

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS
ADMINISTRATIVAS

*Normas Destinadas ao Preparo e Execução de Reformas
Administrativas*

35.071

Por WILLIAM F. FINAN, Diretor-Adjunto de Administração, e ALAN L. DEAN, analista, ambos do Bureau do Orçamento da Presidência da República (Estados Unidos).

Tradução, patrocinada pelo Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, do original inglês publicado na Revista Internacional de Ciências Administrativas — Vol. XXIII — 1957 — N.º 4.

Seção I

DEFINIÇÕES E ÂMBITO

A. O presente tópico diz respeito ao processo de reforma administrativa e aos meios, técnicas, sistemas e normas específicas através os quais os governos dos países respectivos identificam, preparam, apóiam ou põem em prática melhoramentos na administração ou na máquina governamental. Assim, a palavra «normas», conforme empregada no título dêste artigo, deve ser interpretada como abrangendo tôdas as medidas destinadas a promover reformas administrativas, conforme se verá.

B. Assim definida, aplica-se a expressão «reforma administrativa» a todos os melhoramentos introduzidos na máquina executiva, desde os reajustamentos fundamentais na estrutura governamental até as pequenas alterações no modo de executar o serviço em um departamento ou ministério. A amplitude dessa definição deriva da convicção de que fazer ajustamentos numerosos, embora relativamente pequenos e inconspícuos, de organização e métodos, pode ter tanta importância para o melhoramento da qualidade da administração quanto as mais profundas reformas de aplicação em todos os setores do governo.

C. Tentou-se incluir tantas das normas diretamente relacionadas ao preparo, apoio ou efetivação de reformas administrativas quantas foi possível identificar. Fica entendido, porém, que o presente trabalho não trata de reformas feitas diretamente pelos representantes do povo de uma nação,

como no caso de emendas à Constituição ou da adoção de uma nova Carta Magna. Além do mais, foi impossível discutir os diversos meios, eventos ou ações que podem, indiretamente, afetar a organização e funcionamento dos órgãos executivos do governo. É bem possível, também, que normas merecedoras de inclusão neste trabalho tenham sido omitidas por não terem ocorrido aos autores.

D. As normas relacionadas no presente trabalho e os comentários sobre sua aplicação foram extraídos da experiência dos governos sobre os quais se conseguiram informações razoavelmente atualizadas. Essas informações foram, em grande parte, derivadas dos comentários escritos, feitos em torno de um esboço deste trabalho, por membros do Instituto residentes em mais de vinte países diferentes, bem como das deliberações do Décimo Congresso de Ciência Administrativa, realizado em Madri, de 3 a 8 de setembro de 1956.

E. Em anexo ao presente relatório encontra-se um estudo sobre o emprego de comissões para reformas administrativas.

Seção II

IMPORTÂNCIA DA REFORMA ADMINISTRATIVA

A. O alto índice de progresso tecnológico, o rápido avanço da industrialização, as alterações da situação de países antes sujeitos, no todo ou em parte, ao controle de outros Estados e o conseqüente aumento, em número e em complexidade, das atividades governamentais, exigiram consideráveis esforços da tradicional máquina de governo, em todas as partes do mundo. Disso tem resultado a preocupação constante de buscar modos e meios de modernizar a administração pública e elevar sua eficiência a um nível capaz de atender à demanda atual e futura.

B. O objetivo central da reforma administrativa é arquitetar e pôr em prática as alterações necessárias a habilitar os órgãos administrativos a realizarem os programas do governo, de maneira eficaz e responsável. Não é suficiente aprovar leis destinadas a atender às necessidades primordiais do povo, já que tais necessidades não serão atendidas se o sistema administrativo não estiver habilitado a dar execução pronta e eficiente a essas leis. Os melhoramentos introduzidos na administração, portanto, ajudam a assegurar que as intenções do governo realmente se traduzem em ação e que o cidadão de fato obtenha os serviços a que tem direito. Ajudam, também, a produzir o máximo rendimento para o capital que o governo pode destinar a determinada finalidade de ordem pública.

Seção III

APLICAÇÃO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

A. As diversas normas adiante discutidas podem ser aplicadas pelos governos de muitas e diferentes maneiras. Nem todas serão igualmente eficientes ou mesmo adequadas a todos os países. As diferenças no tamanho ou na forma de governo, a tradição, as atitudes do povo, a disponibilidade

de pessoal especializado e muitos outros fatores podem ser decisivos ao se determinar a vantagem ou desvantagem da aplicação de determinada norma.

Deve ficar bem claro, portanto, que essas normas não se apresentam como um catálogo de medidas a serem adotadas em cada nação na certeza de aperfeiçoarem sua administração pública. Constituem mais um inventário feito com base na experiência de muitos governos. Deve-se considerar cuidadosamente cada uma das diversas normas mencionadas nesse inventário antes de se chegar a uma decisão quanto ao seu valor potencial em diferentes situações. Espera-se que a descrição, aqui feita, das realizações de diversos países em matéria de elaboração de normas para reformas administrativas, será de valia na seleção de processos de já comprovada eficiência para aplicação em outros países.

B. Mesmo quando se verifica que determinada norma pode ser proveitosamente utilizada por outro país, sua aplicação deve ser levada a cabo de modo a tirar proveitos da situação local. Se um governo necessita de um órgão central de administração que o auxilie em suas tentativas de aperfeiçoar a administração, aquele órgão só será bem sucedido se fôr enquadrado de tal forma na estrutura existente que se torne parte vital do fluxo das atividades oficiais. Se uma comissão ou junta é chamada a realizar um estudo ou levantamento, o país que a constituir deve dar-lhe posição, organização e atribuições que, dentro de limites razoáveis, sejam compatíveis com os costumes locais. Medidas que vingariam se adequadamente adaptadas a um quadro administrativo modificado, podem revelar-se decepcionantes se transplantadas sem atenção às circunstâncias especiais em que devam operar dentro de um novo ambiente nacional.

C. O fato de que uma norma destinada a aperfeiçoar a administração não daria, hoje, resultado em determinado país, não significa necessariamente que a mesma norma não possa produzir frutos em outra oportunidade. A adoção de novo processo, de utilidade imediatamente comprovada, pode abrir caminho para a introdução de outras medidas convenientes, em virtude das modificações que é capaz de provocar na capacidade, na compreensão ou na atitude dos funcionários ou do público. O avanço no sentido de uma administração melhor é muitas vezes desanimadoramente lento, mas a determinação de partir do que já existe e lutar sempre por algo melhor produzirá, em última instância, aperfeiçoamentos duradouros da administração dos negócios públicos.

D. A reforma administrativa é um processo contínuo e só se podem esperar resultados reais e duradouros reconhecendo-se esse fato. É verdade que alguns dos meios examinados abaixo destinam-se a períodos curtos de esforço intensivo. Outros, como as comissões mistas do executivo e do legislativo, encarregadas de revisões amplas da máquina governamental, revelam-se mais eficientes se usadas moderadamente. Contudo, o progresso do conhecimento humano é tão rápido e as condições em que se processa a administração pública alteram-se tão celeremente que o governo que deixar de trabalhar constantemente no sentido da reforma poderá, em curto espaço de tempo, testemunhar um declínio na correspondente qualidade de sua administração. Eis porque se deve dar destaque às normas que proporcionam apoio contínuo às autoridades responsáveis em seus esforços pelo

aperfeiçoamento da administração. Os próprios dirigentes devem reconhecer que trabalhar por melhor organização e por melhores métodos representa parte integrante e inevitável da tarefa de qualquer administrador que se pretenda constituir em trunfo para o seu governo.

Seção IV

NORMAS ESPECÍFICAS DESTINADAS AO PREPARO E EXECUÇÃO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Antes de apreciar as normas específicas destinadas a promover reformas administrativas, deve-se notar que em qualquer governo a qualidade da administração dependerá, em última análise, da técnica administrativa posta em prática onde é realmente executado o trabalho, isto é, dentro de cada ministério ou departamento (1). Todos os esforços para planejar e executar melhorias administrativas falharão, por força, se os dirigentes dos ministérios e das principais divisões (2) a eles subordinados não possuírem vontade ou capacidade para administrar competentemente os programas que lhes são cometidos. É, portanto, conveniente examinar em primeiro lugar o que os departamentos e ministérios podem fazer por si mesmos. Depois disso, poder-se-á cogitar de utilizar normas de outras procedências, atendendo para o fato de que seu valor dependerá da repercussão que tiverem dentro das repartições (3).

A. Processos usados principalmente nos Departamentos e Ministérios

1. *Formação de pessoal de assessoramento (ou de administração geral)* — Se o departamento ou ministério fôr suficientemente grande quanto ao número de servidores ou ao âmbito de operações, é medida essencial, para o aperfeiçoamento sistemático da administração, a formação de um competente pessoal de assessoramento (ou de administração geral) (4) e a máxima utilização de suas aptidões. Cabe geralmente ao pessoal de organização e métodos, de administração de pessoal e de orçamento a maior parcela na elaboração e recomendação de reformas administrativas. Se o departamento ou ministério é pequeno, será possível menor especialização. Mesmo aqui, contudo, o chefe do departamento ou ministério deve poder recorrer a um ou mais assessores estáveis para auxiliar o aperfeiçoamento da administração interna. É desnecessário frisar que o pessoal de administração geral de uma repartição, por competente e suficiente que seja, só é realmente

(1) «Departamento ou ministério» significa, aqui, qualquer subdivisão de ramo administrativo do governo, que fôr chefiado por um ministro, secretário ou outro funcionário diretamente subordinado ao gabinete ou ao chefe do executivo.

(2) «Divisão» significa, aqui, a subdivisão principal de um departamento ou ministério.

(3) «Repartição» é aqui usada como sinônimo de departamento ou ministério.

(4) A expressão «Pessoal de assessoramento» (ou de administração geral) é aqui usada para designar qualquer órgão ou funcionário cujas responsabilidades incluem a prestação de assistência ao ministro ou ao chefe de departamento em utilizar da melhor maneira os seus recursos em toda a repartição. Exemplo típico de «pessoal de assessoramento» (ou de administração geral) é o pessoal de organização e métodos de um ministério.

útil quando ajuda o ministro ou chefe de departamento a exercer mais eficientemente sua função. Esse pessoal precisa de gozar da confiança dos dirigentes de uma repartição, se suas conclusões e recomendações houverem de traduzir-se em reformas tangíveis.

2. *Levantamentos e estudos pelo pessoal de organização e métodos, de administração de pessoal, ou por outro grupo de administração geral de uma repartição* — Os levantamentos e estudos constituem os principais instrumentos através dos quais o pessoal de administração geral de uma repartição coleta fatos relativos à organização existente e aos métodos de dirigir o serviço. Esses levantamentos apontam os problemas e sugerem as medidas que parecem mais capazes de solucioná-los. Pode-se, então, agir com base nas conclusões e recomendações escritas ou orais das pessoas que realizam a pesquisa, na medida em que o julgarem aconselhável o chefe da repartição e seus assessores principais. O pessoal de administração geral de um departamento precisa ter grande competência para saber selecionar os fatos relevantes, formular recomendações exequíveis e convencer os dirigentes da repartição da importância das reformas propostas.

3. *Conferências que reúnem os funcionários-chave de um departamento ou ministério* — Diversos países têm registrado sucesso com conferências em que o ministro, ou o funcionário efetivo que lhe é imediatamente inferior, submete problemas administrativos de interesse geral da repartição a debate pelos principais funcionários do departamento ou ministério. Essas sessões servem para demonstrar aos dirigentes da repartição o interesse do ministro em aperfeiçoar a administração. Dão também ao Ministro a oportunidade de ouvir as sugestões e reações dos funcionários diretamente responsáveis pela execução do serviço da repartição. Para maior eficiência, tais sessões devem ser precedidas de cuidadoso preparo da ordem do dia e da coleta de fatos suficientes a permitir debates esclarecidos.

4. *Levantamentos e estudos por comissões departamentais ou ministeriais* — O ministro ou o chefe de departamento pode constituir uma comissão composta dos funcionários mais categorizados dentro de sua repartição e encarregá-la de estudar um problema que o preocupe. Essa comissão poderá utilizar pessoas da assessoria administrativa da repartição para a coleta de fatos e para auxiliar na análise do material obtido. Não existindo esse pessoal, ou se o ministro ou chefe de departamento desejar que o trabalho se limite à comissão, os membros desta poderão pessoalmente reunir os dados necessários à compreensão do problema. Isso exigiria, naturalmente, que a comissão tivesse membros especializados em análise administrativa. Esse processo pode ser usado quando a gravidade ou delicadeza de um problema é tal que o ministro ou chefe de departamento é levado a preferir que a formulação de uma solução seja orientada por funcionários experientes, da mais alta categoria. Deve-se ter cuidado em escolher membros cujas demais atribuições não sejam tão pesadas que possam impedi-los de dedicar-se devidamente aos trabalhos da comissão. Por outro lado, se não se usar de habilidade com tais comissões, entregando-lhes projetos apropriados, poderão não chegar a um acordo ou, ainda, no esforço para conseguir unanimidade, poderão seus membros ser obrigados a transigências que resultem numa conclusão incapaz de resolver a situação.

5. *Recrutamento, treinamento e aperfeiçoamento de um quadro competente de servidores* — O chefe de uma repartição é normalmente responsável pela seleção de seus funcionários (dentro dos limites de qualquer sistema de serviço público aplicável), pela atribuição aos mesmos de tarefas específicas, pelo seu treinamento em serviço e pela existência de oportunidades de avanço para estimular e aproveitar o seu aperfeiçoamento. Pelo uso ponderado de sua autoridade sobre o pessoal de sua repartição, o ministro ou chefe de departamento pode elevar o nível de produtividade, conservar bons servidores e desenvolver uma noção de padrões e metas proveitosa à boa administração.

6. *Estímulo sistemático a supervisores e funcionários para que colaborem no aperfeiçoamento da administração* — O chefe de uma repartição dispõe de uma série de maneiras de utilizar-se dos conhecimentos e da capacidade criadora dos supervisores e funcionários subalternos, para descobrir modos de aperfeiçoar métodos, equipamentos ou processos. Os supervisores representam o nível de administração mais próximo do ponto em que se realiza o serviço de uma repartição. Deve-se, portanto, levá-los a sentir que participam com os funcionários mais categorizados da responsabilidade de fazer o possível para aperfeiçoar a administração dentro de suas próprias unidades. Os sistemas de sugestões, em que os funcionários são recompensados financeiramente ou mediante reconhecimento especial, são bem sucedidos em certas nações como meio de estimular tanto os supervisores quanto os demais funcionários a apresentar suas idéias sobre aperfeiçoamentos técnicos e administrativos. Se as sugestões desses servidores forem sinceramente apreciadas pela administração, a reação dos funcionários poderá ser a contribuição de uma boa série de idéias bem estudadas. As reuniões com supervisores, funcionários ou representantes de funcionários, para debater problemas de administração, também podem dar origem a boas sugestões e fazer com que o pessoal da repartição sinta que participa da responsabilidade de aperfeiçoar a administração. O treinamento nos métodos de simplificação do trabalho, adaptado às necessidades de determinada repartição, tem sido empregado para criar nos funcionários uma mentalidade alerta às oportunidades para simplificação e aperfeiçoamento dos seus métodos tradicionais de trabalho.

7. *Recurso à assistência externa* — O administrador hábil percebe quando precisa de auxílio. Ele pode tentar obter esse auxílio de outro departamento ou ministério, de um órgão administrativo central, de cidadãos dispostos a contribuir voluntariamente com seus conhecimentos especiais ou de firmas especializadas em assistência administrativa. Esses meios serão mais amplamente discutidos em outra parte deste trabalho.

B. Normas usadas pelos Órgãos Centrais de Administração

Um órgão central de administração, na acepção que neste trabalho se empresta ao termo, destina-se a auxiliar o Chefe do Executivo (5) na rea-

(5) «Chefe do Executivo»: este termo, conforme usado neste trabalho, aplica-se, nos sistemas presidenciais, ao Presidente da República e nos sistemas parlamentares, ao Gabinete (ou conselho de Ministros).

lização de uma administração eficiente, econômica e conscienciosa, abrangendo a totalidade dos serviços ou parte deles. Para dar os melhores resultados, esse órgão deve estar situado tão próximo quanto possível do Presidente da República ou do Primeiro Ministro. Também se têm obtido bons resultados colocando-se os órgãos centrais de administração em determinado ministério ou departamento que tenha reconhecida influência, sobre todo o governo, em assuntos administrativos. Contudo, um órgão central de administração poderá ser fatalmente prejudicado se localizado em ministério não incumbido de administração geral do governo, ou se situado em nível hierárquico distante do Chefe do Executivo. De qualquer forma, a influência e a eficácia de um órgão central de administração depende, em grande parte, da medida em que se deva admitir que ele fale em nome das mais altas autoridades executivas do governo, ou com o consentimento e aprovação destas.

As relações entre a unidade central de administração e o Chefe do Executivo devem ser semelhantes às existentes entre um órgão de administração geral de um ministério e o ministro. Assim, a preocupação principal de um órgão central de administração deve ser com questões de organização e administração de aplicação geral em todos os setores do governo e que por isso não devem ser resolvidos separadamente em cada ministério. Isso não exclui certos tipos de auxílio, pelo órgão central, na solução de problemas administrativos internos de repartições isoladas. Entretanto, quando for esse o caso, o órgão central de administração deve limitar seu auxílio à suplementação dos esforços do pessoal do departamento. Deve-se tomar especial cuidado em não usurpar ou solapar a autoridade dos ministros em seus ministérios.

1. *Preparo e distribuição de guias e padrões* — Um órgão central de administração normalmente possui pessoal mais numeroso e variado do que pode ter um simples departamento ou ministério. Além disso, o pessoal daqueles órgãos goza de certas vantagens tais como uma visão geral do governo e conhecimento das necessidades, problemas e experiências de muitos departamentos. Pode, assim, freqüentemente, valer-se das melhores práticas administrativas no preparo de instruções esclarecedoras, manuais, guias, critérios, normas, padrões de produtividade e outros recursos administrativos correlatos. Uma vez preparados, essas guias e padrões podem ser reproduzidos em quantidade e distribuídos a todas as repartições. Esses materiais, na maioria dos casos, servem principalmente para informar os dirigentes do departamento sobre as boas práticas e estimular a utilização das mesmas em maior escala. Às vezes, porém, o chefe do Executivo ou o Gabinete podem determinar a adoção obrigatória de normas e padrões bem testados e particularmente importantes.

2. *Realização e estímulo do treinamento em técnicas de aperfeiçoamento da administração* — As unidades centrais de administração muito podem fazer no sentido de aumentar a proficiência e conhecimento dos dirigentes de departamento e seus assessores por meio de programas especiais de treinamento. O treinamento pode ser de administração geral ou em setores relativamente restritos, como administração orçamentária, simplificação do trabalho, classificação de cargos, compras ou administração de bens. Em alguns países, foram criadas escolas de treinamento de funcio-

nários ou escolas de administração pública, sob os auspícios do governo, para treinar o pessoal administrativo na administração e direção de grandes organizações. Uma unidade central de administração pode, muitas vezes, multiplicar o efeito de suas atividades de treinamento, preparando os alunos para que, por sua vez, sirvam de instrutores ao retornarem às suas repartições de origem.

Chegou-se à conclusão, em alguns países, de que o treinamento destinado a transmitir o conhecimento das técnicas de reforma administrativa é o serviço mais útil prestado pelas unidades centrais de administração. Esse treinamento faz mais do que transmitir conhecimento de normas e métodos específicos. Serve também para criar receptividade por parte dos dirigentes de uma repartição e seus funcionários. A disposição para aceitar e aplicar processos e normas capazes de aperfeiçoar a administração constitui o elemento-chave da reforma bem sucedida. Uma vez que essa disposição exista, não somente serão os aperfeiçoamentos introduzidos quando recomendados pelas unidades centrais de administração ou outros órgãos consultivos, como, também, haverá uma tendência maior, dentro do próprio departamento ou ministério, no sentido de descobrir ainda outras medidas capazes de aumentar a eficiência de suas operações.

3. *Realização de levantamentos e inspeções* — Os órgãos centrais de administração muitas vezes promovem melhoramentos na administração mediante levantamentos ou inspeções nos departamentos. Esses levantamentos podem dizer respeito à organização, aos métodos de trabalho, à utilização de pessoal, de locais de trabalho e de material, ou a qualquer outra fase administrativa. Em alguns casos, as inspeções são feitas periodicamente, de acordo com calendários organizados pelas unidades centrais de administração. Outras vezes, podem elas ser realizadas a pedido de departamentos necessitados de assistência na solução de problemas que não estão preparados para enfrentar. Frequentemente, inclui-se pessoal dos departamentos nessas equipes de levantamentos e os trabalhos são executados em conjunto.

Poucos são os aspectos do trabalho das unidades de administração geral que exigem maior habilidade do que a realização bem sucedida de levantamentos e inspeções. É preciso coligir rapidamente todos os dados relevantes, a natureza do problema tem que ser identificada, cumpre formular soluções práticas e os administradores responsáveis devem convencer-se da necessidade de promover as reformas indicadas. Falhando qualquer ponto dessa seqüência, o empreendimento resultará, no mínimo, em perda de tempo, podendo até converter-se em motivo de controvérsia e dissensão.

As recomendações resultantes dos levantamentos são normalmente aceitas mais facilmente se os dirigentes responsáveis pela adoção das necessárias providências tiverem sido sempre devidamente informados e periodicamente consultados durante o decorrer do trabalho. Isso lhes permitirá tomar conhecimento dos fatos apurados e das conclusões provisoriamente tiradas e os levará a sentir a necessidade de agir mesmo antes que sejam formuladas as recomendações definitivas. É bastante natural que um administrador reaja negativamente às propostas de uma equipe de levantamento quando não lhe tenham dado oportunidade para inteirar-se dos motivos

que levaram às conclusões alcançadas, ou para acostumar-se à idéia da necessidade de fazer alterações no sistema administrativo de sua repartição.

4. *Assistência contínua aos departamentos e ministérios menores* — Em alguns países, os órgãos centrais de administração fornecem assistência contínua aos departamentos e ministérios menores, tornando, assim, desnecessário que essas unidades mantenham pessoal especializado próprio. O serviço de organização e métodos (O. e M.), por exemplo, pode realizar levantamentos e estudos especiais para um grupo de ministérios, mediante acórdos mutuamente satisfatórios. Os efeitos benéficos dessas relações entre um órgão central de administração e um departamento dependem tanto da competência e compreensão do primeiro, quanto da disposição dos dirigentes de departamentos de se valerem da assistência oferecida.

5. *Emprêgo de revisões orçamentárias para estimular as reformas administrativas* — Segundo as práticas orçamentárias tradicionais, cada departamento ou ministério deve apresentar suas previsões de despesa a um órgão central de orçamento, em épocas determinadas (normalmente de ano em ano). O órgão orçamentário central aprecia a razoabilidade das previsões, antes de recomendá-las à aprovação do Chefe do Executivo ou Gabinete. É perfeitamente adequado que a revisão orçamentária abranja o exame minucioso dos resultados da aplicação dos fundos públicos. Em alguns países, as audiências e exames relativos ao orçamento compreendem considerações específicas a respeito de organização, métodos, normas e produtividade. Durante a revisão, os dirigentes de departamentos são instados e estimulados a voltar sua atenção para os pontos de estrangulamento, áreas de realizações insatisfatórias e processos defeituosos. O processo orçamentário pode, assim, contribuir para tornar os dirigentes governamentais mais cônscios da necessidade de aperfeiçoarem a administração de suas repartições.

6. *Exigência de relatórios periódicos sobre os aperfeiçoamentos da administração* — Tem-se feito a experiência de exigir que cada departamento ou ministério apresente um relatório periódico sobre os problemas administrativos encontrados e as providências tomadas para superá-los. Esses relatórios são, então, estudados pelas competentes unidades centrais de administração tendo em vista as informações que contêm, servindo ainda como guia nas relações de trabalho destas com as repartições. Contudo, a finalidade principal dos relatórios periódicos não é fornecer informações aos responsáveis pela qualidade da administração de um modo geral. Pretende-se, antes, com eles, compelir os chefes de departamento ou ministros e seus auxiliares a fazer revisões administrativas sistemáticas dentro de suas repartições e a tentar resolver os problemas encontrados. O perigo reside em que os relatórios de aperfeiçoamentos administrativos se tornem perfunctórios e rotineiros, pouco contribuindo quer para o esclarecimento das unidades centrais de administração, quer para a qualidade da administração dos departamentos informantes.

7. *Aconselhamento e recomendações ao Chefe do Executivo ou gabinete* — As unidades centrais de administração geral devem desempenhar papel vital de assessoramento ao Chefe do Executivo ou gabinete em assuntos que afetem a administração. As propostas relativas a novos pro-

gramas, transferências de funções de um para outro departamento, ou consolidação de repartições existentes, são assuntos que podem ter efeitos de grande alcance na organização ou nos métodos de funcionamento do governo. Nenhuma medida nesse sentido deve ser ordenada nem introduzida pelo governo antes que tôdas as repercussões administrativas tenham sido analisadas e expostas em relatórios por aqueles órgãos centrais. Oferecendo prontamente assistência e conselhos competentes relativamente a assuntos que estejam sendo estudados pelo governo, podem as unidades centrais de administração geral contribuir para que se assegure um ambiente e uma estrutura administrativa basicamente bons.

8. *Exame dos projetos de lei* — Em alguns países, as unidades centrais de administração geral trazem significativa contribuição para o aperfeiçoamento da administração, examinando do ponto de vista da organização e outros aspectos administrativos a legislação em preparo pelo executivo ou em andamento no legislativo. Esse exame torna possível recomendar melhoramentos desejáveis antes que a medida em estudo seja consubstanciada em lei. A assistência prestada com relação ao aperfeiçoamento da legislação pode, em determinadas circunstâncias, tornar-se uma das responsabilidades mais pesadas e mais consumidoras de tempo da unidade central de administração geral.

C. *Normas usadas por Presidentes, Primeiros Ministros e Gabinetes no preparo e execução de Reformas Administrativas*

Antes de estudarmos as normas específicas de que dispõem os chefes do executivo para a realização de reformas administrativas, é importante notar a penetrante influência que eles podem exercer em virtude dos altos poderes e do prestígio inerentes ao seu cargo. Os chefes do executivo podem, em suma, utilizar seus poderes de modo a criar ambiente altamente favorável aos melhoramentos da administração. Podem, também intencionalmente ou por negligência, dar a impressão de que o governo não se preocupa com tais assuntos. Dado que os grandes problemas de estado giram em torno das políticas governamentais e da lei, tem o chefe do executivo uma natural tendência a dar àqueles dois fatores sua maior atenção. Não se deve necessariamente deplorar esse fato, uma vez que, pela ordem natural das coisas, as políticas devem preceder o exame dos meios de executá-las. O perigo está em que, durante todo um período governamental ou durante a gestão do presidente, as exigências desses objetivos governamentais possam fazer com que se negligenciem, com efeitos prejudiciais, os processos e a organização administrativa do governo. Por esta razão, devem os Chefes do Executivo lembrar-se de que eles aí estão para garantir a administração fiel e eficiente da lei e não apenas para fornecer dados orientadores ao Congresso.

Os chefes do executivo podem ajudar a criar ambiente propício à reforma administrativa, tornando claro aos ministros que eles serão julgados, pelo menos em grande parte, pela qualidade da administração existente em seus departamentos. Os ministros que se dispõem a examinar a administração de suas repartições e a agir no sentido de reorganizar e simplificar as operações devem ter esses seus esforços devidamente reconhecidos. Além do

mais, devem-se-lhes dar os meios com que proceder às reformas que julgarem convenientes. Para tanto, é necessário que lhes sejam delegados poderes amplos sobre a organização interna e sobre os métodos de funcionamento de suas repartições e que se lhes proporcione, em pessoal e recursos financeiros, a assistência especial de que possam necessitar para aperfeiçoar de maneira eficaz as operações a seu cargo.

A liderança central não é necessária somente para garantir o efetivo preparo e execução das reformas administrativas, mas também para assegurar coerência no seu tratamento. Os aperfeiçoamentos da organização, da administração financeira, da administração de pessoal e de outros assuntos administrativos devem possuir um objetivo comum — uma «unidade de concepção». Sem liderança central não se pode conseguir a harmonia necessária e vital.

1. *Criação, fortalecimento e utilização dos órgãos centrais de administração geral* — Se um governo pretende atingir e conservar um alto nível de eficiência administrativa, é normalmente indispensável a criação de unidades centrais de administração geral do tipo estudado na Seção IV-B, acima, e destinada a auxiliar o presidente ou gabinete a tratar dos problemas administrativos e de organização de alcance geral. Contudo, na maioria dos países, esses órgãos são de criação relativamente recente e ficam, freqüentemente, muito aquém das necessidades. Dessa maneira, muito resta a ser feito pelos chefes de executivo no sentido de criar ou fortalecer esses instrumentos de administração central para que possam auxiliá-los no desempenho de suas responsabilidades administrativas. Poderá haver muito progresso nessa direção se os chefes do executivo e gabinetes melhor compreenderem como utilizar pessoal de administração geral no aperfeiçoamento administrativo.

2. *Criação de comissões especiais compostas de funcionários de alto nível* — Diversos países se têm utilizado de comissões constituídas de altos funcionários, às vezes de categoria de ministro, mas na maior parte dos casos de funcionários das classes mais elevadas do serviço público, para o fim de realizarem estudos sobre determinados problemas muito importantes de organização ou administração. Esse processo pode ser empregado quando os problemas são de tão vasto alcance, ou tão controvertidos, que exijam liderança do mais alto calibre. Em outros casos, verificou-se simplesmente que os funcionários públicos de larga experiência podem emprestar maior prestígio e impulso às campanhas pelo aprimoramento da administração do que os especialistas das várias unidades de administração geral. Grande parte da coleta de fatos para essas comissões é realizada freqüentemente por pessoal de tempo integral das unidades de organização e métodos, administração de pessoal ou orçamento. Comissões dessa natureza funcionam melhor nos sistemas parlamentares, em que o gabinete é coletivamente responsável pela qualidade da administração, do que nos sistemas presidenciais. Nestes últimos, observa-se uma tal tendência dos principais dirigentes para se limitarem aos problemas de suas próprias repartições, que se deve ter cuidado no confiar a comissões interdepartamentais a solução de difíceis problemas administrativos e de organização.

3. *Emprego de fundos especiais destinados ao aperfeiçoamento da administração* — Tanto os órgãos de administração geral centrais, quanto os dos departamentos ou ministérios, possuem, via de regra, pessoal suficiente para atender à carga normal de serviço. Quando surgem problemas especiais, pode haver dificuldade em obter os fundos necessários a custear uma investida total no sentido de resolvê-los. Um dos meios de atender à situação é o estabelecimento de um fundo especial de aperfeiçoamento da administração, ao qual se recorrerá quando necessário. Esses recursos permitem o recrutamento temporário de mais técnicos, o emprego de consultores, de firmas especializadas em análise administrativa e outras medidas, dependendo da disponibilidade de recursos adicionais. A liderança para obtenção desses recursos e manutenção dos mesmos deve caber ordinariamente ao chefe do executivo ou ao gabinete, embora as dotações mesmas possam ser administradas pelo órgão orçamentário ou pelas unidades de organização e métodos.

4. *Exercício do poder de determinar reformas administrativas* — Em medida que varia grandemente com as tradições e formas de governo nos diferentes países, o gabinete ou presidente está autorizado por lei a determinar reorganizações, adoção de processos-padrão, ou outras providências destinadas ao aperfeiçoamento de administração. Dado que os órgãos legislativos não se encontram, normalmente, habilitados a ditar medidas administrativas, e sendo as leis muito pouco flexíveis para as necessidades de uma administração empreendedora, é aconselhável que o executivo disponha de autoridade tão ampla sobre esses assuntos quanto o permitam as tradições e as exigências de ordem prática de uma forma de governo. É evidente que o valor dessa autoridade depende não só da disposição do chefe do executivo para utilizá-la, mas também da qualidade do trabalho de assessoramento que precede a expedição de cada diretriz.

D. Normas empregadas pelo Legislativo ou que dele dependem

1. *Exame da administração quando da votação de verbas orçamentárias* — Um dos mais eficientes instrumentos de controle da administração de que dispõe o legislativo é o poder de conceder ou negar fundos. Alguns corpos legislativos examinam a qualidade da administração no curso do trabalho orçamentário. Se concluem que se pede mais do que seria necessário se a organização e os métodos de trabalho fossem melhorados, os recursos destinados a um programa podem ser devidamente reduzidos. Em alguns casos, o legislativo pode limitar-se a exprimir seu desagrado. Essas advertências, contudo, exercem considerável influência sobre os funcionários administrativos. Dessa maneira, um legislativo alerta e persistente pode constituir-se em fator dos mais fortes para estimular o governo a considerar o aperfeiçoamento administrativo como parte integrante da administração orçamentária.

2. *Exame das conseqüências administrativas da legislação proposta* — As recomendações de novas leis, especialmente quando se trata de novos programas de ação, dão margem, freqüentemente, a importantes questões administrativas. Um projeto de lei poderá conter disposições especificando a organização que deverá administrar determinado programa e a distribuição

de funções e poderes. O legislativo pode aumentar ou diminuir a eficiência e economia da administração de tais programas, conforme a maneira de lidar com esses projetos de lei. Ao mesmo tempo que o legislativo deve certificar-se de que o que se propõe é exequível, normalmente é aconselhável evitar a inclusão, em leis relativamente inflexíveis, de pormenores administrativos ou de organização que os dirigentes devem ter a liberdade de ajustar de acordo com a experiência.

3. *Promulgação de leis que estabelecem alterações na organização ou nos métodos de administração* — Um órgão legislativo pode, se quiser, aprovar a legislação que julgar adequada para aperfeiçoar ou modificar a organização ou métodos de operação dos órgãos administrativos. Em alguns países, muitas das reformas administrativas mais importantes baseiam-se em leis adotadas pelos processos legislativos normais. Essas leis são frequentemente recomendadas pelos dirigentes administrativos do governo ou têm a sua concordância, mas isso não diminui o papel muitas vezes decisivo do legislativo em sua elaboração. Nos sistemas parlamentares, porém, o legislativo raramente aprova leis que modifiquem a administração se não forem as mesmas propostas pelo governo.

4. *O veto legislativo* — Em alguns países, embora reconhecendo não estar aparelhado para tratar de pormenores de organização, dos quais se encarrega melhor o chefe do executivo ou o gabinete, não se tem o legislativo mostrado disposto a entregar todo o controle ao ramo administrativo do governo. Uma saída para esse dilema é a outorga do poder de iniciativa ao chefe do executivo ou ao gabinete, conservando o legislativo o direito de rejeição. De conformidade com esse processo, o chefe do executivo propõe determinada transferência, abolição ou consolidação de funções ao legislativo, que poderá, dentro de um determinado prazo, expressar sua desaprovação. A menos que o legislativo se pronuncie em contrário dentro do prazo especificado, a reforma administrativa entra automaticamente em vigor. Esse processo tem maiores atrativos no sistema presidencial caracterizado pela separação dos poderes legislativo e executivo. Nos sistemas parlamentares, pode nem mesmo surgir a necessidade de qualquer providência desse gênero.

5. *Comissões permanentes de controle administrativo* — O legislativo pode criar comissões permanentes encarregadas de fiscalizar continuamente a organização e funcionamento dos departamentos ou ministérios. Não precisando essas comissões envolver-se com a parte substantiva das políticas governamentais, nem cuidar de verbas, têm elas plena liberdade para realizar inquéritos nas áreas administrativas que escolherem. Às vezes têm poderes para contratar especialistas em administração a fim de auxiliá-las a coligir dados, avaliar sua importância e sugerir soluções. A simples publicação das conclusões de uma comissão pode ter considerável efeito na administração de um programa ou no funcionamento de uma repartição. Quando necessário, podem essas Comissões minutar medidas destinadas a implementar alterações na administração.

As comissões permanentes do tipo acima são empregadas principalmente nos países de sistema presidencial, em que existe a separação dos poderes executivo e legislativo. Elas também encerram certos perigos que só podem

ser evitados pela moderação de seus membros. É especialmente importante que reconheçam não serem eles os responsáveis pela administração e que não lhes compete tentar dirigir as operações diárias dos órgãos executivos. A sua verdadeira função é a de recomendar a adoção de leis e manter o legislativo informado sobre a maneira por que são elas executadas.

6. *Comissões especiais de inquérito* — Não havendo comissões permanentes para exame das operações governamentais, ou surgindo um problema ou situação extraordinária, o legislativo pode criar uma comissão especial para investigar a administração do governo em geral, o trabalho de algum ministério ou departamento, ou a situação atual de determinada fase da administração. Essas comissões especiais podem realizar audiências com bastante publicidade e preparam relatórios e recomendações às vezes de grande importância. Todavia, o grau de execução prática alcançado pelas propostas das comissões especiais fica, freqüentemente, na dependência da medida em que obtém o apoio dos dirigentes administrativos do governo.

7. *Pedidos de informações pelo parlamento* — Na maior parte dos sistemas parlamentares, os ministros, na qualidade de membros do legislativo, devem submeter-se a interrogatórios sobre assuntos de interesse do parlamento. Este procedimento, que toma a forma de perguntas escritas ou orais, pode ser usado para compelir o gabinete ou o ministro interessado a explicar determinados aspectos da organização ou administração governamental que tenham dado margem a preocupações. Esse processo pode pôr em evidência a necessidade de reforma administrativa e levar os ministros a tomar as medidas necessárias a evitar que continuem as críticas.

8. *Interpelações e votos de censura* — Mais drásticos que os interrogatórios, embora muitas vezes com eles relacionados, são os votos de censura ou interpelações sobre os negócios administrativos. Essas moções são de grande importância nos sistemas parlamentares, já que forçam o debate amplo do problema e podem acarretar a queda de um governo ou a renúncia de um ministro. Em última análise, constituem a arma fundamental de um órgão legislativo não satisfeito com a administração de um ministro ou de um governo.

E. Normas que resultam do emprego de pessoas estranhas aos Quadros Governamentais

As normas até agora discutidas baseiam-se em grande parte na experiência, habilidade e determinação dos dirigentes departamentais, do pessoal dos órgãos centrais de administração geral, do gabinete ou chefe do executivo, ou do legislativo. Se um governo não conta em seus quadros com os elementos necessários a enfrentar algum problema administrativo, deve ele recorrer a um ou mais expedientes especiais.

1. *Emprego de consultores* — É vantajoso que o governo lance mão, periodicamente, dos conhecimentos de pessoas estranhas ao serviço público para o estudo de problemas administrativos. Essas pessoas podem ser contratadas na base de tempo parcial ou sob quaisquer outras condições mutuamente convenientes, sem se tornarem, entretanto, membros do serviço público. A experiência tem ensinado que os consultores são de especial valia no

encontrar soluções para problemas técnicos, já que muitos governos não necessitam de especialistas permanentes em tempo integral, nem dispõem de recursos para contratá-los. Entretanto, os consultores só podem ser eficazmente empregados quando os funcionários regulares do governo desejam aproveitar as recomendações dadas e quando existe uma organização administrativa capaz de levar avante o projeto, uma vez dispensado o consultor.

2. *Emprego de firmas de organização* — Nos últimos cinquenta anos, têm sido organizadas inúmeras firmas destinadas a prestar assistência aos governos no aperfeiçoamento da administração. Essas entidades são, na maioria das vezes, sociedades ou companhias de fins lucrativos, que oferecem os conhecimentos e o tempo do seu pessoal aos governos que necessitem de sua assistência. As firmas de organização podem servir como consultores ou então ser contratadas para a realização de trabalhos de vulto que exijam o serviço de um grupo de técnicos. Na maioria das vezes, são contratadas para realizar um levantamento ou estudo, fazendo recomendações com base em suas conclusões e sendo, em alguns casos, chamadas a auxiliar a implementação das reformas que aconselharem. O emprego de firmas de organização se tem revelado vantajoso quando se exige habilitação especial que não se pode de outra forma obter, ou quando o caráter intensivo e o curto prazo do trabalho não justificaria o recrutamento de mais pessoal permanente. Procura-se às vezes o auxílio de uma firma porque se acredita que suas recomendações possam ser mais desinteressadas ou ter mais prestígio do que as propostas oriundas de um órgão administrativo do governo. Naturalmente, expirado o contrato, perde o governo o conhecimento pormenorizado adquirido pelos técnicos da firma. Algumas empresas de organização têm decepcionado por falta de conhecimentos básicos ou refinamento em determinado campo da administração governamental, e por isso é preciso ter muito cuidado na seleção dessas firmas.

3. *Recurso a universidades e organizações sem fim de lucro* — Algumas universidades e institutos de administração pública sem fim de lucro firmam acordos com o governo para a prestação de assistência no aperfeiçoamento da administração. As razões por que se recorre a tais instituições são idênticas às que justificam o emprego de consultores ou de firmas de organização. O seu uso pode também produzir benefícios secundários (tais como «student projects» e ensino mais aperfeiçoado de administração pública), que poderão redundar em vantagens para o governo contratante.

4. *Criação de comissões constituídas no todo ou em parte de elementos estranhos aos quadros governamentais* — Um dos meios mais em voga nos últimos anos para incrementar reformas administrativas é a criação de comissões de organização ou administração governamental. Na maioria dos casos, o presidente e demais membros desse grupo, ou parte deles, são recrutados em setores estranhos ao governo. Em alguns casos, têm elas sido bastante eficazes e sua criação é freqüentemente reclamada com fundamento em que os cidadãos delas membros poderão agir objetivamente, sem influência das opiniões em choque no seio do governo, que o encargo poderá ser aceito por pessoas de proeminência nacional, que seu trabalho despertará vivo interesse público e que todos os interessados darão grande valor às conclusões alcançadas. Por outro lado, algumas dessas comissões têm

sido criticadas em virtude do inadequado conhecimento básico de que dispõem os seus membros, da baixa qualidade de suas pesquisas, da negligência de alguns membros com relação a suas atribuições e das recomendações sem valor prático ou pouco ponderadas apresentadas em seus relatórios. Dessa forma, esses grupos tanto podem trazer contribuições duradouras para a administração pública como simplesmente apresentar propostas discutíveis capazes de gerar confusão para o público e para o governo. O cuidado ao definir suas tarefas, a manciã criteriosa de selecionar os seus membros e a utilização de pessoal de alta qualidade parecem ser os principais requisitos para o êxito das comissões especiais de administração governamental. Diversos governos chegaram à conclusão de que esses grupos produzem melhores resultados se alguns funcionários do governo nêles incluídos e servirem com as pessoas selecionadas de quadros estranhos ao serviço público.

5. *Visitas de funcionários a outros países* — O movimento de funcionários administrativos entre nações pode, naturalmente, concorrer bastante para o incremento da amizade e compreensão entre elas. Pode, também, contribuir materialmente para a disseminação de idéias e técnicas no campo da administração pública. Alguns países fazem esforços especiais para enviar funcionários ao exterior, às vêzes como membros de missões organizadas, a fim de estudarem determinados aspectos de administração pública em que esses países se encontrem interessados. Essas missões facilitam o funcionamento de técnicas e normas, através da observação pessoal. A nação anfitriã geralmente também se beneficia com os debates em torno dos problemas apresentados pelos visitantes.

6. *Assistência técnica na Administração Pública* — Algumas nações têm procurado aumentar o fluxo de conhecimentos administrativos para seus territórios, solicitando a assistência da Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas (United Nations Technical Assistance Administration), de outras organizações internacionais ou de outros países dispostos a prestar essa assistência. Essa assistência técnica na administração pública tem sido usada por alguns países para aperfeiçoar o aparelhamento da administração geral, como administração financeira, administração de pessoal, orçamento, planejamento, controle de suprimentos e compras. Em outros casos, o auxílio tem sido orientado para a administração de certos programas de grande importância para o país anfitrião, como o melhoramento da saúde pública, a administração de atividades agrícolas ou a direção de grandes empresas públicas. Ainda em outros casos, a assistência técnica tem sido dirigida para determinado reajustamento da estrutura básica do governo, como, por exemplo, a maior descentralização administrativa das atividades governamentais. Embora o valor da assistência técnica possa variar de país para país, a criação desse instrumento de utilização, em escala mundial, dos conhecimentos especializados da ciência administrativa pode revelar-se uma das mais importantes conquistas da administração pública nos últimos anos.

Cabem aqui algumas palavras de advertência com relação à assistência técnica. Nos próximos anos, no mínimo, é provável que tanto os funcionários do país anfitrião quanto os técnicos estrangeiros sejam inexperientes em assistência técnica. Deve-se tomar cuidado em não procurar fazer a trans-

plantação de práticas administrativas de um país para outro sem atentar para a cultura, tradição e costumes do país anfitrião. Quando a assistência técnica é proporcionada por mais de um país, ou por um país e pelas Nações Unidas, devem-se tomar as necessárias precauções no sentido de assegurar a coordenação dos vários esforços. É especialmente importante que, com relação aos projetos de assistência técnica, se obtenha a unidade de vistas a que se aludiu previamente neste trabalho. Finalmente, é preciso ter cuidado na seleção dos técnicos para a assistência. Não basta que estejam treinados e experimentados no campo especializado pertinente, e que, além disso, sejam versados na língua do país anfitrião. Devem também possuir adaptabilidade, ou seja, a capacidade de ajustar o seu procedimento às condições do país em que irão servir.

H. Normas de que dispõem os Grupos não-oficiais e o público

Em determinados países, alguns segmentos do grande público se interessam pelo aperfeiçoamento da administração como meio de reduzir impostos ou obter melhores serviços. Algumas associações e instituições particulares, em função de seu corpo social ou de seus objetivos, preocupam-se grandemente com a administração pública. Muito do que se consegue no sentido de uma melhor compreensão dos problemas governamentais, e de uma atitude oficial mais resoluta quanto ao aperfeiçoamento da administração, pode ter sua origem nas atividades desses grupos não-oficiais.

1. *Estudos por associações particulares* — Há organizações de cidadãos criadas para pleitear redução de impostos ou para obter o aperfeiçoamento de alguma fase da administração, que podem estudar determinados problemas e dar publicidade às conclusões alcançadas. Antigamente, assuntos como reforma do serviço público, instituição de um orçamento nacional e reorganização do ramo executivo de um governo constituíam matérias favoritas de estudos financiados por particulares. Após apresentarem suas sugestões, esses grupos freqüentemente trabalham com afinco para convencer os dirigentes executivos e o legislativo da necessidade de tomar providências tendo em vista suas recomendações. Em face do valor potencial da participação privada na reforma administrativa, pode ser vantajoso estimular essa atividade em países onde não exista atualmente.

2. *Organizações destinadas a propugnar pelas conclusões de uma comissão* — Quando uma comissão especial (vide na Seção IV-E acima), conclui sua tarefa, ela normalmente se extingue e assim não mais pode tomar parte oficialmente na tarefa de fazer com que suas recomendações sejam aceitas e executadas. Tem havido alguns exemplos de organizações particulares criadas para o fim único de promover a concretização das propostas da comissão, após a dissolução desta. Essas associações podem exercer contínua pressão sobre o legislativo e o executivo em favor das recomendações da comissão. Podem também ajudar a manter a atenção do público focalizada sobre a ação ou inércia do governo.

3. *Treinamento e pesquisa por universidades* — À medida que a prática de administração pública tem sido mais reconhecida como profissão ou ciência, a preparação nessas matérias, em escolas superiores e univer-

sidades, tem-se tornado cada vez mais importante e difundida. Em alguns países, há instituições de ensino superior que constituem importantes centros de pesquisa de melhores padrões de administração e de apoio à sua implantação. Esse fato não surpreende, uma vez que os professores de administração pública ou de administração em geral, têm fortes incentivos para avaliar o que se faz no governo e tirar conclusões. Grande parte das obras escritas, com autoridade, nesse setor, provém não de funcionários públicos, que se vêem sobrecarregados com as tarefas diárias e se acham frequentemente muito próximos da situação para poder ser inteiramente objetivos, mas de professores. Da mesma forma, identificando o que é melhor em práticas administrativas, as instituições de ensino superior preparam seus alunos para que entrem no serviço público com treinamento avançado e altos padrões de proficiência. A pesquisa preparatória de teses de doutorado e os estudos de casos concretos, realizados sob direção universitária, trazem outras contribuições importantes à compreensão e solução de problemas específicos de administração. A utilidade da pesquisa, das obras escritas e dos ensinamentos provenientes das instituições de ensino superior dependerá, naturalmente, em grande parte, de sua qualidade e de sua aplicabilidade às condições em que atua a administração pública em determinado país. O seu valor dependerá, também, da disposição dos administradores encarregados diretamente dos assuntos públicos de familiarizarem-se com os resultados dos esforços universitários e de utilizarem propostas e idéias potencialmente capazes de aperfeiçoar a administração. Os funcionários públicos que não se inteiram dos trabalhos das universidades não somente deixam de tirar proveito de valioso raciocínio alheio, como podem, também, chegar a olhar com suspeita, ou mesmo com franco ressentimento, as idéias de pessoas formadas. Por isso, devem-se estabelecer canais de comunicação entre as instituições educacionais e os altos níveis administrativos do governo, a fim de que o trabalho daquelas possa trazer o máximo benefício para o aperfeiçoamento da administração pública.

4. *Deliberações de associações profissionais* — Em muitos países, pessoas interessadas em administração pública ou no campo da administração em geral têm formado sociedades profissionais. Enquanto alguns grupos são oficialmente amparados, outros são constituídos independentemente da posição oficial de seus membros. Assim, fazem parte dessas sociedades administradoras militantes, professores, estudantes, escritores, consultores, bem como outros cidadãos interessados. Entre as atividades mais comuns e mais importantes desses grupos situa-se a difusão de conhecimentos entre os seus membros. Entre os meios usados para examinar os problemas e aumentar a compreensão de possíveis soluções contam-se mesas-redondas, discussões em grupo e apresentação de trabalhos. Tais associações publicam jornais técnicos, chamando a atenção dos leitores para assuntos ou artigos de interesse. Uma vez que as associações profissionais se preocupam tanto em elevar o conhecimento e os padrões de desempenho no seu campo, apresentam elas muitas sugestões e críticas construtivas e se constituem, assim, em forças propulsoras de importantes reformas administrativas.

O Instituto Internacional de Ciências Administrativas tornou-se uma sociedade profissional com o objetivo de aperfeiçoar a administração em todo o mundo. Suas conferências, publicações e iniciativas correlatas servem

para facilitar a disseminação de idéias e técnicas exequíveis no campo da administração pública. Em muitos países, as Seções Nacionais não apenas facilitam o trabalho do I.I.C.A. como atuam, também, como centros pelos quais o conhecimento das realizações de outros países se transmite a funcionários em condições de fazer uso dessas informações.

5. *Iniciativas de fundações de serviço público* — As fundações, como organizações sem fito de lucro destinadas a amparar empreendimentos filantrópicos e de serviço público, se têm tornado fontes cada vez mais importantes de estímulo financeiro às reformas administrativas. Têm elas concedido subvenções a universidades ou a outras organizações para financiar estudos determinados no campo da administração pública. A objetividade e a alta qualidade do trabalho que freqüentemente distinguem esses estudos podem torná-los importantes contribuições para uma administração melhor. A concessão de prêmios e bolsas de estudos ou de estágios de aperfeiçoamento a funcionários promissores tem também estimulado a realização de excelente trabalho por profissionais talentosos e experimentados da administração pública.

6. *Trabalho dos sindicatos de servidores públicos* — Na Seção IV-A fez-se alusão à iniciativa tomada pelos administradores de estimular sistematicamente os supervisores e empregados a auxiliar no aperfeiçoamento da administração. Deve-se notar aqui que os sindicatos de funcionários, organizados, na maioria dos casos, como entidades não governamentais com certos direitos estabelecidos em lei, podem constituir importantes forças em favor das reformas administrativas. Os esforços desses grupos podem ser orientados no sentido de concursos públicos mais eqüitativos e mais seletivos, implantação de sistemas de classificação de cargos, desenvolvimento de oportunidades de treinamento, estabelecimento de condições de trabalho que ensejam o desempenho sadio e eficiente das atribuições e a fixação de níveis de remuneração capazes de atrair e reter as pessoas mais competentes de determinado país. Muitas vezes, o apoio dos sindicatos possibilita ao governo realizar reformas que, de outro modo, não seriam viáveis. É certo que os sindicatos constituem grupos de interesse, e, por isso, podem opor-se a determinadas reformas pelo receio de que venham prejudicar seus filiados. É assim importante que os governos lidem com os representantes sindicais de forma a conseguir seu apoio às medidas necessárias, afastando receios que poderiam, em alguns casos, levá-los a combater o aperfeiçoamento da administração.

7. *Publicidade, crítica e defesa de reformas pela imprensa* — Em muitos países, a imprensa tem liberdade, prestígio e leitores que lhe permitem fazer contribuições de vulto para as reformas administrativas. Isso não é, via de regra, feito através da elaboração de novas idéias ou técnicas, uma vez que os jornais não são, em princípio, centros de pesquisa ou estudo. Contudo, a capacidade da imprensa de chamar a atenção para situações insatisfatórias e de obter apoio para medidas corretivas é quase ilimitada. Numerosos casos se podem citar em que as revelações da imprensa ou sua vigorosa defesa de determinadas reformas constituíram fatores decisivos na obtenção de importantes e benéficas alterações na máquina governamental ou em seus métodos de funcionamento.

Adendo

AS COMISSÕES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Tipo de comissões — Há comissões de reforma administrativa que são meramente informativas; a competência de outras vai até a apresentação de projetos às autoridades a que estão subordinadas; outras ainda podem estar autorizadas a tomar decisões dentro de um campo limitado, e, finalmente, pode-se-lhes dar também o poder de empreender o que elas próprias ou outras repartições tiverem recomendado. Existem, assim, comissões informativas, consultivas, deliberativas e executivas.

A tendência geral em matéria de reforma administrativa é de se dar às comissões um caráter informativo ou consultivo. As decisões são geralmente tomadas pelas autoridades executivas ou pelos órgãos legislativos, ficando com o Governo ou ministério competente a responsabilidade de executar as propostas da Comissão.

Razões para o emprego de comissões — Razões muito variadas existem para se recorrer ao emprego de comissões para o preparo ou execução de reformas administrativas.

Freqüentemente, a reforma cuja execução se propõe afeta diversos departamentos ou ministérios, não sujeitos a uma autoridade comum, exceto o chefe do executivo ou gabinete, a que falta, com freqüência, uma organização capaz de realizar essa espécie de estudo.

Raramente deixam as reformas administrativas de acarretar a supressão de órgãos, a redução ou novo agrupamento de pessoal, a reorganização dos serviços, ou a modificação ou substituição dos métodos de ação. Cada uma dessas consequências afeta, direta ou indiretamente, direitos adquiridos e interesses. Algumas vezes os atingidos são funcionários públicos; outras, concessionários ou empreiteiros, ou, ainda, freqüentemente, terceiros interessados. Para decidir sobre a exequibilidade da reforma, determinar o seu custo e certificar-se de que não surgirão oposições que dificultem grandemente sua aprovação ou execução, é de grande conveniência estudar esses interesses e procurar conhecer as aspirações das partes interessadas, bem como todas as demais questões que dizem respeito ao assunto. As administrações são freqüentemente de opinião de que é preferível estudar e discutir esses problemas juntamente com representantes de todas as partes interessadas, a tratar separadamente com cada uma delas. Temos aqui uma segunda razão para a criação de comissões constituídas de representantes dos grupos interessados e da própria administração. Essas comissões podem ser chamadas a apresentar relatórios antes da aprovação da reforma ou após ter a mesma sido aprovada e estar em fase de execução.

Por assim dizer, as reformas administrativas são meras aplicações de conceitos ou de idéias. Acontece, com freqüência, que, embora possa haver uma aspiração geral no sentido de atingir uma finalidade pública, ou embora, ainda, todos reconheçam a existência de uma necessidade social que deva ser suprida, existem, não obstante, pontos de vista muito diferentes quanto à melhor maneira de atingir aquela finalidade ou de atender à necessidade em questão. Nesses casos, podem-se usar comissões a fim de que os mais destacados defensores das várias soluções possam apresentar

seus pontos de vista, deliberar em conjunto, tentar convencer os outros de seu modo de pensar ou encontrar uma solução intermediária satisfatória a todos. São estas as comissões formadas de representantes dos vários grupos de interesses ou setores parlamentares.

Um quarto caso em que se recomenda o emprêgo de comissões para a realização de reformas administrativas é quando houver necessidade de usar uma pluralidade de técnicas. Nessa hipótese, a comissão é constituída de pessoas de reconhecida competência técnica nos vários campos de que se cogita, podendo ser recrutadas tanto nos quadros do govêrno, como em estabelecimentos de pesquisa e treinamento, ou entre indivíduos pertencentes a empresas privadas. Esse tipo de comissão é freqüentemente usado e é, muitas vèzes, útil tanto no preparo quanto na execução de uma reforma.

Finalmente, outro motivo em favor do sistema de comissão em casos de reformas administrativas é que com isso se desperta o interesse do público e se solicita a sua colaboração, garantindo a imparcialidade e independência em relação a todos os interesses em jôgo, ou, no mínimo, dando essa impressão. Quando é êste o objectivo visado, a comissão e especialmente seu presidente devem ser selecionados entre pessoas de grande prestígio público e de reconhecida independência, capazes de exercer influência em vastos setores da opinião pública.

Constituição das comissões e designação de seus membros — Não pode haver regras rígidas para a constituição e para os métodos de designação dos membros das comissões de reformas administrativas. Por um lado, devem elas adaptar-se aos hábitos políticos e sociais do país e, por outro, à natureza do fim colimado. Para evitar o perigo de muita discussão e a conseqüente morosidade, não é geralmente aconselhável que o número de membros seja muito grande. Deve haver, contudo, um número suficiente de membros a fim de que a comissão seja amplamente representativa.

O método de designação dos membros das comissões de reformas administrativas pode estar sujeito a diferentes critérios.

As comissões cuja finalidade é conseguir a coordenação entre os diferentes ministérios e serviços devem ser formadas pelos respectivos chefes ou seus representantes designados.

Quando se procura harmonizar interesses, doutrinas ou opiniões, surgem duas questões delicadas: a decisão quanto ao número de representantes de cada setor e a questão de saber se a designação específica dêsses representantes há de ser feita pelos próprios grupos interessados ou pelas autoridades.

Se a comissão exerce funções puramente informativas ou consultivas, o número de representantes de cada setor não é importante, já que o fim visado é apresentar as várias soluções propostas tão realisticamente quanto possível ou procurar harmonizar essas soluções. Mas se a comissão é investida de poderes decisórios, é necessário que o número de representantes de cada grupo seja proporcional ao alcance e importância que cada grupo realmente possuir — ou, de preferência, que a comissão seja antes um órgão representativo do interesse público geral do que um grupo de porta-vozes para interesses especiais.

Na designação do presidente, o processo mais comum é ser ele nomeado pela autoridade que tenha jurisdição sobre a comissão, embora também seja possível dar à comissão poderes para eleger o seu presidente, seja dentre seus próprios componentes, seja uma pessoa estranha.

A fim de assegurar a continuidade do trabalho, estipula-se às vezes que cada um dos membros tenha um suplente. Se se permitirem substituições não apenas em caso de falecimento, ausência ou doença, mas também quando solicitado pelo membro efetivo, é conveniente que todos os suplentes assistam às sessões, mesmo que não tenham o direito de voto quando presentes os membros efetivos.

Publicidade — O produto final de uma comissão (proposta, conclusão ou projeto) tem de ser apresentado à autoridade competente. Normalmente, também se lhe dá publicidade. Discute-se, de quando em vez, se, além do relatório da comissão também se deve dar publicidade à ata das discussões da comissão e outros documentos usados no curso dos trabalhos que conduziram ao acôrdo. A solução desta questão dependerá da importância do assunto, da difusão que se decida dar às informações em causa, do valor dos próprios documentos e debates travados, bem como dos recursos econômicos disponíveis. São estes os principais fatores que determinarão se haverá publicidade, e em que grau, ou se os documentos devem simplesmente ser arquivados no departamento correspondente.

Recursos econômicos — Importante fator que, na prática, afeta sensivelmente a eficácia de uma comissão, são os meios econômicos de que dispõe a comissão para seu funcionamento.

Grandes diferenças existem no que diz respeito a esse fator, ainda quando se trate do mesmo país. A algumas comissões faltam inteiramente os meios econômicos: seus membros não ganham ajuda de custo, as reuniões se realizam em locais emprestados pelo ministério ou departamento em estudo e o pessoal auxiliar ou não existe ou é fornecido pelos departamentos atingidos pela reforma em questão. Em outros casos, a remuneração dos membros da comissão é paga pelo sistema de quantia fixa por reunião a que comparecerem ou de diária. Em outros, finalmente, quando se cria a comissão, fixa-se para a mesma um orçamento que deve ser suficiente para compensar os membros pelo seu trabalho e custear o pessoal auxiliar, material, equipamento e despesas relativas à publicação dos debates, relatórios e pesquisas. É desnecessário dizer se este o melhor sistema.

Vantagens e desvantagens do sistema de comissões — O sistema de comissões apresenta nítidas vantagens e desvantagens; algumas são inerentes à sua natureza e outras representam abusos ou defeitos evitáveis.

A vantagem principal reside em sua eficácia em tratar, estudar e solucionar assuntos altamente complexos que afetem grandemente variados núcleos de interesse, crenças e opiniões. Através da representação de cada núcleo, e sob a orientação do presidente, determinadas normas podem conduzir à eliminação dos principais obstáculos à reforma que se propõe. Para tanto, torna-se necessário que a Comissão seja constituída de forma adequada, que seu presidente seja capaz de dirigir e canalizar os debates e que todos os membros desejem chegar a uma conclusão rápida e útil em benefício do bem comum.

Se faltam êsses fatores e, especialmente, se a intenção predominante dos membros de uma comissão é colocar obstáculos no caminho da reforma ou defender interesses especiais em detrimento do bem geral, a comissão será, então, apenas um instrumento de procrastinação.

Uma séria desvantagem do sistema de comissão é a sua morosidade relativamente inevitável. As formalidades inerentes ao estabelecimento da Comissão, tais como convocações, quorum, etc., a duração necessariamente limitada das sessões, a dificuldade prática de fazer com que os membros dediquem todo o seu tempo ao trabalho (já que foram escolhidos precisamente por serem ativos em outras funções ou tarefas que normalmente não abandonam) e também o fato de que as discussões freqüentemente degeneram e se desviam do assunto em pauta são fatores que se deve forçosamente levar em conta quando se julga ter a reforma o caráter urgente.

Contudo, o fato mesmo de que o processo exige certo tempo, o contraste de interesses e opiniões que se observa durante os debates da Comissão, o maior interesse e colaboração prestados pela opinião pública e pela imprensa, são garantias da maturidade, correção, imparcialidade e justiça no preparo ou execução da reforma.

De qualquer modo, conforme já foi corretamente salientado, a utilidade das comissões especiais de reforma administrativa dependerá da clareza com que é definida sua missão e da seleção cuidadosa de seus membros. Outra importante condição de sucesso é que elas não despertem a desconfiança ou animosidade dos ministérios e departamentos atingidos pelas reformas, nem de seus chefes e funcionários, mas que, pelo contrário, dêles obtenham eficiente assistência e apoio.