

Aspectos e Diretrizes Gerais da Racionalização Administrativa na Itália

Ligeiras Indicações sôbre a Reforma Administrativa

ROBERTO LUCIFREDI

(Trad. de Néa Lopes Monteiro)

A "Revista do Serviço Público" resolveu iniciar, em caráter permanente e sistemático, a divulgação de informações e de trabalhos especiais relativos ao movimento internacional no âmbito das ciências administrativas e das atividades de reforma e racionalização levadas a efeito nos diversos países.

Pretende a "Revista do Serviço Público" manter os seus leitores bem informados sôbre as iniciativas ou ocorrências de maior importância tanto no campo técnico-cultural como nos próprios domínios da atuação concreta do Estado através das realizações objetivas dos Governos ou Entidades mais importantes.

Assim é que, por intermédio da Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas encontra-se a "Revista do Serviço Público" devidamente articulada com personalidades de grande expressão técnica, cultural e profissional dos vários países estrangeiros.

O Brasil é uma das nações integrantes do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, comparecendo aos Congressos promovidos por essa instituição, tomando parte ativa nos trabalhos peculiares a essa Entidade, contribuindo para sua manutenção e prestigiando-lhe as atividades técnico-culturais.

Ainda recentemente, como Delegado do Brasil à Mesa-Redonda Internacional de Knocke, Bélgica, compareceu, especialmente convidado, o Dr. Arizio de Viana — Diretor-Geral do D.A.S.P. — que pronunciou uma conferência de grande repercussão sôbre tema prefixado pela alta direção do Instituto de Bruxelas — *Organization of Central Offices and Coordinating Procedures required for the Conduct of Economic Development*

and Technical Assistance Programs (Knocke Round-Table, Belgium 6-9, June, 1952).

Além dessa conferência, cuja tradução portuguesa será brevemente publicada pela Revista, teve o Dr. Arizio de Viana oportunidade de apresentar outras contribuições pessoais.

Uma das personalidades mais em evidência atualmente, no Instituto Internacional de Ciências Administrativas é, certamente, o Prof. Roberto Lucifredi, que acaba de enviar ao Diretor-Geral do D.A.S.P. um dos seus mais valiosos trabalhos.

Atendendo à oportunidade e importância intrínseca das informações do Prof. Roberto Lucifredi, resolveu a "Revista do Serviço Público" divulgar-lhes um Sumário, em tradução da Srta. Néa Lopes Monteiro. (N.R.)

DIRETRIZES GERAIS DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ITALIANA

PRELIMINARMENTE traçou o Prof. Roberto Lucifredi em sua Exposição um rápido esquema dos estudos mais importantes sôbre administração governamental até hoje realizados na Itália, procurando, ao mesmo tempo, apurar o que a opinião pública italiana espera de uma reforma administrativa. Em seguida o Prof. Lucifredi esboçou os princípios normativos em que se deve basear a ação para a reforma, apreciando o trabalho levado a efeito pelo "Bureau" encarregado do assunto, o qual, sob a direção do Vice-Presidente do Conselho dos Ministros e de um dos Subsecretários da Presidência do Conselho está incumbido de coordenar, estimular e dirigir os estudos, iniciativas e providências referentes à pretendida reforma nos diversos setores.

Na opinião do Prof. Roberto Lucifredi torna-se necessário, antes de tudo, renunciar ao projeto utópico de efetuar uma grande reforma total; ao contrário, impõe-se proceder por etapas, procurando-se resolver um problema de cada vez, — considerado cada problema, todavia, sob o aspecto

unitário, em função de uma solução por atingir, antecipadamente planejada. Cada solução pressupõe medidas variadas que se devem articular num conjunto orgânico e bem equilibrado.

Admite o Prof. Lucifredi, ainda, que, para atingir-se o objetivo visado, a atuação dos responsáveis pela Reforma se deve operar ao mesmo tempo, tanto no domínio legislativo, — pela modificação das leis em vigor, — como no próprio âmbito de execução das referidas leis, para sua melhor aplicação em relação aos propósitos da reforma.

A ação para a reforma deve ser conduzida por quatro diferentes caminhos:

a) reorganização da estrutura dos órgãos administrativos (problemas da distribuição das diversas competências);

b) reformas da organização do pessoal proposto para as repartições administrativas (problemas de recrutamento do pessoal, de sua condição jurídica e de sua condição econômica);

c) renovação dos processos de atuação administrativa (problemas de simplificação da processualística geral e da reforma processualística particular);

d) modernização, simplificação, aperfeiçoamento dos textos legislativos (problemas dos textos únicos e da codificação).

Tendo sempre presente essa distribuição dos diversos problemas por resolver, o Prof. R. Lucifredi demonstrou, separadamente, em primeiro plano, a ação desenvolvida e a ainda por desenvolver no domínio legislativo, e, nos planos subsequentes, a ação executada ou suscetível de ser levada a efeito no domínio das leis vigorantes.

Destarte, no que se refere ao primeiro setor, — reformas da estrutura dos órgãos administrativos — foi prevista a lei sobre as atribuições dos órgãos governamentais — inclusive a lei sobre a Presidência do Conselho dos Ministros. Outras leis virão em seguida, relativas ao número, às atribuições e à organização dos Ministérios, consoante as regras estabelecidas pela nova Constituição Italiana.

Entretanto, até o momento em que o problema do número dos Ministérios, — problema de natureza essencialmente política — tiver uma solução adequada, o organismo responsável pela reforma cuidou de propor somente as modificações legislativas que não dependem, a rigor, de decisões políticas. (Está, neste último caso, o número de Ministérios). Nestas condições, foi possível obter a supressão de diversos órgãos de Estado e de determinados estabelecimentos cuja função se deveria considerar superada, por efeito das mudanças políticas do País. Obteve-se, também, um novo projeto de lei sobre a participação do Tribunal de Contas no controle dos estabelecimentos públicos e privados, para os quais o Estado, via de regra, concorre; expediram-se, ainda, oportunas instruções aos vários Ministérios, compelindo-os a uma reorganização integral dos respectivos serviços e

utilização das faculdades de delegação legislativa; enfim, foi previsto um importante projeto de lei sobre a descentralização administrativa considerada sob o duplo prisma da descentralização burocrática e autárquica.

Relativamente ao segundo setor, — reformas da organização do pessoal nos diversos serviços da Administração, — sempre no domínio legislativo, foi proibida a admissão de pessoal novo ou adventício em toda a administração pública; o aumento dos atuais quadros foi sobrestado enquanto os serviços de cada Administração não estivessem devidamente reorganizados; um projeto de lei fixou, outrossim, a idade de 65 anos como limite para a aposentadoria dos servidores públicos; um outro projeto de lei estipulou facilidades em favor dos dependentes públicos, adventícios ou enquadrados em grupo, com o fim de facultar sua saída voluntária da Administração Pública. A entidade encarregada de promover a reforma elaborou, ademais, um projeto de lei acerca da condição jurídica dos funcionários dirigentes, providência essa verdadeiramente inovadora, eis que engloba novos princípios, adaptando-se melhor às necessidades da pública administração e aos anseios dos funcionários.

Medidas legais foram, ao mesmo tempo, previstas em relação a todos os servidores integrantes dos quadros do serviço público. Um projeto de lei cogitou de proporcionar aos veteranos medidas assistenciais diversas, extensivas ao pessoal em atividade. Elaborou-se um outro projeto destinado a coordenar e recolher, em um único texto, os dispositivos legais dispersos sobre pensões civis e militares.

Com relação ao terceiro setor — reformas da processualística administrativa, — cumpre lembrar, sobretudo, o projeto de lei geral sobre a administração pública visando, precipuamente, eliminar litígios e simplificar todos os processos elaboradores do ato administrativo, mediante estabelecimento de princípio mais claros e uniformes. Em adiantada fase de elaboração, há, ainda, outras medidas de caráter geral, tais como: a reforma da lei sobre contabilidade geral do Estado; a modificação do sistema de controles externos e internos dos atos administrativos; a reforma do direito administrativo; a revisão da matéria ligada às expropriações no interesse público; reexame da legislação específica definidora das relações especiais e responsabilidades do Estado e seus agentes; um projeto de lei especial para acelerar o processo de liquidação das pensões. No que tange ao pessoal assalariado já foi aprovada uma lei orgânica mais adequada.

Quanto ao quarto setor — modernização, simplificação e interpretação de textos legislativos — o Prof. Roberto Lucifredi põe em evidência a importância e a urgência das providências tomadas nesse domínio. Medidas tanto mais importantes quanto é certo que em face dos recentes eventos políticos da Itália, a legislação em vigor apresentava, em muitos setores, um aspecto legislativo verdadeiramente caótico.

Para facilitar a tarefa do legislador, preconizou-se o recurso ao sistema da delegação legislativa, na conformidade do artigo 76 da Constituição Italiana, com a colaboração de uma limitada Comissão de Parlamentares. Em sua quase totalidade os textos legislativos básicos careciam, efetivamente, de uma revisão coordenadora e simplificadora.

As leis vigentes, em cada um dos setores fundamentais acima mencionados, sentiram, desde logo, o impacto da reforma ocasionando resultados imediatos e importantes; muitas Administrações apressaram-se em seguir as sugestões e diretrizes dadas pela Presidência do Conselho dos Ministros e pelo órgão especial da Reforma.

Com referência à organização administrativa, os melhores resultados foram prontamente alcançados com a delegação da faculdade de assinatura e despacho de papéis da parte do Ministro aos Subsecretários de Estado e aos diversos Chefes dos Serviços. Operou-se, com semelhante descentralização, um descongestionamento autêntico.

Foi possível simplificar de maneira decisiva as relações entre os órgãos centrais e periféricos. A descentralização de funções e sua readaptação, bem como o entrosamento racional entre os diferentes órgãos centrais — mediante contatos mais sensíveis e diretos, reuniões mais freqüentes e periódicas entre os vários chefes de serviços, — constituem uma tendência cada vez mais imperiosa na administração italiana.

No campo da administração de pessoal, tornou-se necessário redistribuir os empregados segundo uma mais precisa consideração das atitudes de cada um deles e de acordo com as necessidades dos diversos serviços a que são destinados. A experiência demonstrou que o Estado deve cuidar melhor da preparação do pessoal a seu serviço, pela instituição de cursos de aperfeiçoamento, seleção mais rigorosa nos concursos e nas promoções. Revelou-se indispensável a melhor definição do problema dos horários de serviço e das relações com o público, tornando-se imperativa uma proibição generalizada no sentido que os funcionários não sejam distraídos por outras tarefas, durante as horas destinadas ao serviço público.

Ainda no campo da administração de pessoal julgou-se conveniente estimular a mecanização dos serviços, e promover uma utilização mais criteriosa

e confortável dos instrumentos. Deve o Estado pôr à disposição dos funcionários todos os aparelhos modernos, objetivando facilitar-lhes o exercício das funções ou o desempenho dos respectivos cargos.

A respeito dos processos de atuação administrativa, são grandemente animadoras as possibilidades de simplificação do trabalho em todas as suas fases e níveis, principalmente no tocante às comunicações e à documentação dentro do objetivo geral de racionalização das práticas administrativas.

As medidas nesse setor visam, primordialmente, a obtenção de um mais rápido desenvolvimento de toda ação administrativa.

Extremamente importante nos serviços públicos é a redação esclarecida dos textos legislativos, os quais devem ainda ser oportunamente coordenados em coleções atualizadas e simplificadas para o uso das repartições dependentes dos diversos Ministérios e do público em geral.

A coordenação e publicação de instruções e de circulares interpretativas; o recolhimento das diretrizes da jurisprudência sobre certos pontos debatidos na aplicação de leis; a redação e a ampla utilização de formulários para os assuntos freqüentes contribuirão, necessariamente, para facilitar os encargos daqueles que devem interpretar as leis. Poderão, destarte, desaparecer inúmeros atrasos ou faltas que freqüentemente irritam o público.

O Prof. Roberto Lucifredi conclui testemunhando sua confiança na reforma, a qual não consiste no empreendimento de algo utópico; a reforma preconizada é, antes de tudo, um *fato* complexo do qual decorrem importantes resultados concretos, se se deseja firmemente conduzi-la a bom término.

A fim de que essa reforma obtenha hoje, na Itália, êxito integral, houve uma conjugação de fatores e elementos necessários: o material recolhido através dos estudos jurídicos empreendidos; a ansiosa e viva expectativa da opinião pública e dos clientes do Estado; a disposição favorável do Parlamento e a autoridade do Vice-presidente do Conselho dos Ministros, autoridade designada para a delicada missão de reformar a Administração Pública italiana, responsável, aliás, pelo seu êxito. (V. "CIVITAS", n.º 4, abril, 1952 — Roma).