

A Reforma Administrativa na Colômbia

ALEXANDRE MORGADO MATTOS

1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONAIS

O plebiscito de 1957, conseqüência do movimento político ocorrido a 10 de maio, provocou profundas modificações na organização e no exercício do poder público. Os partidos políticos tradicionais renunciaram ao contrôle hegemônico dêsse poder e concordaram em participar de um governo conjunto de responsabilidade compartilhada. Nestes têrmos ficou como Constituição Política vigente a de 1886, com as reformas de caráter permanente introduzidas até à promulgação do Ato Legislativo número 1, de 1947, inclusive, e com as modificações consagradas na mencionada consulta popular.

2. BASES LEGAIS

Partindo das bases definidas no plebiscito de 1957, e já dentro do funcionamento normal do ramo legislativo do poder público, foi expedida a Lei número 19, de 1958, «sôbre Reforma Administrativa». A Lei 19 teve como finalidade específica dar ao exercício do poder, no ramo executivo, uma ordenação técnica. Dentro dêsse ordenamento, a dita Lei contemplou os seguintes objetivos:

- a) assegurar a coordenação e a continuidade da ação oficial, conforme os planos de desenvolvimento progressivo estabelecidos ou que venham a ser estabelecidos por lei;
- b) assegurar a estabilidade e a preparação técnica dos funcionários e empregados públicos;
- c) promover o ordenamento racional dos serviços públicos e a descentralização daqueles que possam funcionar mais eficazmente sob a direção das autoridades locais;
- d) simplificar e tornar mais econômicos os trâmites e procedimentos burocráticos;
- e) evitar a duplicidade de funções ou atividades paralelas;
- f) propiciar o exercício de um contrôle administrativo adequado.

3. INSTRUMENTOS DA REFORMA

Para alcançar tais objetivos, a própria Lei 19 criou os necessários instrumentos administrativos, os quais foram os seguintes:

- a) Conselho Nacional de Política Econômica e Planejamento;
- b) Departamento Administrativo de Planejamento e Serviços Técnicos;
- c) Comissão Nacional do Serviço Civil;
- d) Departamento Administrativo do Serviço Civil;
- e) Sala do Serviço Civil no Conselho de Estado;
- f) Escola Superior de Administração Pública.

Por outro lado, o Governo, interpretando o conjunto de disposições da Lei 19, e como meio adequado para adiantar a reforma ou reorganização dos Ministérios e Departamentos Administrativos, criou a Comissão de Reforma Administrativa.

4. REORGANIZAÇÃO DO RAMO EXECUTIVO DO PODER PÚBLICO

A Comissão de Reforma Administrativa elaborou o estatuto básico, disciplinador dessa reforma, ou seja, o Decreto número 550, de 1960, cujas normas fundamentais foram as seguintes:

a) O Ramo Executivo do Poder Público, no plano nacional, ficou integrado com os seguintes organismos administrativos: (1) Presidência da República, (2) Ministérios, (3) Departamentos Administrativos, e (4) Estabelecimentos Públicos;

b) Os Ministros e os Chefes dos Departamentos Administrativos são os Chefes Superiores da Administração, correspondendo a eles, de acordo com o Presidente da República, a adoção das diretrizes básicas e dos planos de ação, relativamente aos serviços de que são encarregados;

c) Aos Estabelecimentos Públicos e demais entidades com autonomia administrativa compete o cumprimento ou execução dos planos adotados pelo Governo, isto é, pelo Presidente da República e pelo Ministro ou Chefe do Departamento respectivo;

d) As atividades dos Ministérios e Departamentos Administrativos devem desenvolver-se de conformidade com um planejamento sistemático e de acordo com um método de controle que permita verificar o cumprimento quantitativo e qualitativo dos planos, programas de trabalho e regulamentos, através da comparação do rendimento com normas tipo de produtividade;

e) Os serviços devem ser descentralizados quanto à sua execução, cabendo aos Ministérios e Departamentos adotarem os planos e os controles técnicos e administrativos da execução desses planos;

f) Os Departamentos exercem a função «administrativa» e os Municípios a função «executiva»;

g) As distintas dependências de um Ministério ou Departamento Administrativo devem constituir um organismo racionalmente integrado, do ponto de vista da hierarquia e da divisão do trabalho;

h) Os distintos serviços técnicos têm unidade em sua administração, com o fim de que sua prestação seja econômica para o fisco e expedita para o público;

i) A Direção de cada um dos Ministérios corresponde ao Ministro respectivo, que a exerce com a colaboração direta do Secretário-Geral e do Diretor. O Ministro é a primeira autoridade administrativa e técnica do ramo. O Secretário-Geral é um funcionário de livre escolha e remoção. O Diretor é um funcionário pertencente à carreira administrativa e a seu cargo estão, de modo principal, as funções técnicas;

j) Cada Ministério terá um Conselho Nacional, encarregado de assessorar o Ministro na adoção e execução das diretrizes e planos de ação;

k) Haverá igualmente Serviços de Planejamento, Coordenação e Avaliação, dos quais faz parte uma Seção de Organização e Métodos;

l) Os Ministérios envolvidos em programas de investimento, terão um Comitê de Planejamento;

m) Cada Ministério e Departamento Administrativo terá Serviço Jurídico ou um Assessor Jurídico, conforme suas necessidades;

n) A denominação das dependências dos Ministérios e Departamentos ficará restrita à seguinte nomenclatura: (1) Ramo, (2) Divisão, (3) Seção, e (4) Grupo;

o) Cada Ministério será dividido em dois ramos principais: (1) Ramo Técnico e (2) Ramo Administrativo;

p) Em cada Ministério e Departamento Administrativo funcionará um Comitê de Coordenação.

5. SERVIÇO CIVIL E CARREIRA ADMINISTRATIVA

A reforma administrativa ordenada pela Lei 19, além da reestruturação orgânica e do planejamento econômico, contempla, como aspecto fundamental, a organização do Serviço Civil e da Carreira Administrativa. No exercício das faculdades que para este efeito lhe conferiu a Lei 19, o Governo expediu o Decreto número 1.732, de 1960, que adotou o Estatuto da Carreira Administrativa e consagrou outras normas sobre o Serviço Civil. Os aspectos principais desse decreto são os seguintes:

A. Funcionário Público

A Reforma Constitucional Plebiscitária dispôs que a designação dos funcionários e empregados públicos que não pertençam à Carreira Administrativa deve ser feita de maneira que as distintas esferas do ramo executivo reflitam equilibradamente a composição política do Congresso, e deferiu à lei adotar as normas orgânicas da Carreira. O Estatuto, em sua parte primeira, define a qualidade de funcionário ou empregado público para determinar a extensão do Serviço Civil, e dentro dêste os cargos compreendidos na Carreira Administrativa não submetidos às normas de paridade política. Segundo o Estatuto são também empregados públicos os que prestem seus serviços nos estabelecimentos ou institutos descentralizados do Estado em empregos permanentes e ainda que sua vinculação se origine de um contrato de trabalho.

B. Classificação de Cargos e Remuneração

Dispõe igualmente o Estatuto que todos os empregos do Serviço Civil devem ser objeto de uma classificação de acôrdo com as funções que lhes correspondam. A classificação serve de base para determinar a remuneração de cada emprêgo, de acôrdo com a escala de soldos fixada em lei, e com as qualificações que se exijam dos aspirantes nos concursos organizados para prover os empregos de carreira.

C. Carreira Administrativa

A segunda parte do Estatuto organiza a Carreira Administrativa. Em primeiro lugar determina que nela estão compreendidos todos os empregos do Serviço Civil com exceção dos cargos que taxativamente enumera e que se relaciona, principalmente com os funcionários políticos, como Ministros, Governadores, Prefeitos e seus Secretários, Chefes de Missões Diplomáticas, funcionários de período fixo e outros.

D. Nomeações

O aspecto fundamental da Carreira Administrativa relaciona-se com o sistema consagrado para prover os cargos nela compreendidos. Todo chefe de organismo governamental, para fazer uma nomeação referente a um emprêgo compreendido na Carreira Administrativa, deverá solicitar o candidato à Comissão Nacional do Serviço Civil, que entre suas atribuições tem a de estabelecer as listas de candidatos capacitados para as diferentes classes de

empregos públicos, mediante concursos realizados pelo Departamento Administrativo do Serviço Civil, segundo as normas ditas pela Comissão Nacional do Serviço Civil. A seleção por concurso baseia-se exclusivamente nas aptidões e méritos do candidato. Qualquer recomendação de caráter político ou pessoal determina inexoravelmente a desqualificação do aspirante. Todos os empregados nomeados através do sistema de concurso, ingressam em período de prova, de seis a dezoito meses. Os empregados que obtenham qualificação satisfatória serão incluídos na Carreira Administrativa.

E. Estabilidade dos Empregados

A Carreira Administrativa, consagrada no Estatuto, não se inspira na idéia de imobilidade do empregado, mas num conceito diferente, mais dinâmico e adaptado às necessidades da administração, ou seja, o da estabilidade condicionada ao eficiente cumprimento das tarefas atribuídas ao empregado. Assim, leva-se em conta os legítimos interesses da administração e os do pessoal a seu serviço. Enquanto o empregado cumprir satisfatoriamente as tarefas de que é incumbido, e que serão objeto de avaliação periódica, pode sentir-se seguro quanto à conservação de seu emprego, e desfrutará de tôdas as possibilidades de acesso brindadas pela carreira.

F. Pessoal Atual

O único procedimento aceito pelo Estatuto para ingresso à Carreira Administrativa é o do mérito estabelecido mediante concurso. O pessoal atual da administração não está excluído deste processo. Os empregados não selecionados por concurso que desempenhem empregos compreendidos na Carreira Administrativa continuarão sendo de remoção livre, mas as vacâncias que se produzirem deverão prover-se invariavelmente com candidatos selecionados através de concurso pela Comissão Nacional do Serviço Civil.

G. Nomeação Provisória

O Estatuto prevê que no período inicial de implantação do sistema os organismos do Serviço Civil não possam produzir o número de candidatos selecionados que exija o movimento de pessoal administrativo, e para este caso a Comissão Nacional pode autorizar nomeações provisórias enquanto não houver candidatos selecionados por concurso.

H. Regime Disciplinar

A aplicação de sanções aos funcionários de carreira está submetida a um regime disciplinar especial que contempla a intervenção das Comissões de Pessoal que funcionem nos diversos organismos administrativos e, nos casos mais graves, como na privação do cargo, a da Comissão Nacional do Serviço Civil. O regime disciplinar inspira-se no critério de assegurar os direitos do empregado e consulta ao mesmo tempo as conveniências da Administração.

I. Carreira Diplomática

O Estatuto dispõe sobre a agrupação do pessoal administrativo em quadros que se organizam por serviços ou por afinidade dos empregos, e que servem de marco para regulamentar os acessos e traslados e, em geral, particularizar a aplicação das normas gerais contidas no Estatuto da Carreira Administrativa. As bases para a organização do quadro correspondente à Carreira Diplomática e Consular foram adotadas pelo próprio Estatuto, que especificou normas especiais em consonância com a natureza própria do serviço diplomático.

J. Nomenclatura e Escala de Salários

Por meio do Decreto número 1.678, de 1960, ficou estabelecida a nomenclatura e a escala de salários para os empregos do Serviço Civil. Este decreto visou a por em ordem a denominação dos empregos públicos mediante sua agrupação por classe e séries, o que torna possível a determinação adequada de funções e requisitos para facilitar, por um lado, a regulamentação dos concursos e, por outro, a implantação do princípio de que a igual trabalho corresponde igual remuneração. Visa-se, desta forma, terminar com a anarquia existente na denominação dos cargos públicos e assentar as bases para uma política de salários. Os organismos do Serviço Civil administrarão o sistema, a fim de dar-lhe flexibilidade e adaptá-lo às circunstâncias e possibilidades do país.

K. Organismos do Serviço Civil

Para administrar o Serviço Civil e a Carreira Administrativa, a Lei 19 criou a Comissão Nacional e o Departamento Administrativo do Serviço Civil, e dispôs sobre a organização da Escola Superior de Administração Pública. Organizados inicialmente o Departamento e a Comissão pelo Decreto 1.153, de 1959, suas funções e estrutura definitivas foram baixadas pelo Decreto 1.679, de 1960.

A Comissão é um organismo independente, integrado por quatro membros designados pelo Presidente da República mas respeitando as normas de paridade política, para um período de quatro anos. Corresponde à Comissão regulamentar os concursos, integrar as listas de pessoas capacitadas para o desempenho de empregos públicos de carreira, autorizar nomeações interinas ou provisórias quando não haja candidatos regularmente selecionados, regulamentar o período de prova, autorizar a inscrição dos empregados na Carreira Administrativa e os acessos ou promoções, regulamentar a avaliação do mérito, aprovar a classificação de cargos e emitir decisões em casos especiais de disciplina.

Ao Departamento Administrativo do Serviço Civil corresponde a administração e a coordenação do sistema legal do serviço civil e da carreira administrativa. Sua estrutura contempla as atividades típicas de pessoal como seja a classificação de cargos, o estudo das escalas de salários, a seleção de empregados, e aperfeiçoamento de pessoal em serviço. Para operar em coordenação e segundo as instruções do Serviço Civil, haverá em cada organismo administrativo uma Divisão de Pessoal, que executará em relação ao respectivo organismo as funções próprias do Departamento.

Complemento natural de um sistema de seleção de pessoal baseado no mérito, e de promoção e estabilidade baseada na eficiência, é proporcionar aos empregados em serviço meios para seu aperfeiçoamento e aos aspirantes a cargos públicos centros docentes para sua adequada preparação. Tais necessidades serão atendidas pela Divisão de Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Civil e pela Escola Superior de Administração Pública que preparará pessoal para os níveis médio e superior da hierarquia administrativa.

6. EXECUÇÃO DA REFORMA DO SERVIÇO CIVIL

Adotados os estatutos a que se fez referência, tornou-se necessário acomodar a velha organização administrativa ao novo sistema. Com este objetivo, vêm sendo expedidos decretos que consagram os novos quadros de pessoal dos organismos administrativos e as funções, nomenclatura e remuneração que correspondem aos empregos adstritos aos respectivos serviços. Os decretos ditados abarcam quase a totalidade da Administração Nacional não descentralizada e assim, não menos de 40.000 funcionários nacionais receberam, ao serem incorporados seus cargos à nova nomenclatura e escala de salários, o benefício de um tratamento equitativo em relação à importância de seus cargos e de um aumento da remuneração.

Para chegar a um exato conhecimento dos empregos que integram a Administração Pública e que permita sua classificação

técnica em relação às suas funções, importância e necessidade, iniciou-se um programa de análise objetiva de todos eles. Tal trabalho será acelerado quando entrarem a funcionar os Serviços de Pessoal dos diversos organismos da administração pública, criados para adiantar a reforma, com funcionários já selecionados por concurso e que estão submetidos a um processo especial de treinamento.

Atividades já iniciadas para orientar estas iniciativas referem-se ao censo geral dos funcionários públicos nacionais, e a elaboração de um dicionário ocupacional ou descrição-tentativa das tarefas típicas executadas nas diversas categorias de empregos, e das qualificações necessárias para quem as desempenham. Simultaneamente, a Comissão e o Departamento avançam no estudo do complexo total da Administração Pública para intentar a classificação dos diversos serviços e integrar os quadros administrativos ou marcas dentro dos quais se possam estruturar logicamente as hierarquias funcionais, e organizar os acessos e sistemas de avaliação do trabalho.

A Comissão e o Departamento, em matéria de seleção, preocupam-se em implantar sistemas suficientemente ágeis e que respondam ao ritmo das necessidades da Administração e que atendam, no que respeita a labores essencialmente ocupacionais, à exploração de capacidades específicas e, nos níveis profissionais, à investigação de aptidões dentro de zonas culturais que se supõe estabelecidas com certificados de estudo ou títulos acadêmicos. A seleção por aptidão nesta categoria profissional complementa-se com cursos de capacitação nas funções próprias dos cargos que devam desempenhar. Este sistema foi iniciado com os advogados de rendas, diretores de estabelecimentos penitenciários, diretores dos serviços de pessoal, e funcionários de organização e métodos.

Para acelerar a seleção, ao lado do sistema ordinário de convocação para concursos especiais, adotou-se uma espécie de concurso permanente, por inscrição aberta, de modo que qualquer pessoa que deseje trabalhar na Administração possa inscrever-se para o fim de ser imediatamente submetido a exame de aptidão e à avaliação de seus méritos e qualificações.

7. ALCANCE DA REFORMA DO SERVIÇO CIVIL

O sistema do Serviço Civil, consagrado pelos diplomas legais expedidos pelo Governo como complementação da Lei 19, tem a pretensão de acolher as orientações mais modernas e as técnicas mais avançadas no manejo de pessoal e implica numa mudança profunda nos costumes políticos e administrativos. Dispondo o país de um corpo capaz e estável de servidores públicos, encontrarão os trabalhos governamentais a base humana que definitivamente é a que determina o êxito dos programas e plataformas da Administração.