uma ampla Reforma da Administração Pública Federal, sob a liderança do Ministério da Administração. E, em recente pronunciamento, por ocasião da instalação no Palácio do Planalto da Comissão Geral da Reforma, disse que seu «objetivo é resgatar, na prática, a função social da Administração Pública, diante da qual o usuário, põe-se como cidadão com direito aos serviços que custeia com o pagamento de tributos».



Gileno Fernandes Marcelino é professor dos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Economia e Administração da USP; ex-secretário de Planejamento do Rio Grande do Norte. Consultor de órgãos e empresas públicas do Governo do Estado de São Paulo, é autor de várias obras sobre Administração. Atualmente, é secretário de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR

## 2. Reforma X Modernização do Serviço Público

Reforma Administrativa é uma tomada de consciência por parte de dirigentes e dirigidos da necessidade de modernizar o aparato governamental. É a idéia de modernização, no campo da Ciência Política e no plano da história, encerra a de mudança social e de passagem para a modernidade, seja por lenta evolução, seja mediante ruptura dos padrões das sociedades tradicionais.

Ajusta-se a essa compreensão a de que a modernização do Serviço

Público acompanha a dos Estados contemporâneos e se amplia e se intensifica em função da modernização política e social. Mas é evidente que isso ocorre em grau variável, quase sempre, proporcionalmente à adequação e ao êxito dos esforços e empreendimentos da Administração Pública em favor da coletividade.

Modernizar, nesse sentido, visa a tornar eficiente e eficaz a atividade estatal.

O Ministro da Administração, Aluisio Alves, aborda com propriedade este aspecto ao enfatizar que «uma única e fundamental premissa orientará o trabalho da Reforma: a de que o Serviço Público Federal não existe por si e para si, mas é legitimado pelo atendimento às necessidades dos cidadãos, ordenados juridicamente em direitos e deveres, quanto aos bens e serviços disponíveis em cada geração». E acrescenta, ao definir como objetivo da Reforma Administrativa: «preparar a Administração para o novo regime democrático e, particularmente, para execução do Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo José Sarney».

Assume, por isso, especial relevo, principalmente para a análise e preparação de ações de Reforma e Modernização Administrativas, o conceito de Serviço Público.

A noção de Serviço Público suscitou, na doutrina Administrativa, largas dissensões e controvérsias, tanto em relação a sua amplitude, quanto a sua abrangência.

Há que considerar, primeiramente, dois tipos de concepções: a que define o Serviço Público como o conjunto de órgãos e entidades que têm por incumbência cumprir os

ins do Estado e a que o conceitua como a própria atividade de tais órgãos e entidades. São apenas óticas diferentes, uma refletindo o aspecto estrutural do Serviço Público, outra, o ângulo funcional.

Na verdade, a noção de Serviço Público, atualmente, muito se aproxima do conceito de Administração Pública. E sua abrangência, em nossos dias, ampliou-se à medida que se alargaram as concepções relativas ao Estado, passando-se do Estado meramente policial, ao Estado de Direito, ao Estado indutor do desenvolvimento econômico e social, até o Estado prestador de serviços essenciais à coletividade.

Por esta razão, propomo-nos a tratar de Reforma e Modernização neste artigo especial para a Revista do Serviço Público, em sua nova fase dedicada a aprofundar os estudos sobre a Reforma Administrativa.

### 3. Avaliação da Situação Atual

A Administração Pública Federal enfrenta, atualmente, alguns problemas graves, entre os quais ressaltam:

■ Em primeiro plano, a existência simultânea de dois tipos de Administração: a tradicional, burocratizada e dirigida para o atendimento das necessidades e tarefas clássicas do Estado Burocrático; e a Administração de estilo tecnocrático, voltada para as tarefas decorrentes da intervenção do Estado no domínio econômico. Essa dualidade de estados dentro do mesmo Estado, com seus conflitos latentes ou explícitos, é imediatamente responsável pela crise da Administração, crise essa que leva à centralização de decisões e recursos, à montagem de excessivos sistemas de controle (desproporcionais ao risco da coisa controlada), à autofagia e ao desperdício.

■ Em segundo lugar, o baixo nível de profissionalização e recompensa do servidor público conduz ao despreparo para a solução de questões complexas e emergentes, à destruição do espírito de corpo, à insegurança, ao desprezo à ética e, freqüentemente, ao carrelismo.

■ Em terceiro lugar, o abandono virtual do planejamento na Administração Pública a médio e longo prazos, ao mesmo tempo causa e efeito do destroçamento da unidade de objetivos e divisão de trabalho, fazendo com que as decisões estratégicas sejam tomadas não segundo critérios de prioridade social, mas segundo condições conjunturais e interesses imediatistas, que podem, às vezes, gerar bons resultados em um instante e situações catastróficas no instante seguinte (são exemplos disso a política de endividamento interno e externo, a crise da previdência, da habitação e muitas outras).

■ E, por último, a renúncia ao uso, ou uso ineficaz dos recursos tecnológicos postos à disposição da Administração — como a informática e as telecomunicações — que, enquanto instrumentos de ampliação da ação humana, tanto podem levar a produtividade do trabalho quanto multiplicar a ineficiência.

Tentativas anteriores, no Brasil e em outros países, desaconselham um tratamento globalizante e simultâneo, bem como apontam para a ineficácia de medidas de choque como sucedâneas para a permanente tarefa da Reforma e Modernização Administrativas. Pelo contrário, as experiências mais bem sucedidas indicam a importância de atividades pontuais, específicas, localizadas, em particular aquelas voltadas para a solução de problemas críticos e aquelas que contêm um efeito multiplicador potencial.

Um trabalho desta envergadura, ainda quando feito localizadamente, requer a análise e a revisão de certas noções freqüentemente utilizadas ou invocadas de forma bastante equivocada: eficiência, controle gerencial, unidade de comando, padronização, economias de escalas deram origem a um sistema administrativo unitário que propiciou a organização de interesses em torno das burocracias públicas, paralisando-as ou tornando-as cativas de particularismos e perdendo qualquer possibilidade de efetivo controle político pela sociedade.

Não é preciso esperar pela Reforma Tributária nem pela Constituinte para se implementar esforços e decisões de descentralização, reforma, delegação de competência e poderes, reordenamento da máquina pública, correção de desvios e injus-

tiças nos quadros de pessoal e maior participação de Estados e Municípios. Há inúmeros passos concretos e decisivos que podem ser dados para tirar os Estados e Municípios de sua função de meros executores de agendas do Governo Federal. É possível começar a prática do federalismo através de medidas administrativas e pela via da participação.

## 4. Objetivos da Reforma/Modernização

A reorganização do aparato governamental deve ser entendida como um dos principais instrumentos de resgate de diversos compromissos assumidos pela Nova República. Como tal, o processo de reorganização deve conter alguns parâmetros que irão se constituir no esforço da construção dessa Nova República, no que concerne a coisa pública, expressos nos seguintes objetivos:

**U**ma tomada de consciência por parte de dirigentes e dirigidos diante da necessidade de modernizar o aparato governamental. É este o espírito da Reforma Administrativa que está sendo levada a efeito

- Levar as instituições a reverem suas estruturas e procedimentos de maneira que o exercício da parcela de poder que lhes compete esteja lastreado em resultados referendados por posições dos diversos segmentos da sociedade;
- Promover maior conscientização da sociedade para acompanhamento e fiscalização das atividades do Governo;

# Não é preciso esperar pela

## Reforma Tributária nem pela Constituinte para se implementar esforços e decisões de reforma, descentralização, delegação de poderes e competência, correção de desvios e injustiças e fazer o reordenamento da máquina administrativa

- Elevar o grau de eficiência da Administração Pública, fazendo dela legítimo canal de comunicação entre a sociedade e o Governo;
- Redistribuir o poder concentrado nas mãos de pequenas parcelas da Administração Pública visando equilibrar as funções do Estado entre si e deste em relação à sociedade civil;
- Sustentar programas para maior conscientização dos servidores públicos, especialmente dos administradores, quanto à autenticidade e economia na aplicação do dinheiro público.

Tais objetivos só poderão ser alcançados se forem garantidas algumas condições técnicas e operacionais, quanto ao respeito e uso de recursos humanos, tecnológicos e físicos.

Dentre essas condições ressaltam:

- Adequada formação e aperfeiçoamento gerencial e operacional para a melhoria dos serviços públicos, dentro da política de valorização do componente humano no processo de ação governamental;
- Uso intensivo dos instrumentos de racionalização administrativa, com ênfase na utilização de tecnologias avançadas, representadas pela informática,

caracterizando-se em novos modelos gerenciais:

- Descentralização de atividades para os Estados e Municípios, quando represente a garantia de melhor satisfação das necessidades ao mais baixo custo;
- Eliminação de superposição e paralelismo de funções na Administração Federal, levando em conta a necessidade de adotar estruturas leves e flexíveis que possam se ajustar, com rapidez, às mudanças contínuas e naturais da modernização requerida pela sociedade;
- Simplificação dos instrumentos e da ação do poder;
- Amplo acesso às informações produzidas pelo poder público.

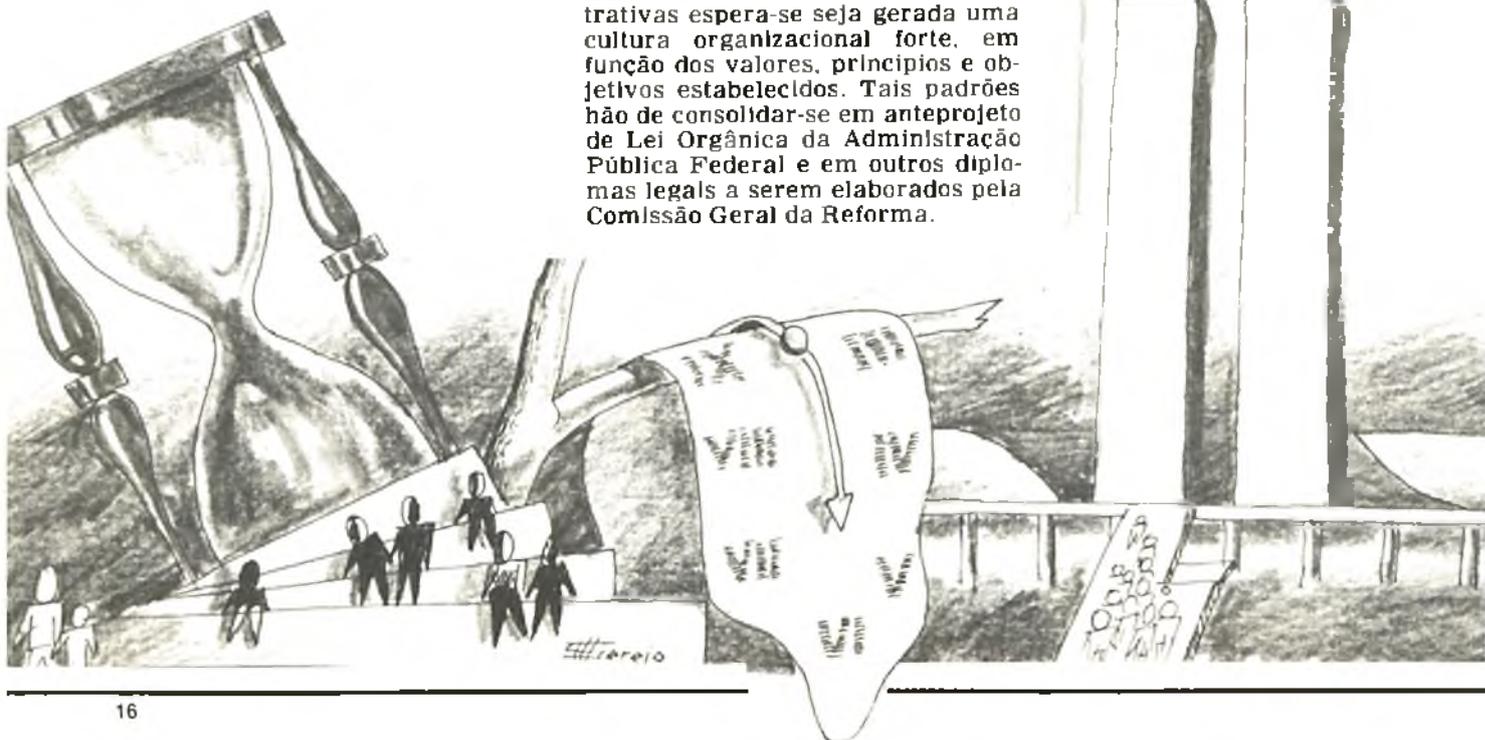
Como resultado do processo de Reforma e Modernização administrativas espera-se seja gerada uma cultura organizacional forte, em função dos valores, princípios e objetivos estabelecidos. Tais padrões não de consolidar-se em anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e em outros diplomas legais a serem elaborados pela Comissão Geral da Reforma.

## 5. Estratégias da Reforma/ Modernização

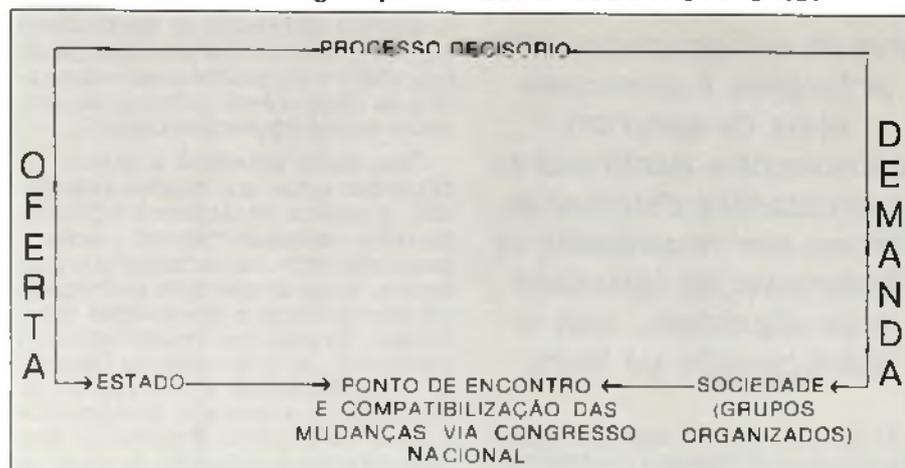
Definidos os objetivos e as condições para sua consecução é possível delinear, em linhas gerais, as estratégias, programas e metodologia da Reforma e os mecanismos para sua operacionalização.

O trabalho em seu desenvolvimento geral não deverá perder de vista, em todos os momentos, que a meta maior e final deve ser o compromisso inarredável com a Nação: de que a reorganização administrativa do Estado só se faz para que este cumpra sua finalidade precípua: atender e servir melhor ao povo brasileiro.

A estratégia de mudança deverá conciliar a motivação intuitiva do povo, com a discussão e pressão das parcelas e segmentos organizados da Sociedade Civil para desburocratizar o aparelho do Estado. Esse movimento de fora para dentro do Estado, deve-se encontrar em algum ponto do percurso com o movimento de operacionalização da oferta de bens e serviços públicos que terá partido de dentro do Estado. Essa preocupação deve permear as estratégias de Reforma e Modernização dos diferentes níveis da Administração.



O Quadro a seguir pode ilustrar esse movimento:



A coordenação desse processo estará a cargo de uma Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal cuja função principal é viabilizar as condições para o alcance dos objetivos estabelecidos.

De acordo com o princípio de flexibilidade e multiplicidade de meios, a metodologia de levantamento de demandas, ou necessidades, poderá ser a mais diversa possível, desde que sejam garantidos os resultados.

Contudo, sugere-se uma certa unidade metodológica tal como: coleta de dados com o máximo possível de participação dos beneficiários dos serviços públicos em questão; compromisso coletivo de implantação das mudanças, envolvimento de partidos políticos, universidades, associações de classe, sindicatos, dentre outras formas associativas.

O processo de Reforma e Modernização administrativas deverá ser desencadeado abrangendo concomitantemente, três dimensões:

Na primeira dimensão, voltada para as atividades-fim, o esquema referencial de análise será o grau de satisfação das necessidades que a Instituição ou órgão visa atender. Para isso, haverá necessidade de se identificar, selecionar e hierarquizar essas necessidades, envolvendo nesta identificação os beneficiários e os vários segmentos sociais representados.

Essa avaliação deverá proceder-se segundo a metodologia da pesquisa-ação em que progressivamente sejam conhecidas as necessida-

des e propostas de modernização e racionalização das estruturas administrativas e procedimentos para atendê-las. Nesse momento se cruzam a primeira e a segunda dimensão.

Na segunda dimensão, voltada para as atividades-meio, o referencial será econômico e administrativo, buscando-se avaliar custos para a satisfação das necessidades identificadas na primeira dimensão.

Como produto desse trabalho, dentre outros, espera-se alcançar:

- revisão dos sistemas de planejamento, de orçamento e de coordenação e acompanhamento;
- reajustes na administração financeira, na contabilidade e nas auditorias, com atualização de suas normas;
- revisão dos sistemas de administração de pessoal e de serviços gerais;
- estudos para a informatização da Administração Pública.

A terceira dimensão terá como propósito o ajustamento e a consolidação das normas legais que regem as organizações, tendo em vista as avaliações levadas a efeito nas duas outras dimensões e a análise jurídica propriamente dita, objetivando a clareza, a coerência, a simplicidade e a essencialidade dos instrumentos legais vigentes.

As prioridades desse trabalho serão:

- reestudo das funções essenciais do Governo;

- reestruturação de novos órgãos e ministérios;
- regulamentação e implantação da supervisão ministerial dos órgãos subordinados ou vinculados aos ministérios;
- levantamento e classificação da documentação — Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Relatórios e acervo de dados e fatos — sobre áreas institucionalizadas do Serviço Público.

Como resultado final do trabalho nessa dimensão, espera-se a consolidação da legislação sobre o funcionamento e competência dos diferentes órgãos do Poder Executivo, compatível e referendada pela Comissão Geral e pela Presidência da República e consagrada pela vontade da maioria expressa pelo Congresso Nacional.

Os dois Decretos n.ºs 91.309, de 04.06.85 e 91.501, de 31.07.85, que, respectivamente, dispõem sobre a Reforma da Administração Pública Federal e instituiu a Comissão Geral do Plano da Reforma, constituem os principais instrumentos preliminares para a sustentação do processo da Reforma.

A instituição de uma Comissão Geral do Plano da Reforma, representativa e legitimada com a presença de 36 membros, levou a organização de Seis Câmaras especializadas nos seguintes campos técnicos:

- I — Organização da Administração Direta e Indireta;
- II — Sistema de Administração Financeira, Orçamentária e Contábil;
- III — Sistema de Administração de Serviços Gerais;
- IV — Sistema de Administração do Pessoal Civil;
- V — Racionalização, Simplificação e Descentralização Administrativa;
- VI — Redação de Projetos e Normas.

Constituiu-se uma Coordenação Executiva Geral composta de Coordenador Geral e Adjuntos e uma Secretaria Executiva da Comissão de Reforma da Administração.

Previu-se a composição de diferentes comissões vinculadas às respectivas câmaras, tantas quantas necessárias, face a complexidade, abrangência e peculiaridades dos

# O esforço da Modernização e

**Reforma Administrativas  
deve se comprometer com  
princípios e processos  
mais do que com  
instrumentos particulares  
e orientações detalhadas.  
Devem ser respeitados os  
princípios da liberdade  
e da dignidade, com a  
participação de todos**

assuntos a serem abordados no processo de mudança.

As Câmaras são presididas por membros natos da Comissão Geral, que foi constituída por membros representativos dos diversos segmentos da sociedade brasileira, designados pelo Ministro Extraordinário para Assuntos da Administração.

O atual estágio do processo de Reforma encontra-se na elaboração das estratégias que nortearão as decisões nas reuniões da Comissão Geral da Reforma, bem como na elaboração de documentos de avaliação das áreas específicas sob responsabilidade de cada Câmara.

## 6. Conclusões e Recomendações

A emergência de um governo democrático e da elaboração de uma nova Constituição para o país criam a oportunidade — em resposta a uma necessidade premente — para uma ampla modernização na verdade, uma reconstrução da Administração Pública Federal, reconstrução essa que deverá ter como objetivos, entre muitos outros:

1) Reorganização da Administração segundo critérios que pressupõem a descentralização da ação executiva e evitem a uniformidade de estruturas e procedimentos. É necessário não generalizar o conceito de sistemas que levou ao centralismo e dirigismo atuais.

2) Descentralização da Ação Administrativa para os Estados e Municípios, inclusive dos serviços públicos na área social quando represente a garantia de melhor satisfação das necessidades locais ao mais baixo custo.

3) Eliminação de superposição e paralelismo de funções na Administração Federal, levando em conta a necessidade de adotar estruturas leves e flexíveis que possam se ajustar, com rapidez, às mudanças contínuas e naturais da modernização requerida pela sociedade.

4) Desestatização e Privatização de entidades públicas, especialmente de empresas que não são estatais, «estão» estatais e que atendem necessidades para as quais está melhor aparelhada a iniciativa privada, com seus mecanismos de mercado;

5) Uso intensivo da telemática na Administração, em substituição ao trabalho manual, racionalizando-se dessa maneira, os sistemas de tomada de decisões, reduzindo-se os custos e criando-se, sobretudo, uma nova cultura administrativa no âmbito do Poder Público através do uso intensivo dos instrumentos de racionalização administrativa, com ênfase na utilização de tecnologias avançadas;

6) Adequada formação e aperfeiçoamento gerencial e operacional para a melhoria dos serviços públicos, dentro da política de valorização do componente humano no processo de ação governamental.

Com esses objetivos a serem alcançados como um quadro referencial, o esforço de Reforma e Modernização administrativas deve-se comprometer com princípios e processos, mais do que com instrumentos particulares e orientações detalhadas. Devem ser respeitados em particular, os princípios da liberdade e da dignidade, o respeito ao federalismo e a procura de delimitar a ação do Governo Federal às funções básicas e clássicas de governo (educação, saúde, segurança, infraestrutura, previdência social, relações exteriores, etc.). A prioridade deve consistir na conversão da máquina do Estado num serviço ao público, com controles sociais e políticos eficazes.

E mais: o esforço da Reforma e Modernização administrativas da Nova República precisará reverter a atual ênfase na uniformidade e no uniformismo e procurar desenvolver e incentivar soluções diferenciadas e até mesmo incoerentes ou competitivas, se se quiser incorporar o Brasil real dos Estados e Municípios ao Brasil Federal em Brasília.

A Reforma da Administração Pública no contexto de um governo democrático, apoiada em um pacto nacional, significará, portanto, uma verdadeira reconstrução. Mais que uma Reforma ou uma Modernização, o Serviço Público necessita dessa reconstrução da Administração Pública Federal através de ações corajosas e inteligentes, mas sobretudo com a participação de todos os servidores públicos e da sociedade. ■

