

Diretrizes Gerais da Reforma Administrativa Venezuelana

Documento Oficial do Governo Venezuelano

Tradução de RAIMUNDO XAVIER DE MENEZES

Fonte: Comisión de Administración Pública —

República de Venezuela, 1970

I — INTRODUÇÃO

1. A Reforma Administrativa, cuja programação e execução teve início no país em março de 1969, por ocasião da mudança de Governo, deve ser considerada como o conjunto de atos e medidas, de caráter permanente e evolutivo, tendentes a transformar a Administração Nacional, adaptando-a às necessidades do processo de desenvolvimento econômico e social. Não se trata, portanto, de Reforma destinada, simplesmente, a obter maior eficiência da máquina administrativa tradicional, mas sim encerra ela, também, o propósito de remover estruturas arcaicas, incapazes de acompanhar a transformação do país e da mentalidade de seus habitantes.

Por essa circunstância, o processo iniciado busca, fundamentalmente, estruturar uma Administração orientada para o desenvolvimento, isto é, com capacidade não só para planificá-lo, como para mobilizar, consignar e combinar esforços e recursos necessários

à consecução de seus objetivos, dotando o Estado de um adequado instrumento para realizar plenamente a promoção social e econômica do país, com a efetivação das mudanças requeridas.

2. Conforme as diretrizes estabelecidas nos Decretos nºs 103 e 141, de 23 de julho e 17 de setembro de 1969, respectivamente, deve distinguir-se, no processo de programação e execução da Reforma Administrativa, dois grandes enfoques: o enfoque macroadministrativo e o enfoque microadministrativo.

No tocante ao primeiro enfoque, competirá à Comissão de Administração Pública, como órgão assessor do Presidente da República, realizar uma macroanálise e um diagnóstico da Administração Pública venezuelana em escala nacional, e em particular de suas estruturas, sistemas e procedimentos administrativos, consoante o programa que se estabelecerá no IV Plano da Nação, correspondente ao

período 1970-1974. Como resultado desse trabalho, no ano de 1971 a Comissão de Administração Pública deverá submeter à consideração do Presidente da República em Conselho de Ministros, o Plano Geral da Reforma Administrativa, para a devida aprovação e posterior execução.

No enfoque microadministrativo da Reforma, cabe aos Conselhos de Reforma Administrativa e aos respectivos órgãos coordenadores, em estreita cooperação e com o assessoramento da Comissão de Administração Pública, levar a efeito a microanálise e o diagnóstico das estruturas, sistemas e procedimentos existentes no respectivo setor, com vista à formulação de propostas de reforma estrutural e funcional, bem como à sua execução a curto prazo.

3. Ressalvados os aspectos atinentes à Reforma da Função Pública, as diretrizes gerais contidas nesta Instrução dizem respeito, fundamentalmente, à Reforma Microadministrativa, ou seja, àquela que se deve programar e propor dentro de cada Ministério, demais órgãos da Administração Central, Autarquia, Estabelecimento Público ou Empresa Estatal, através dos respectivos Conselhos de Reforma Administrativa e Escritórios Coordenadores da Reforma Administrativa, em estrita cooperação com a Comissão de Administração Pública, nos termos do Decreto nº 141, de 17-9-69.

Este processo de mudança, em seu aspecto microadministrativo, como atividade permanente, evolutiva e sistêmica, deve ser executado em duas etapas distintas: Reforma Estrutural e Reforma Funcional.

A Reforma Estrutural deve compreender o estudo da contextura organizacional das diversas repartições públicas, para posterior adaptação aos programas e compromissos que lhes hajam sido atribuídos no processo de desenvolvimento econômico e social e que devam realizar-se consoante focalização setorial.

A Reforma Funcional deve incidir sobre os diversos aspectos operacionais dos órgãos administrativos e tem particularmente por objeto racionalizar os sistemas, procedimentos e métodos administrativos, buscando sua adaptação às novas técnicas, para conseguir, não apenas adequado resultado do desempenho da máquina administrativa e da eficácia de seus sistemas, como também maior rendimento e produtividade dos gastos públicos.

4. Por outro lado, não obstante situada no âmbito da Reforma Macroadministrativa, considerando os progressos ultimamente obtidos neste campo, deverá proceder-se, em todas as entidades públicas, à atualização de alguns aspectos da Reforma da Função Pública, em conformidade com as diretrizes gerais estabelecidas nesta Instrução.

Neste sentido, a Reforma da Função Pública deve tender a modificar e melhorar as condições de trabalho dos funcionários e empregados públicos, para tanto estabelecendo um Estatuto da Função Pública e aperfeiçoando o Sistema de Administração de Pessoal, como circunstâncias básicas para lograr maior rendimento e eficiência daqueles e, em definitivo, melhores resultados dos gastos públicos.

II — REFORMA ESTRUTURAL

5. A atual estrutura das diversas unidades organizacionais da Administração Pública Nacional é resultante de um crescimento irracional, ocorrido à medida que o Estado vem assumindo novos encargos e compromissos. No seu todo, nossa Administração Pública tem-se ampliado mediante um processo de sucessivas fusões ou desmembramentos de órgãos, o que, com muita freqüência, tem dado origem a duplicidade de funções. Presentemente, portanto, não existe correspondência precisa entre as diversas funções do Estado, os setores de planificação para o desenvolvimento econômico e social e as responsabilidades dos múltiplos órgãos da Administração Pública, situação esta que é necessário corrigir.

Em face desse crescimento desorganizado, impõe-se, como primeira medida de transformação, uma Reforma que procure implantar, não apenas a reorganização estrutural da Administração Pública em seu conjunto, como, também, a organização de cada unidade administrativa, de modo que evite duplicidade e dispersão de funções e permita, mediante racional distribuição de autoridade e responsabilidade, a consecução dos objetivos e cumprimento das obrigações estatais. Subentende-se que tal Reforma Estrutural deve ser proposta depois de feita a análise das alterações requeridas com respeito à Instituição e ao Setor em causa, considerados como um todo, e não em razão exclusiva de uma ou várias funções.

6. Para tanto, em cada Ministério, demais entidades da Administração

Central, Autarquias, Estabelecimentos Públicos e Empresas do Estado, dever-se-á, com o assessoramento da Comissão de Administração Pública, analisar e diagnosticar a estrutura e competência da respectiva instituição como um todo, a fim de adaptá-la às particularidades da planificação nacional e do desenvolvimento econômico e social e respectivos objetivos e compromissos. Assim sendo, cumpre, preliminarmente, realizar-se um diagnóstico das funções de cada uma das entidades públicas sob o prisma setorial, ou seja, determinar, dentro da estrutura geral do Estado, suas atribuições e objetivos, em conformidade com os diversos setores do sistema de planificação e desenvolvimento econômico e social, para o fim de ser indicada a reorganização de seu funcionamento.

Este diagnóstico das funções que devam corresponder a cada entidade pública, ou, em outras palavras, à análise da distribuição de funções, por setor, entre as diversas unidades organizacionais que o integram, deverá operar-se sob vários ângulos: determinação de sua conveniência do ponto-de-vista da planificação, do ponto-de-vista organizacional e do ponto-de-vista jurídico.

7. O primeiro objetivo do diagnóstico e da microanálise da entidade em causa deve consistir na determinação da conveniência de sua estrutura e da respectiva distribuição de funções, levado em conta o processo da planificação do desenvolvimento no correspondente setor. Isto implica, de saída, na realização de avaliação detalhada e exaustiva do processo de programação por que se responsabilize o órgão,

relacionado com o setor de planificação do desenvolvimento econômico e social a que se vincular. De modo idêntico, implicará na avaliação do papel dos órgãos participantes da elaboração, execução e controle dos programas e planos. Como resultado dessa avaliação, as diversas entidades, servindo-se do assessoramento do Departamento Central de Coordenação e Planejamento e da Comissão de Administração Pública, proporão ao Conselho de Ministros as medidas de reforma que julgarem necessárias para sua adequada participação no processo de planificação do desenvolvimento econômico e social. Quando requerido nos termos do Decreto nº 492, de 30 de dezembro de 1958, que disciplina o Sistema Nacional de Planejamento, deverá organizar-se nas entidades alcançadas por esta Instrução, caso ainda não exista um Escritório Setorial de Programação e Orçamento, para ensejar-lhes a participação decisiva no sistema de planificação do desenvolvimento econômico e social do país, bem como na elaboração e execução do Plano da Nação.

8. O segundo objetivo da análise da distribuição de funções pelas diversas unidades administrativas e órgãos setoriais deverá consistir na determinação de sua conveniência, do ponto-de-vista organizacional. Por meio desta análise se detectarão diversas falhas próprias de um crescimento desordenado, podendo propor-se ao Conselho de Ministros, ouvida a Comissão de Administração Pública, as múltiplas medidas de reforma estrutural que se julguem necessárias, dentre as quais podem ser destacadas:

A. Em primeiro lugar, devido à excessiva ampliação das atribuições de cada Ministério, bem como à proliferação ali de unidades operacionais e administrativas, e tendo em vista a competente reorientação emanada do Conselho de Ministros, na qualidade de órgão supremo da Administração Pública Nacional, poderá prever-se a criação, em cada Ministério, e ser feita a proposta ao dito Conselho, de um cargo de hierarquia imediatamente inferior a Ministro, denominado Vice-Ministro, para o fim de assegurar àquele apoio permanente e, ainda, assisti-lo nas funções de direção, coordenação e controle das atividades do Ministério, assessorando na formulação de políticas e programas. Cumprilhe, também, representar o Ministro nos diversos órgãos colegiados de que deva participar, substituí-lo nas faltas eventuais, quando assim disponha o Presidente da República, e, em geral, exercer todas as atribuições que lhe forem delegadas.

B. Em segundo lugar, a análise da estrutura e das funções de cada entidade alcançada por esta Instrução, deverá ter por objeto a determinação das possíveis duplicidade, superposição e dispersão de funções entre as diversas dependências da respectiva entidade pública, bem como do setor que a compreenda, com a definição dos conseqüentes problemas de falta de coordenação, de interferência de funções e diluição de responsabilidade.

Para obviar tais inconvenientes, deverão ser propostas medidas tendentes a obter completa integração de funções, capaz de evitar a supérflua criação de unidades organizacionais e

a duplicidade de funções. Dever-se-á propor, em particular, reformas com o fito de precisar, com exatidão, as esferas de competência dos diversos órgãos e eliminar ou fundir certas unidades organizacionais, quando se afigure necessário. Em muitos casos, será imprescindível propor-se a concentração de funções espalhadas entre dependências distintas da entidade ou setor em causa, procurando-se sempre evitar agrupá-las de maneira incoerente. Do mesmo modo, cumpre sejam sugeridos os mecanismos de coordenação de atividades, quando não for possível seu agrupamento.

C. O crescimento desordenado e cada vez mais amplo das funções ministeriais tem provocado, nos diversos Ministérios, excessiva multiplicação de repartições, gabinetes e dependências outras, em sentido horizontal, dificultando o exercício do comando, da coordenação e do controle que cumpre ao Ministro efetivar. Para superar tais inconvenientes, ao formularem-se propostas de reforma estrutural, deverão ser fixados critérios racionais para efeito de fundir unidades diversas e níveis direcionais, buscando-se a formação de uma estrutura piramidal, a fim de reduzir o campo de controle imediato dos Ministros, de elevar o nível dos funcionários compreendidos nessa área e facilitar o processo de delegação de atribuições que, conseqüentemente, deverá concretizar-se. Desta forma e quando o exija a natureza específica de cada Ministério poderão concentrar-se, sob o comando e a coordenação de diversas Direções-Gerais, segundo as respectivas competências, as várias Diretorias e, conforme seja, repartições e dependências

novas ou já existentes nos Ministérios. Nessa hipótese, as Direções-Gerais terão como principal objetivo dar continuidade e segurança de orientação técnica na prestação dos serviços e na execução dos programas ministeriais. Cumpre-lhes, ainda, também, sob as ordens dos Ministros e Vice-Ministros, se for o caso, supervisionar a prestação dos serviços e a execução dos programas da responsabilidade dos órgãos e dependências em sua área, bem como velar pelo eficiente desempenho das funções técnicas e administrativas dos órgãos e dependências de sua área, coordenar e dirigir suas atividades, representar o Ministro, quando este determinar, em atos e assuntos de caráter técnico e administrativo, e, em geral, exercer todas as atribuições que lhe forem delegadas. Critérios similares, no que couber, serão adotados na Reforma Estrutural das Autarquias.

D. Em face do exposto, a ordem hierárquica descendente a ser proposta nos projetos da Reforma Estrutural de cada Ministério, salvo casos especiais e sempre que se justifiquem à vista das exigências administrativas, deve ser a seguinte: Ministro e Vice-Ministro, Direções-Gerais, Diretorias, Divisões, Seções e Turmas, ordem esta que em todo caso não deverá obstruir nem retardar a tomada de decisões ou as comunicações entre as várias dependências, através do devido emprego de mecanismos de delegação de atribuições.

E. Por outro lado, dever-se-á constatar a possível falta de identificação entre as funções de assessoramento e execução, precisando-se, nas propostas da Reforma Estrutural, a loca-

lização, denominação e conteúdo das primeiras. Quando se tratar de unidades assessoras ou auxiliares, deverá-se utilizar a seguinte terminologia uniformemente: Conselho, em se tratando de órgãos colegiados, destinados a fixar a orientação geral do Ministério e compostos por pessoas estranhas; Comitê, para os órgãos colegiados internos, de certa permanência e com funções de assessoramento e coordenação; Comissão, para os órgãos colegiados, constituídos para o exame de assuntos especiais; e Repartição, para as unidades assessoras ou auxiliares permanentes.

Em todo caso, na constituição dos Conselhos, Comitês e Comissões deve-se evitar os inconvenientes que geralmente perseguem tais órgãos colegiados, entre os quais se destacam o fato de que suas deliberações se realizam sobre aspectos muito gerais, sendo que com freqüência não se concretizam em acordos; a lentidão na tomada de decisões ou na formulação de recomendações; a constituição não precedida da avaliação precisa da contribuição de cada membro e da disponibilidade de tempo a dedicar; e, ainda, a ausência de mecanismos para avaliar-lhes o rendimento. Para evitar tais óbices, deverá-se seguir, na constituição desses órgãos colegiados, os seguintes critérios: devem ser criados com funções tão específicas quanto possível e compostos com vistas à contribuição real que seus membros possam trazer; devem ser estabelecidos mecanismos para controlar-lhes o funcionamento, as reuniões, a assistência e as atas, e, por fim, caso possível, deve ser fixado limite de tempo para a consideração dos diversos assuntos.

Quanto às repartições assessoras ou auxiliares em cada Ministério ou Autarquia, cumpre sejam organizadas, sempre que necessário, a Consultoria Jurídica, o Escritório Setorial de Programação e Orçamento, o Setor de Informações, o Órgão de Pessoal e demais dependências encarregadas dos serviços auxiliares ou de assessoria.

F. De modo especial, todas as entidades públicas alcançadas por esta Instrução deverão constituir a respectiva Unidade Coordenadora da Reforma Administrativa, de acordo com o disposto no Decreto nº 141, de 17-9-69, a qual poderá situar-se no Órgão de Programação e Orçamento. As referidas Unidades Coordenadoras da Reforma Administrativa deverão receber todo o apoio necessário da direção da entidade, contando com pessoal qualificado, mediante requisição, pelo tempo que for necessário. O corpo dirigente deverá contribuir com a máxima ajuda necessária, mediante a racional avaliação de seus trabalhos nos vários níveis e a colaboração do funcionalismo nas suas atividades, bem como assumir a responsabilidade de efetivar ou supervisionar a concretização das recomendações aprovadas. Ao mesmo tempo e em qualquer caso, as Unidades Coordenadoras da Reforma Administrativa deverão ser consideradas como dependências exclusivamente assessoras e jamais executivas, pelo que as decisões na matéria caberão aos níveis executivos.

9. Em terceiro lugar, o diagnóstico das funções de cada entidade com vistas à Reforma Estrutural, além do aspecto organizacional e referente à planificação, requer o enfoque sob ou-

trô ângulo, isto é, através da perspectiva jurídica. Neste particular e como condição imprescindível para lograr-se o reordenamento de cada setor cabe realizar-se o estudo, à luz dos postulados jurídicos vigentes, considerando o que a lei prevê e não se cumpre, ou se cumpre parcial ou deficientemente, e o que se realiza sem previsão legal ou regulamentar alguma, ou com deficiência de sua fundamentação jurídica. Partindo daí, deve-se determinar e propor ao Conselho de Ministros as modificações legais ou regulamentares necessárias, como parte da reordenação estrutural da entidade. Neste sentido, toda Reforma Estrutural a nível de Ministério e Autarquia, que se submeta ao Conselho de Ministros, com a prévia audiência da Comissão de Administração Pública, deverá acompanhar-se de um projeto de decreto orgânico, referente à respectiva entidade administrativa, bem como dos diversos projetos legislativos e regulamentares necessários à execução da Reforma.

10. Nas propostas de Reforma Estrutural em cada Ministério ou Autarquia deverão ser particularmente observadas as disposições do Decreto nº 72, de 11-6-69, sobre o ordenamento das atividades da Administração Pública Nacional em oito Regiões Administrativas, para o fim de adequação da respectiva entidade ao processo de regionalização do desenvolvimento econômico e social. Ao objetivar-se a desconcentração administrativa ministerial ou autárquica, no âmbito de cada uma das Regiões Administrativas do País, é importante ter-se em conta que os organismos regionais deverão constituir-se nos

agentes do desenvolvimento da respectiva região e, portanto, deverão estar estreitamente entrosados com as demais repartições situadas na correspondente região, bem como com as administrações estaduais e municipais da mesma área e, em particular, com a Unidade de Coordenação e Planejamento a que vincular-se. De acordo com o referido Decreto nº 72, como consequência, em cada Ministério ou Autarquia dever-se-á estudar e resolver de modo especial, encaminhando-se projeto ao Conselho de Ministros depois de ouvidos, se for o caso, a Comissão de Administração Pública e o Departamento Central de Coordenação e Planejamento, questões relacionadas com os seguintes pontos: a sistemática para adaptação das atuais zonas administrativas às oito Regiões Administrativas, com a instituição dos órgãos necessários; a determinação dos assuntos que devam ser delegados a nível regional, bem como o alcance de tais delegações; as modificações das estruturas e procedimentos administrativos do respectivo órgão, decorrentes do estabelecimento das oito Regiões Administrativas previstas no mencionado Decreto nº 72, de 11 de junho de 1969.

11. Finalmente, no bojo dos Projetos de Reforma Estrutural devem ser especificados, detalhadamente, os mecanismos de coordenação, supervisão e controle a serem manejados pelo respectivo Ministério em relação às autarquias a ele vinculadas, segundo as prescrições do Regulamento sobre Coordenação, Administração e Controle daquelas entidades, baixado com o Decreto nº 280, de 8 de abril de 1970. Neste particular, cumpre ter-se em conta que as Autarquias estão sub-

metidas à supervisão e ao controle permanentes do Ministério a que vincular-se, tendo sua atuação que pausar-se pelas diretrizes, políticas e decisões ministeriais, em relação ao respectivo setor. Nessa conformidade, deverão todas as Autarquias contribuir para o desenvolvimento nacional, ajustando suas atividades ao Plano da Nação, segundo estabelecido no referido Regulamento sobre Coordenação, Administração e Controle das Autarquias nacionais.

III — REFORMA FUNCIONAL

12. Por si só, a reestruturação dos diversos organismos da Administração Pública Nacional não ensejará adaptação definitiva da máquina estatal às necessidades do desenvolvimento econômico e social, nem provocará maior eficácia e rendimento administrativo, devendo, para lograr resultados dessa ordem, fazer-se acompanhar de reforma que incida sobre o funcionamento de toda a organização.

A Reforma Funcional, portanto, não só tem relação íntima e direta com as medidas de redistribuição racional de funções pelos órgãos reestruturados, a que se fez referência no capítulo anterior, como também incide, de modo fundamental, sobre os aspectos técnicos próprios do organismo em causa e sobre os sistemas, métodos e procedimentos utilizados para a consecução de seus objetivos.

Assim sendo, como primeiro passo no processo de Reforma Funcional, as diversas entidades alcançadas por esta Instrução deverão realizar um diagnóstico da situação atual dos vários processos técnicos operacionais de linha de sua alçada, propondo as me-

das de Reforma julgadas convenientes, já que são elas condicionantes fundamentais do funcionamento dos organismos administrativos.

Por outro lado, o processo de Reforma Funcional deve implicar na realização de um grande esforço para conseguir-se o aprimoramento e atualização técnica dos diversos sistemas, métodos e procedimentos utilizados pela Administração Pública, para torná-los mais autênticos e eficientes e, eventualmente, fazer chegar até eles os progressos da tecnologia e da mecanização. Em consequência, como parte da Reforma microadministrativa a ser realizada pelos Ministérios e demais órgãos da Administração Central, Autarquias, Estabelecimentos Públicos e Empresas Estatais, assessorados pela Comissão de Administração Pública, deve figurar uma Reforma Funcional consentânea com os padrões de uniformidade estabelecidos pelo Executivo, por proposta da referida Comissão de Administração Pública.

13. A Reforma Funcional deve incidir, em primeiro lugar, sobre o Sistema de Planejamento do Desenvolvimento Econômico e Social e sobre o Sistema Orçamentário. Sem dúvida, com a criação do Departamento Central de Coordenação e Planejamento pelo Decreto nº 492, de 30 de dezembro de 1959, e como consequência do emprego do orçamento-programa, a idéia de planificação e programação orçamentária adquiriu relevo notável na atividade governamental. Não obstante, ainda continua existindo uma série de lacunas e deficiências na aplicação prática dos critérios técnicos formulados nesses campos. Poder-se-ia inclusive afirmar que atual-

mente não existe um sistema harmoniosamente estruturado, que discipline, com clareza, as relações entre as diferentes unidades compreendidas no Sistema. De igual modo, existem presentemente grandes falhas e deficiências no processo de execução das metas estabelecidas e na respectiva avaliação posterior, sendo que, em geral, as atividades dos órgãos públicos não se pautam por trabalho racional de planificação, que os enquadre dentro de uma ordem de prioridade. Semelhantes deficiências e falhas podem, por outro lado, ser observadas no Sistema Orçamentário.

Em tais circunstâncias, através do assessoramento do Departamento Central de Coordenação e Planejamento, da Comissão de Administração Pública e da Direção-Geral de Orçamento do Ministério da Fazenda, além da instituição, quando necessário, nos Ministérios, Autarquias e demais estabelecimentos públicos e Empresas do Estado, de um órgão setorial de programação e orçamento, deverá realizar-se um diagnóstico da programação de atividades da entidade, propondo-se medidas de Reforma, que persigam os seguintes objetivos: a) que toda a atividade institucional esteja compreendida dentro de um plano previamente elaborado, discutido e aprovado; b) que, permanentemente, se cuide de executar na forma planejada; c) que em todos os planos se estabeleçam, tanto quanto possível, metas muito bem definidas e quantificáveis, assim como os recursos a utilizar; d) que se mantenham controles eficientes e mecanismos de avaliação das metas e dos gastos da instituição. Neste sentido, dever-se-á ter sempre em conta que a prática de programar, em caráter definitivo, deve

ser parte integrante de qualquer atividade pública a ser desenvolvida.

Por outro lado, ao mesmo tempo, dever-se-á propor medidas de reforma, com base na apreciação dos seguintes aspectos: a) procedimentos gerais de formulação, avaliação e controle orçamentários; b) métodos de cálculo das várias previsões orçamentárias; c) vinculação e coordenação entre os sistemas orçamentários e de programação da entidade, bem como sua relação com o processo geral de planejamento do desenvolvimento econômico e social do País; e d) fidedignidade e oportunidade no fornecimento de informações financeiras.

Semelhantemente, ao proceder-se, em cada órgão, ao diagnóstico relativo às atividades de programação a desenvolver-se, cumpre levar a efeito uma análise dos mecanismos que assegurem, no particular, a coordenação, a avaliação e o controle necessários.

Realmente, visto o crescimento da Administração Pública Venezuelana ter-se realizado sem obediência a qualquer plano, tanto na esfera central como na descentralizada, em tal diagnóstico se constatarão inumeráveis problemas, no tocante à falta ou deficiências de coordenação e controle de atividades, cuja correção se tornará imprescindível. Por isso, nas propostas de Reforma Funcional que se formulem, sem prejuízo daquelas que venham a ser estabelecidas com o assessoramento da Comissão de Administração Pública, quando o ordenamento jurídico vigente o permitir, deverão ser propostos adequados procedimentos de coordenação interna e externa do órgão, levando em conta,

principalmente, a planificação setorial do desenvolvimento econômico e social. De modo especial, dever-se-á prever mecanismos permanentes de consulta e coordenação, tanto para a formulação de programas e políticas, como para sua execução, tomando-se na devida conta as atividades e políticas concernentes a outros órgãos integrantes do mesmo setor.

Aliás, é evidente que, de modo bastante freqüente, as decisões tomadas não produzem o efeito desejado, ou a totalidade dos resultados programados, sendo isto devido, de um lado, à inexistência de políticas básicas que constituam marco de referência para as decisões adotadas, e, de outro, à carência de mecanismos eficazes de avaliação e controle de determinados fatores que obstruem ou impedem a execução das decisões. Em face disto, nas propostas de Reforma Funcional que venham a ser elaboradas, sem prejuízo das que se organizem com o assessoramento da Comissão de Administração Pública, quando o permita o ordenamento jurídico, deverão ser previstos mecanismos de avaliação e controle, fundamentados, entre outros, nos seguintes critérios: todas as ações administrativas devem estar enquadradas nas diretrizes políticas previamente traçadas; deve ter-se presente que a efetiva coordenação dos assuntos públicos depende de permanente avaliação e controle da eficácia das políticas formuladas e das decisões adotadas; finalmente a função de controle deve entender-se como meio para assegurar a consecução de objetivos e não fim em si mesma.

14. A Reforma Funcional a ser realizada em todos os organismos pú-

blicos deve incidir também sobre os sistemas administrativos auxiliares.

A. Em primeiro lugar, sobre o sistema estatístico. A informação estatística deve compreender a massa de dados básicos necessários à formulação de planos e programas e à tomada de decisões. Sem uma boa base informativa, os níveis de decisão ficam privados de visão realística, com respeito ao plano operacional. No seio da Administração Pública as deficiências mais comuns, concernentes ao sistema estatístico, que devem ser detectadas e corrigidas nas propostas de reforma, são, entre outras, a pouca correspondência entre o tipo de informação fornecida e as necessidades de seus usuários internos e externos; o atraso na elaboração dos dados; a deficiente qualidade destes; a duplicidade de fontes e discrepâncias entre elas, e, em geral, a carência de um articulado e coerente sistema de produção de estatísticas.

Nas futuras propostas de reformas atinentes aos sistemas estatísticos, feitas com o assessoramento do Departamento Central de Coordenação e Planejamento, da Comissão de Administração Pública e da Direção-Geral de Estatística e Censos Nacionais, deverão ser levados em conta os seguintes aspectos: **a)** a elaboração estatística de cada órgão deve ser analisada à luz da elaboração das estatísticas nacionais, cuidando-se sempre de evitar possíveis duplicações; **b)** devem ser utilizados no processamento os meios mais expeditos e eficientes; **c)** cumpre ter sempre em muita consideração a qualidade da informação produzida; e **d)** a informação estatística deve sempre ser tida como requi-

sito imprescindível para a conveniência tomada de decisões.

B. Em segundo lugar, a Reforma Funcional relativa aos sistemas administrativos auxiliares deve incidir nas compras e fornecimentos a cargo da Administração Pública Nacional. Este sistema sofre atualmente uma série de deficiências, cuja correção se impõe, entre as quais se destacam as seguintes: **a)** a dispersão das atividades de compras entre as diferentes unidades operacionais de todas as entidades; **b)** a desvinculação entre o processo de compras e o ritmo de execução dos programas da entidade; **c)** a carência de pessoal especializado; **d)** o uso indevido de dotações orçamentárias; **e)** as deficiências nos controles destinados a erradicar e evitar as irregularidades administrativas; e **f)** a falta de programação das necessidades de abastecimento.

Para corrigir as deficiências nos sistemas de compras e abastecimento, com o fim de lograr maior rendimento dos gastos públicos e sua efetiva reorientação, de acordo com as disposições do Regulamento Geral de Compras e Abastecimento a ser proximamente estabelecido, todos os Ministérios e Autarquias deverão adotar, como próprios de cada um, os sistemas de compras e abastecimento que a Comissão de Administração Pública Propuser. Tal sistema deve perseguir os seguintes objetivos básicos: lograr eficiente execução dos programas da entidade; conseguir que as compras se efetivem em função de necessidades reais, evitando gastos orçamentários excessivos ou antecipados; garantir o emprego de fundos na conformidade da previsão orçamentária; assegurar a moralidade administrati-

va; reduzir os preços de compra e limitar a papelada e os trâmites ao necessário; aprimorar os registros contábeis e estatísticos; controlar os inventários; normificar e codificar os artigos, e, finalmente, melhorar a organização e assegurar o cumprimento dos preceitos existentes.

C. Em terceiro lugar, a Reforma Funcional deve abarcar o sistema contábil dos Ministérios e Autarquias. Para esse fim, em tais entidades dever-se-á levar a efeito um diagnóstico do atual sistema contábil e, como consequência, proporem-se as alterações julgadas convenientes, com a definição dos instrumentos legais e regulamentares que devam modificar-se para ensejar trâmites e controles mais expeditos e efetivos. Em particular deverão ser avaliadas e estudadas as possíveis demoras na tramitação de ordens de pagamento e as dificuldades dos respectivos Centros Eletrônicos no fornecimento da informação requerida.

As futuras propostas de Reforma deverão colimar, entre outros, os seguintes objetivos: simplificar e facilitar as funções contábeis; registrar as ocorrências de modo ordenado e rápido; estabelecer mecanismos de controle interno; controlar as consignações orçamentárias e as diversas obrigações ou compromissos; prestar as informações requeridas pelos diversos órgãos públicos executivos, de controle e de planificação; facilitar os mecanismos de controle **a priori** e **a posteriori**, e, finalmente, assegurar a moralidade administrativa.

Satisfazendo tais objetivos e uma vez determinado pelo Conselho de Ministros, por proposta da Comissão de Administração Pública, os diversos

Ministérios deverão adotar os sistemas de contabilidade governamental, que venham a ser estabelecidos, assim como os procedimentos uniformes que sejam aprovados, entre outros fins, para a tramitação de ordens de pagamento, utilização de adiantamentos e de fundos rotativos.

D. Em quarto lugar, a Reforma do funcionamento da Administração Pública deverá incidir, em cada Ministério ou órgão independente da Administração Central, em cada Autarquia e Estabelecimento Público, ou em cada Empresa do Estado, no manuseio de documentos e no sistema de arquivos, tendo por objeto eliminar os trâmites inúteis e incômodos para os contribuintes e tornar mais expedita a tramitação administrativa e o fornecimento das informações requeridas. Para tal fim, ouvida a Comissão de Administração Pública e atendidas as características próprias de cada órgão, deverão ser adotados os vários processos de arquivo e manuseio de documentos, definidos pela referida Comissão. De igual modo, impõe-se a formulação de propostas de alteração das Leis e Regulamentos disciplinadores da tramitação e exigências de documentos, para atender situações, cuja eliminação ou correção se recomende.

E. Em quinto lugar, e como mecanismo auxiliar nos sistemas administrativos, a reforma deverá atingir o emprego de equipamentos eletrônicos de processamento de dados. Presentemente, evidencia-se na Administração Pública Nacional uma série de falhas neste particular, devido a um desenvolvimento não planejado da técnica de computação, ao nível nacional, cumprindo atentar, especial-

mente, para as seguintes: utilização irracional dos equipamentos instalados, existindo, no momento, uma grande capacidade de computação mal utilizada; inexistência de controles de produtividade e eficiência dos equipamentos e do pessoal utilizado; desconhecimento, por parte de muitos funcionários públicos, no nível de chefia, dos fundamentos técnicos da computação e de seu alcance e limitações, e crença equivocada de que o problema administrativo pode ser resolvido só com a máquina, sem recorrer à melhoria dos sistemas e métodos, a cuja serventia se destina.

Para obviar tais inconvenientes, todas as entidades visadas nesta Instrução, contando com o assessoramento da Comissão de Administração Pública, deverão diagnosticar as necessidades de utilização, por parte dos respectivos órgãos integrantes, de equipamentos eletrônicos e respectivas aplicações, propondo as medidas de reforma, com vista à obtenção de maior rendimento, no tocante a tais equipamentos. Tudo isto deve ser feito sem prejuízo da realização, por parte do Comitê Consultivo de Computação da Comissão de Administração Pública, de um diagnóstico macroadministrativo sobre o uso dos equipamentos eletrônicos em geral, buscando obter maior rendimento dos equipamentos instalados e respectivas aplicações e, a longo prazo, conseguir não só a reordenação dos gastos públicos, como também seu melhor aproveitamento. Para tanto, deve-se estudar a possibilidade de propor ao Conselho de Ministros uma política de contratação e utilização de equipamentos eletrônicos de processamento de dados para toda a Administração Pública, em nível nacional. Em todo

caso, enquanto esta política não for implantada, todos os Ministérios e demais órgãos da Administração Central e Autarquias deverão consultar previamente a Comissão de Administração Pública sobre a aquisição ou arrendamento de equipamentos, ampliação dos existentes, assim como sobre a contratação de serviços de processamento eletrônico de dados.

15. A Reforma do funcionamento da Administração Pública deve atingir, também, os processamentos, tramitações e recursos administrativos.

A. Com efeito, encontra-se, geralmente, na Administração Pública uma emaranhada e deficientemente organizada regulamentação de trâmites e processamentos, assim como uma excessiva complexidade de comportamentos, o que muitas vezes priva os cidadãos de seus direitos, pela dificuldade de compreender o labirinto administrativo. Assim sendo, com respeito às tramitações e procedimentos administrativos em que intervejam os contribuintes, deverão ser feitas as propostas de reforma necessárias, tendentes a lograr sua simplificação, de sorte que as pessoas possam ser atendidas rápida e economicamente, sem ter que se transportar sempre à cidade e esperar em fila, nem tampouco ver-se obrigada a ir de repartição em repartição ou suportar demoras prolongadas.

Neste sentido, deve-se apressar a formulação de propostas de Reforma, promovendo-se sua imediata execução, particularmente naqueles serviços que se prestam diretamente ao público e cujas falhas afetam, de forma evidente, seus interesses.

Esta simplicidade que se deve buscar estabelecer nos trâmites e processamentos, por outro lado, tem que tornar os regulamentos e normas inteligíveis aos cidadãos, em cujo benefício, em última instância, foram estabelecidos.

B. De modo especial, nas reformas de processamentos, a serem propostas pelos Ministérios e Autarquias — e sem prejuízo do que se estabelece no Regulamento Geral de Processamentos Administrativos, a cujas determinações todas as entidades públicas devem adaptar seu funcionamento particular — cumpre garantir e consagrar, entre outros, os seguintes direitos individuais: o direito de ser tratado com justiça, imparcialidade, de forma racional, em suas relações com a administração; o direito de recorrer contra as decisões administrativas, para a mesma ou superior autoridade, a fim de haver proteção contra o tratamento arbitrário, tendencioso ou sem apoio jurídico; o direito de obter resposta oportuna à solicitação formulada; o direito de saber quais são suas prerrogativas e seus deveres, e, em geral, o direito de manter-se informado das tramitações que lhe digam respeito.

De igual modo, nos trâmites e processamentos deve garantir-se, tanto quanto possível, a necessária motivação das decisões administrativas, sua publicação ou notificação, o direito de audiência aos particulares e, em geral, os mecanismos que assegurem a defesa dos interesses gerais da população.

C. Neste sentido, em todos os Ministérios e Autarquias, com o asses-

soramento da Agência Central de Informações e da Comissão de Administração Pública, deverão reorganizar-se os Escritórios de Relações Públicas, convertendo-se em Escritórios de Informação ou organizando-se estes, quando não existam aquelas, a cujo encargo ficarão, além das relações públicas da entidade, particularmente os trabalhos de informação, orientação e divulgação sobre as atividades e atribuições da entidade.

Em especial, deverão, ainda, ser propostas medidas de reforma, tendentes a regular ou institucionalizar as vias e mecanismos referentes à formulação de petições, queixas, sugestões ou reclamações de origem popular, vinculadas aos atos administrativos da entidade, ou, em geral, à conduta da administração, com o fim de tornar mais efetivo o direito de petição que o art. 67 da Constituição consagra.

16. Como parte da Reforma Funcional, cujo exame deve ser acelerado em todos os Ministérios, demais órgãos da Administração Central, Autarquias, Estabelecimentos Públicos e Empresas do Estado, deve-se realizar uma análise completa e exaustiva dos diversos textos legais e regulamentares disciplinadores do funcionamento da repartição em causa. Presentemente, muitas vezes não temos certeza da vigência ou não de um texto legal ou regulamentar ou de um ato administrativo em geral, e nosso ordenamento jurídico está cheio de disposições formalmente vigentes, mas privadas de eficácia, em virtude de textos ulteriores ou falta de autoridades encarregadas de aplicá-las. Por este motivo, em cada uma das entidades visadas nesta Instrução deverá realizar-se o referido

estudo sobre as normas jurídicas reguladoras da respectiva atuação, complementados com as correspondentes proposições de reforma, que, sem prejuízo da efetivação daquelas executáveis por via de Resolução Ministerial, devem ser enviadas à Comissão de Administração Pública.

17. Dentro da Reforma Funcional, os Ministérios e demais órgãos da Administração Central, as Autarquias, Estabelecimentos Públicos e Empresas do Estado deverão dispensar particular atenção à correção e apressamento dos processos decisórios e, em particular, aos mecanismos de delegação de atribuições.

Os Ministérios, órgãos da Administração Central e Autarquias deverão localizar a possível existência de excessiva concentração de funções em seus níveis superiores, fato que origina não apenas demora ou paralisação de certos processos de decisão, mas, também, cria deficiências na capacidade dos funcionários e unidades inferiores para assumir responsabilidades, além de sobrecarregar em demasia as autoridades de alto nível, que ficam impedidas de atividades, muitas vezes, bem mais importantes. Para superar tais inconvenientes, cumpre dar início em cada uma das referidas entidades, a um processo de desconcentração administrativa, através da delegação de competência na tomada de decisões, com a conseqüente definição de responsabilidades. Este processo de desconcentração administrativa, por outra parte, não só deve atingir os níveis elevados ou de direção do órgão central na Capital da República, como, também, estender-se ao plano regional, na forma prevista no Decreto nº

72, de 11-6-69, visto que a ausência de delegação produz, geralmente, ainda, excessiva concentração de tramitações e decisões, sobre assuntos de importância, em determinadas áreas geográficas, dificultando, desse modo, a prestação de serviços e pondo à margem regiões do País com urgente necessidade de desenvolvimento.

O processo amplo de delegação de atribuições a iniciar-se nos Ministérios deve efetivar-se em conformidade com as disposições do Regulamento sobre Delegação de Atos dos Ministros de Estado, baixado pelo Decreto nº 141, 17-9-69. As normas contidas no mencionado Decreto devem ter aplicação, após a realização do estudo sobre as necessidades de desconcentração administrativa e de desenvolvimento regional, obedecendo, entre outros, aos seguintes critérios: concentrar nos níveis de direção a competência para decisões básicas e a formulação de políticas que sirvam de marco de referência às atividades a serem desempenhadas nos diversos níveis administrativos, conservando ali a supervisão e avaliação de resultados; reduzir ao mínimo o trabalho de caráter operacional ou rotineiro nos níveis de direção mais elevados, e estabelecer clara definição de atribuições e responsabilidades dos diferentes níveis de supervisão, para efeito de outorgar-se a necessária autoridade, sempre em consonância com a responsabilidade delegada. Por outro lado, nas propostas de desconcentração administrativa orientada no sentido regional, deve-se estudar detidamente o alcance das atribuições a serem delegadas ou desconcentradas da Capital, procurando deixar nesta principalmente as funções normativas e de definição de políticas.

IV — REFORMA DA FUNÇÃO PÚBLICA

18. A partir do Decreto nº 394, de 14-11-60, que aprovou o Regulamento de Administração de Pessoal para os funcionários públicos federais, começaram a assentar-se as bases na Administração Pública venezuelana para a racionalização do sistema de Administração de Pessoal na esfera do Estado, circunstância que veio a servir de fundamento para a elaboração de um Estatuto da Função Pública, tendo-se progredido consideravelmente neste sentido nos últimos dez anos, sem atingir-se, contudo, o objetivo fundamental de uma reforma da Função Pública.

Na hora presente, a necessidade de tal reforma assume relevo extraordinário, como fundamento para a iniciação das reformas estrutural e funcional do setor público, visto que as modificações estruturais implicam necessariamente alterações no tocante ao pessoal nelas abrangido e as mudanças funcionais só poderão ser conseguidas e mantidas por servidores, cujo rendimento e eficácia garantam um correto desempenho.

A reforma da Função Pública deve orientar-se basicamente no sentido da eliminação dos vícios que tradicionalmente afligem os países em via de desenvolvimento, relacionados com a administração de seus servidores públicos e constituintes do principal obstáculo para a formação de um corpo de funcionários, que se preste a assegurar a maior produtividade dos gastos públicos.

Conseqüentemente, o terceiro aspecto da Reforma Administrativa a ser empreendida em todos os Ministérios e demais órgãos da Administração Cen-

tral e Autarquias, conforme estabelecido nesta Instrução, é a reforma da Função Pública, cujo principal objetivo é melhorar a adaptação dos funcionários públicos ao seu trabalho, logrando maior rendimento e eficácia. A existência de uma lei sobre o funcionalismo público, que institua uma Carreira Administrativa, tecnicamente estruturada, é tida como necessidade inadiável para a correta gestão do sistema de Administração de Pessoal, motivo por que se espera que as Câmaras Legislativas concluam, com a brevidade possível, a discussão e posterior sanção do Projeto para lá encaminhado, de autoria da Comissão de Administração Pública. Nesse ínterim, é necessário que cada entidade pública desenvolva, de imediato, trabalho de avaliação dos métodos utilizados até o presente na respectiva administração de pessoal, a fim de determinar as causas impedidoras da correta aplicação dos princípios vigentes neste particular e, precisando exatamente tais fatos, propor e executar as medidas tendentes a obter a reforma da Função Pública.

19. Para tanto e por constituir a base estrutural sobre que deve apoiar-se qualquer reforma atinente aos Servidores do Estado, os Ministérios e Autarquias devem adaptar-se, sem exceção, ao sistema de Classificação de Cargos vigente na esfera do Poder Central, através do que se poderá lograr a uniformidade necessária em termos de descrição, denominação e remuneração de cargos, assim como: seleção e manutenção de pessoal capaz através de provas competitivas, conformes ao cargo; capacitação de acordo com as atribuições do cargo e regime de promoções, permutas e trans-

ferências, que enseje a satisfação das necessidades, tanto do serviço, como as de natureza individual, e, finalmente, a eliminação do domínio da atividade política, da desigualdade e do favoritismo das retribuições individuais. Assim sendo, deverão incorporar-se ao sistema de Classificação de Cargos e obedecer à escala de remuneração vigente no Poder Executivo todos os Ministérios, demais órgãos da Administração Central e Autarquias, caso já não o tenham feito.

Por outro lado, em virtude de estar em fase de revisão e atualização na Comissão de Administração Pública tanto o Manual Descritivo de Classes de Cargos, como as escalas de remuneração, os Ministérios, demais órgãos da Administração Central e Autarquias, com o assessoramento da referida Comissão, deverão realizar estudos tendentes a esclarecer se o sistema tem nele funcionado satisfatoriamente, ou se só parcialmente se adaptou às suas necessidades. Deverão, igualmente, com o assessoramento da mesma Comissão, efetuar um diagnóstico destinado a determinar quais são as deficiências do sistema ou de sua administração e, em especial: **a)** as classes de cargos existentes na entidade não incluídas no Manual Descritivo de Classes de Cargos; **b)** a diferença existente quanto a requisitos mínimos e tarefas típicas entre o Manual Descritivo de Classes de Cargos e a situação real na entidade estabelecendo as recomendações a respeito e, **c)** os problemas com que se defronta a entidade, levando em conta as classes de cargos ali existentes e os níveis de salário que são pagos em casos análogos no setor privado.

20. Por constituir um dos aspectos fundamentais da Administração de Pessoal, o sistema do recrutamento e seleção de funcionários deve merecer especial cuidado, por parte das entidades públicas, nos seus trabalhos de reforma. O objetivo a perseguir, neste sentido, consistirá na seleção para ingresso, ascensão e capacitação, com base nas condições individuais de nível mental, aptidão, conhecimentos, traços de personalidade e interesses, verificados através de instrumentos válidos e fidedignos.

Em face disto, convém insistir em que nos termos do artigo 122 da Constituição "os empregados públicos estão a serviço do Estado e não de qualquer partido político", pelo que deve erradicar-se definitivamente o vício tradicional de considerarem-se os cargos públicos como uma forma de ajuda aos incompetentes e desempregados e a influência política ou pessoal como requisito básico para nomeação.

Conseqüentemente, as entidades públicas devem constituir, dentro dos respectivos órgãos de pessoal, a correspondente Unidade de Recrutamento e Seleção, com a incumbência de iniciar o cumprimento dos seguintes encargos:

A) Em primeiro lugar, definir a área a ser abrangida pelo sistema. Para tanto, deve-se partir da determinação exata dos cargos que o sistema deve compreender.

De acordo com o art. 8º do Decreto nº 394, de 14-11-60, devem ser selecionados por concurso os candidatos ao ingresso em qualquer cargo da Administração Pública, com exceção dos Diretores-Gerais, Diretores, Con-

sultores Jurídicos, Dirigentes de Pessoal, Secretários Particulares, ocupantes de cargos de confiança de certas autoridades e outros funcionários que, por decisão especial, determinar o Presidente da República. Torna-se, assim, necessário, definir, em cada entidade, quais são os cargos considerados de confiança e os demais a serem excluídos do sistema. Além disso, cumpre determinar, em consonância com a Comissão de Administração Pública, os cargos que possam ser providos, de imediato, através de exames competitivos, e aqueles sujeitos a métodos de avaliação provisional.

B) Em segundo lugar, organizar os serviços de recrutamento e seleção da entidade, implicando na manutenção do registro dos habilitados, na determinação de métodos de avaliação para cargos específicos da entidade, bem como colaboração estreita com a Comissão de Administração Pública, no tocante à elaboração dos instrumentos necessários e regularização dos existentes.

C) Por último, deve ser objeto de atenção especial, por parte da Unidade de Recrutamento e Seleção, os aspectos referentes a acesso e promoção do pessoal, pois tais institutos contribuem para satisfazer, tanto as aspirações individuais, como o interesse do serviço. A elevação funcional deve ser fruto de reconhecimento do mérito, comprovado mediante concurso, conforme estabelece o artigo 1º do Decreto nº 394, de 14/11/60.

21. Pela Circular nº 1330, de 7/12/65, estabeleceu-se procedimento uniforme para a tramitação dos atos relativos a pessoal em todos os Ministérios, demais órgãos da Administra-

ção Central e Autarquias, destacando-se a movimentação de entrada, saída e deslocamentos internos, com repercussão na situação dos cargos e dos empregados. Tais procedimentos, atualmente vigentes e sendo aplicados em todos os Ministérios, e na grande parte das Autarquias, deverão ser entendidos a toda a Administração.

22. Como base para o estabelecimento da Carreira Administrativa na Função Pública e enquanto o competente diploma legal não for aprovado pelo Congresso Nacional, em todos os Ministérios, demais órgãos da Administração Central e Autarquias, deverá-se respeitar a estabilidade do funcionalismo público, nos termos do artigo 15 do Decreto nº 394, de 14/11/60, aos que cumpram com lealdade, honestidade e eficiência os deveres inerentes a seus cargos. Assim sendo, todos os atos sobre pessoal, referentes a demissão ou afastamento do cargo, deverão ter justificação objetiva e documentada, conforme estabelecido na Circular nº 1330, de 7/12/65.

Por outro lado, de acordo com o previsto no artigo 18 do Decreto nº 394, de 14/11/60, constitui responsabilidade dos Chefes e Diretores solicitar ao órgão de pessoal respectivo o procedimento da demissão dos subalternos que hajam incorrido em uma ou mais das faltas assinaladas no artigo 17 do mencionado Decreto nº 394, que justifiquem o afastamento. Com respeito a cada demissão deverá haver um processo, onde constem, além das causas motivadoras da medida, os argumentos expostos pelo empregado em sua defesa, assegurando-se-lhe o direito de ser ouvido.

A Comissão de Administração Pública não dará curso a qualquer solicitação dessa espécie, se não vier acompanhada, por cópia, de todo o processado.

As demissões e dispensas deverão ser notificadas pessoalmente aos funcionários ou empregados correspondentes, devendo-se, em cada notificação, indicar, expressamente, o direito que o interessado tem de recorrer, por via hierárquica, ao Ministro, Presidente ou Diretor de Autarquia, conforme o caso, aos quais cumpre procurar resolver o assunto, no prazo de 30 dias, contados a partir da respectiva interposição.

23. A disciplina na Função Pública deve considerar-se como essencial para conseguir-se uma Administração Pública eficiente, sendo, por outro lado, elemento fundamental na organização da Carreira Administrativa.

Por esse motivo, os funcionários e empregados públicos dos Ministérios e Autarquias deverão ser sempre punidos, quando incorrerem em falta e de acordo com a gravidade desta, nos termos dos artigos 16 e 17 do Decreto nº 394, de 14/11/60. Os funcionários supervisores são responsáveis pela iniciação dos processos disciplinares, sempre que haja pertinência.

Além disso e segundo a norma constante do artigo 122 da Constituição, os funcionários e empregados públicos deverão manter absoluta imparcialidade política, em face do Governo, cumprindo colaborar sempre com ele, com o mais alto espírito de lealdade, como base para a estabilidade, a fim de obedecer fielmente as disposições constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis. Em todos

os Ministérios e Autarquias cabe ser exigida escrupulosa imparcialidade política de todos os servidores públicos em exercício do respectivo cargo.

24. Como base para o estabelecimento da Carreira Administrativa do Serviço Público, em todos os Ministérios, demais órgãos da Administração Central e Autarquias, deverá realizar-se uma apreciação anual do modo como os funcionários e empregados públicos se desincumbem de suas obrigações, em conformidade com as normas e procedimentos estabelecidos pela Comissão de Administração Pública. Esta qualificação ou avaliação que poderá servir de ponto de partida para o processo de demissão ou para a determinação dos acessos e promoções, ou para a previsão de estímulos morais ou materiais na administração respectiva, deverá realizar-se com a maior objetividade e imparcialidade, por parte dos superiores imediatos dos funcionários ou empregados públicos aferidos. Estes terão direito a conhecer o resultado da avaliação e de pedir reconsideração, quando julguem ter havido impropriedade, com base no artigo 13 do Decreto nº 394, de 14/11/60.

25. Como requisito fundamental para o aprimoramento da Administração Pública em geral e para a realização da Reforma Administrativa, todos os Ministérios, demais órgãos da Administração Central, Autarquias, Estabelecimentos Públicos e Empresas do Estado, deverão realizar um decidido esforço para capacitar, adestrar e aperfeiçoar seus funcionários e empregados públicos. Nesse sentido, torna-se função de todos os Diretores e Chefes promover o adestramento e ca-

pacitação de seus subordinados, visando a aumentar-lhes os conhecimentos e habilidades, para lograr deles uma atitude positiva e construtiva, em benefício da instituição e do trabalho que realizam. Além disso, a participação dos funcionários e empregados públicos em cursos de capacitação e aperfeiçoamento será mais um elemento na determinação dos estímulos morais ou materiais que a entidade respectiva deve conceder-lhes.

Nessa conformidade, é de iniciar-se o processo de adestramento e as medidas tendentes a desenvolver o funcionário, no momento mesmo em que este faça seu ingresso na Administração, devendo tal atividade ser cumprida mediante programa de orientação ou introdução que lhe permita conhecer o que a organização lhe oferece de imediato e quais as responsabilidades impostas, dentro de um quadro de objetivos institucionais com que se deva identificar.

De acordo com o estabelecido no Decreto nº 780, de 26/6/62, que criou a Escola Nacional de Administração Pública, é responsabilidade desta formar e treinar o pessoal necessário aos serviços do Estado, bem como colaborar com as entidades públicas e privadas no ensino, pesquisa e difusão das ciências e técnicas concernentes à Administração Pública. Em virtude disso, como passo preliminar para a elaboração de uma política racional de formação, capacitação e aperfeiçoamento dos funcionários e empregados públicos, competirá à Escola Nacional de Administração Pública: organizar e dirigir cursos, em escala nacional, de capacitação e aperfeiçoamento em Administração Pública e técnicas admi-

nistrativas; assessorar e coordenar junto às diversas entidades da Administração Pública, no tocante à realização dos programas de formação e capacitação de funcionários e empregados, que venham a ser formulados, dentro ou fora de suas dependências; planejar e prestar assessoramento na elaboração de todos os programas de capacitação de caráter especial, que se considerem necessários, dentro das diversas dependências da Administração Pública; coordenar junto aos Ministérios, demais órgãos da Administração Central, Autarquias, Estabelecimentos Públicos e Empresas do Estado, nos estudos para fins de determinação das necessidades de treinamento e aperfeiçoamento nas diversas dependências da Administração Pública; adequar os diversos programas de capacitação, seja para formação, seja para treinamento, às necessidades da Reforma Administrativa, e, por fim, cuidar da planificação das atividades de formação e capacitação em escala nacional, provendo, assim, os recursos humanos necessários à realização da Reforma Administrativa.

Não obstante as responsabilidades da Escola Nacional de Administração Pública, que, pela própria natureza, criam a obrigação, para todas as entidades visadas nesta Instrução, de utilizar os serviços por ela prestados, no tocante a capacitação e aperfeiçoamento dos funcionários e empregados do Governo, todos os Ministérios e Autarquias deverão organizar seus respectivos programas de treinamento, de caráter específico, utilizando-se do assessoramento da referida Escola. Para tanto, em cada Ministério ou Autarquia deverá existir uma Unidade de treina-

mento, como dependência do órgão de pessoal correspondente. Todas as Unidades de Treinamento serão coordenadas pela Escola Nacional de Administração Pública e terão por finalidade básica ministrar o treinamento requerido pelo funcionalismo, nos próprios locais de trabalho. O objetivo da organização das diversas Unidades de Treinamento é assegurar que haja, em cada Ministério ou Autarquia, uma dependência capaz de exercer o controle da função de capacitação e adestramento de pessoal, mantendo, ao mesmo tempo, a continuidade no desenvolvimento do programa.

Corresponderá, ainda, à Escola Nacional de Administração Pública a ordenação das Atividades de todas as Escolas especializadas, destinadas aos servidores públicos, atualmente existentes nos Ministérios e Autarquias, para o fim de integrá-las numa política nacional e geral de formação e aperfeiçoamento do funcionalismo público. Para tanto, as referidas Escolas estão obrigadas a dispensar atenção, prioritariamente, às recomendações e apelos formulados pela Escola Nacional de Administração Pública.

26. Como passo preliminar para a elaboração de um Estatuto da Função Pública, levando em conta a enorme diversidade e dispersão de normas legais e regulamentares referentes a funcionários e empregados públicos, todos os Ministérios e Autarquias deverão realizar, e submeter à Comissão de Administração Pública, estudo exaustivo e detalhado sobre as normas legais e regulamentares, bem como sobre as diversas Resoluções e Atos Administrativos da entidade, concernentes a qualquer aspecto da Fun-

ção Pública da respectiva Administração de Pessoal, considerando, particularmente, o que se relaciona com ingresso, seleção, recrutamento, nomeação, posse, estabilidade, promoção, demissão, férias, licenças, concessões, classificação, remuneração, horário de trabalho, serviço extraordinário, disciplina, previdência social, pensões, aposentadoria, responsabilidades, direitos e deveres, capacitação, treinamento, aferição de merecimento, hierarquia e outras matérias semelhantes.

27. Por último, como parte da Reforma da Função Pública, em cada Ministério e Autarquia deverá proceder-se uma avaliação exaustiva das diretrizes políticas existentes na entidade, no tocante a sua Administração de Pessoal, e da participação que em sua formulação hajam tido as respectivas unidades de pessoal. Quanto a estas últimas, dever-se-á analisar a sua estrutura e funcionamento, como parte do processo de racionalização estrutural e funcional a desenvolver-se em cada entidade, propondo-se, ouvida a Comissão de Administração Pública, as medidas de reforma, julgadas convenientes, nos respectivos projetos de Reforma Estrutural. Em qualquer caso, cumpre prever-se a organização do Departamento de Pessoal, como unidade auxiliar, colocado em nível superior, dentro do Ministério ou Autarquia.

V — ADVERTÊNCIAS FINAIS

28. Ficam, assim, estabelecidos os lineamentos gerais para a programação e realização da Reforma Administrativa na Administração Pública Nacional, que os Ministérios e demais órgãos da Administração Central, as

Autarquias, Estabelecimentos Públicos e Empresas do Estado, com o assessoramento da Comissão de Administração Pública, deverão seguir e executar, precisa e exatamente, no que lhes for aplicáveis, durante o ano de 1970 e nos seguintes, observando os períodos e datas que o Poder Executivo venha a determinar.

É necessário ficar claro que uma das metas fundamentais da Reforma Administrativa é reduzir as áreas de despesa, com o propósito de liberar recursos suscetíveis de serem invertidos em setores de maior produtividade. Por isso, as reestruturações e inovações que se proponham devem ter em vista reduzir ou estabilizar os gastos correntes, nunca se traduzindo em aumento de custo do funcionamento da máquina administrativa. Eis por que os objetivos de reorientação e racionalização dos gastos públicos estão de tal modo vinculados ao processo de Reforma Administrativa.

29. A todas as pesquisas, estudos, trabalhos e atividades que cada entidade deverá realizar, conforme se determina nesta Instrução, cabe dar-se caráter absolutamente prioritário, de maneira que em todos os órgãos visados nesta Instrução a programação se execute rigorosamente de acordo com o cronograma.

Todos os funcionários e empregados públicos e, em particular, os Ministros, Diretores-Gerais, Chefes de Repartições, de Divisão, de Seção etc. bem como os Presidentes ou Diretores e altos funcionários dos diversos órgãos da Administração Central, das Autarquias, Estabelecimentos Públicos e Empresas do Estado, nos termos do artigo 13 do Decreto nº 141, de

17-9-69, são responsáveis pela promoção, desenvolvimento e execução da Reforma Administrativa na sua área de atividade, devendo, então, prestar toda cooperação à Comissão de Administração Pública e às Unidades Coordenadoras da Reforma Administrativa da respectiva entidade, em seus trabalhos específicos. Nesse sentido, ademais, todos os funcionários e empregados públicos, e em particular os acima referidos, ficam responsáveis pelo exato cumprimento do que se determina na presente Instrução. De igual modo, todos os Ministérios deverão exigir observância e execução da presente Instrução por parte das Autarquias e Empresas do Estado a eles vinculadas. Neste particular, as Autarquias controlarão as Empresas do Estado, de que sejam acionistas majoritárias.

30. As entidades a que se dirige a presente Instrução, ouvidas previamente, de acordo com o artigo 9º do Decreto nº 103, de 23-7-69, deverão ceder à Comissão de Administração Pública os funcionários que, a juízo desta, se tornem necessários à execução dos programas concernentes à Reforma Administrativa.

Por outro lado, as mesmas entidades deverão remeter, com presteza, à mencionada Comissão uma cópia de

todos os estudos, informes e análises que hajam efetuado, ou que venham a efetuar na respectiva esfera de ação, bem como as propostas de Reforma Estrutural, Funcional ou da Função Pública, que se elaborem em cumprimento à presente Instrução. Para tanto, deve ser levado em conta o que dispõe o Decreto nº 103, de 23-7-69, e o Decreto nº 141, de 17-9-69.

De modo semelhante, toda modificação estrutural da Administração Pública Nacional, que implique alteração, eliminação ou criação de unidades administrativas, dependências ou órgãos, deverá decorrer de prévio estudo da repartição interessada e da Comissão de Administração Pública, com a aprovação do Conselho de Ministros.

Para execução das atividades de microanálise estrutural e funcional, a Comissão de Administração Pública elaborará metodologia a ser utilizada pelas entidades públicas, que, conforme o caso, adaptá-la-á segundo suas próprias particularidades, contando para sua aplicação com o assessoramento da mesma Comissão.

Para melhor cumprimento e execução da presente Instrução, a Comissão de Administração Pública fica autorizada a dirigir circulares, complementares e esclarecedoras, a todas as entidades responsáveis.