

Na Funcep,  
mudanças e  
planos são  
decididos.



Aluizio dá  
autonomia  
para ampla  
discussão

ISSN 0034/9240

REVISTA DO  
**SERVIÇO PÚBLICO**  
FUNDAÇÃO / CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO



ANO 43 • VOL. 114 • N.º 5 • JANEIRO/FEVEREIRO 87

**SEDAP GANHA ESTRUTURA  
PARA ACELERAR REFORMA**

O Ministério da Administração  
apresenta a sua  
máquina burocrática.



Agora basta ligar (061) 1515\* para saber  
tudo sobre o andamento do  
seu processo no Ministério.

O Ministério da Administração acaba de implantar o SENAPRO - Serviço Nacional de Protocolo. Um complexo de telefones e terminais de computador montado para informar a você, em segundos, todos os dados sobre o seu processo neste Ministério e no Ministério da Fazenda.

Assim acaba-se com os intermediários e agiliza-se profundamente todo o andamento dos processos. A implantação do SENAPRO veio reduzir a um simples telefonema toda aquela máquina burocrática que emperrava a vida dos cidadãos brasileiros.



REFORMA  
ADMINISTRATIVA

PROGRAMA NACIONAL DE  
*desburocratização*

---

**MINISTÉRIO DA  
ADMINISTRAÇÃO**

**Governo José Sarney**

---

\*O código (061) só deve ser discado por quem estiver fora de Brasília.



Presidente da República  
JOSE SARNEY

Ministro-Chefe da SEDAP  
ALUIZIO ALVES

Ministros-membros do Gerap  
DILSON FUNARO  
ANIBAL TEIXEIRA  
ALMIR PAZZIANOTTO  
MARCO MACIEL

Secretário-Geral da Sedap  
GILENO FERNANDES MARCELINO

Presidente da FUNCEP  
PAULO CÉSAR CATALANO

Secretária Executiva do Conselho  
Consultivo da Reforma Administrativa  
GIZELDA LOPES DO REGO PINTO

Consultor de Comunicação Social da  
Sedap para a Reforma Administrativa  
FRANCISCO GAUDENCIO TORQUATO  
DO REGO

Diretor de Estudos e Projetos da  
FUNCEP  
HERMANO M. FERREIRA LIMA

Membros do Conselho Consultivo da  
Reforma Administrativa

Aluizio Alves (Presidente do Gerap)

Gileno Fernandes Marcelino

Rubens Pelliciani

Pedro Demo

Miro Teixeira

Darci Daniel de Deus

Arnóbio Silva Queiróz

José Luiz Clerot

Paulo Roberto de M. Mota

Vicente de Paula Mendes

Vilmar Evagelista Faria

Paulo César Catalano

Fernando Antônio C. da Silva

José Raimundo Romeo

Arédio Teixeira Duarte

Célio França

Domingos Gomes de Lima

Dielai Carvalho Pereira

Frederico Bussinger

Francisco Antônio Paes Landim Filho

Hermano M. Ferreira Filho

José Menezes Senna

José Maria A. Arantes

Marcondes Mundim Guimarães

Mauro José L. Ferraz

Peter Schweizer

Raimunda Rodrigues

Sérgio Abranches

Sérgio Zacarelli

Zuleide Faria de Melo

Rubens D'Almeida Horta Porto

Nilson Holanda

Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco

Jorge Catalano

Paulo Jobim Filho

## Entrevista

A projeção da Reforma Administrativa para o ano de 1987, a partir do planejamento estratégico que idealizou para a reorganização do antigo DASP nos modernos moldes da Sedap, é o tema da entrevista do Secretário-Geral Gileno Fernandes Marcelino, que aborda todos os ângulos da estruturação da Secretaria-Geral de Administração Pública ..... 4

## Reportagem de capa

O que foi o planejamento estratégico que resultou na mudança do antigo DASP para a Sedap e descrição sumária de todos os projetos que darão curso a Reforma Administrativa em 87 ..... 8

## Idéias

Especialistas de todos os campos de pensamento expõem nesse número suas concepções a respeito dos rumos de 97 para a Reforma Administrativa e dão sugestões quanto a várias políticas: o ministro Aluizio Alves é um dos que tornam públicas suas idéias relativas à política de carreiras no serviço público ..... 17

## Fala, servidor

A voz dos servidores para o encaminhamento de dúvidas sobre o funcionalismo público federal, e as respostas encaminhadas pelos escalões da Sedap . 53

## Legislação

O caso de legislação no serviço público que este número aborda é o da nova LBA, recriada para torná-la uma agência social, também voltada para a coordenação de meios econômicos e articulação com os estudos ..... 55

## O que disse a imprensa

O resumo do pensamento da imprensa nacional, em editoriais, comentários e artigos publicados sobre a Reforma Administrativa ..... 59

REVISTA DO

## SERVIÇO PÚBLICO

FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

Editada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público - Funcep. Registrada no Cadastro da Divisão de Censura de Diversões do Departamento de Polícia Federal sob o nº 2.326, página 209/73. Revista bimestral para divulgação dos estudos, debates, idéias, noticiário, atos e legislação da Reforma Administrativa a cargo da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República - Sedap.

CONSELHO EDITORIAL:

Afonso Arinos de Mello Franco

Alberto Dines

Antônio Frota Neto

Audálio Ferreira Dantas

Barbosa Lima Sobrinho

Celso Furtado

Christovam Buarque

Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco

Fernando César Mesquita

Getúlio Bittencourt

Jacques Marcovitch

José Wilde O. Cabral

José Marques de Melo

Marcos Vilaça

Roberto Parreira

Rui Lopes

Diretor-Adjunto de Estudos e Projetos da

Funcep

Oswaldo Henrique P. de Farias

Coordenador Editorial

Leonardo Mota Neto

Serviços Editoriais

Polis-Consultoria de Comunicação Ltda.

Editor:

Manoel Pompeu Filho

Ilustrações:

Lane

Diagramação:

Licurgo Botelho

Secretaria e Fotos:

Marcio Aruda

Composição e Impressão:

Escopo

Circulação e Distribuição:

Maryland Moraes

Gerente de Publicidade:

Delmo Tomaz da Fonseca

Redação, Administração, Circulação, Assi-

gnaturas e Publicidade: Funcep - Setor de

Áreas Isoladas Sul. Telefone:

2455909, Ramal 134,

70610 - Brasília-DF

Caixa Postal 122555

Telex (061) 2519 FNCP

SECRETÁRIO-GERAL DÁ O TOM DA REFORMA:

# Administração Direta de novo fortalecida

**O** Secretário-Geral da SEDAP, Gileno Fernandes Marcelino, coordenou os seminários internos em que se envolveram, ao longo dos meses de janeiro e fevereiro, todos os executivos da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, além dos assessores de alto nível, os quais, sob a presidência e liderança do Ministro Aluizio Alves, produziram o Plano de Trabalho da SEDAP, que é publicado, em resumo, nesse número. Foi a primeira tentativa, com pleno êxito, de uma mudança participativa, de baixo para cima, no âmbito do governo, e seu objetivo era iniciar o processo de transformação do antigo DASP na nova SEDAP. Com um plano de trabalho e um novo organograma, moderno e tecnicamente bem concebido, o SEDAP tem condições de levar adiante uma das metas consideradas prioritárias da Nova República: a racionalização do serviço público brasileiro em níveis de uma verdadeira reforma administrativa que mude definitivamente o corpo e a alma da velha e emperrada máquina administrativa federal.



Gileno pede ampla discussão sobre a administração pública



## ENTREVISTA

*P – Acaba de ser desenvolvido o planejamento estratégico da SEDAP para 87. Qual foi o sentido dessa retomada de esforços da SEDAP?*

R – Há todo um sentido histórico nesse processo. O que estamos fazendo é a tentativa de transformação do DASP, com sua herança ultrapassada, pela SEDAP, uma agência de reforma e modernização do serviço público. Gostaria de começar fazendo um pequeno histórico e diagnóstico da função administrativa do Governo Federal, que na verdade existiu de maneira sistemática a partir da criação do DASP, ainda no período do Estado-Novo, com o Presidente Getúlio Vargas. Foi em 1937 que o DASP trouxe para nosso País aqueles princípios de administração até então pretensiosamente chamados de “científicos”. O DASP, na época, era, na verdade, um órgão moderno e racionalizador. Foi através dele que se falou pela primeira vez em carreira no serviço público e foi nele que pela vez primeira se viabilizou um esforço de orçamentação do Governo Federal. Mas o DASP era um produto do Estado-Novo, portanto do período autoritário, e esse fato iria estigmatizar.

*P – Isso tudo ocorreu nos primórdios. E quando foi que se iniciaram as distorções que hoje explodiram na administração pública?*

R – Por volta de 1940, Luiz Simões Lopes, e sua equipe de colaboradores do antigo DASP, deram início ao processo de implantação do então moderno modelo administrativo brasileiro que buscava a eficiência. Tudo ia muito bem, com a carreira do serviço público regida por sistema de mérito, carreira acesso, concursos públicos etc. e um modelo que prestigiava a administração direta. Mas na queda de Getúlio, em 1945, no curto interregno da presidência de José Linhares, foi quebrado o sistema de mérito, com a contratação, para o Governo Federal, dos primeiros funcionários extranumerários, que viriam a ser os precursores dos tabelistas especiais dos últimos tempos. Daí para a frente, acumularam-se as distorções.

*P – O Sr. situa as distorções como produtos da era desenvolvimentista que caracterizou os anos 50. O de-*



*O sistema de mérito no acesso ao serviço público foi quebrado pela primeira vez em 1946, após a queda de Getúlio Vargas, com a criação dos extranumerários, que foram os precursores dos tabelistas especiais de agora.*

*envolvimento trouxe consigo o germe da ineficiência pública?*

R – Só quero ponderar que, no começo do século, existiam na esfera do Governo Federal de 8 a 10 entidades. Nos anos 50, passaram a 80 entidades, que se multiplicaram após o Decreto-Lei nº 200 em 1967. Já em 81, eram cerca de 581 entidades, entre fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquia. O que houve? Sobretudo na década de 60, houve a implanta-

ção de um novo modelo administrativo que se chamava “development administration”, uma administração voltada para o desenvolvimento econômico do País. JK, com seu plano de metas arrojado, precisou se apoiar em grupos executivos ágeis para construir Brasília, implantar rodovias etc.. Foi privilegiada a administração indireta, que explodiu diante da lentidão burocrática da administração direta, que foi ficando para trás. De repente as raízes da administração direta começaram a ser arrancadas pela velocidade do vento das mudanças: foram sendo marginalizados os planos de carreira, de cargos e remuneração do serviço público, em nome das tabelas especiais e das concessões extraordinárias. Toda a montagem estrutural do antigo DASP e as esquematizações científicas da década de 40 foram dando lugar a uma plethora de tabelas especiais que chegaram a 106. Hoje, apenas 6% do universo do funcionalismo público são regidos pelos antigos critérios do DASP, cerca de 125 mil estatutários.

*P – Mas essa não é uma tendência do Estado moderno para vencer a excessiva burocratização?*

R – Nem tanto, nem tampouco. Criou-se uma dicotomia entre um Estado moderno e eficiente representado pela administração indireta e um Estado burocrático e ineficiente representado pela administração direta. A administração direta é a cabeça do Estado, pois é a que assegura o “ius imperii”, o poder de polícia e decisão de que o governo se vale para instrumentar sua presença como fator de equilíbrio institucional. O espírito atual do nosso processo de reforma é exatamente o de repor as raízes em seus lugares, instrumentando o Estado para que volte a ser eficiente e ágil nas duas dimensões, e não uma estrutura burocratizada e burocratizante. Reconheço que o Estado moderno é o da administração indireta, mas a parte não poderá jamais esfocar o todo, pois na cabeça, isto é, na administração direta é que reside o poder institucionalizado, e não nos seus membros, hoje representados pelas entidades da chamada administração indireta.

*P – Então, quais serão os princípios dessa grande volta às raízes?*

R – Primeiramente, o Ministro Aluizio Alves, quando chegou ao



## ENTREVISTA

antigo Ministério da Administração, hoje Secretaria de Administração da Presidência da República, lá não encontrou mais que o antigo DASP. Encontrou, também, 106 tabelas especiais com cerca de 360 diferentes níveis de remuneração. O número de tabelistas especiais era de 100 mil. Hoje essas tabelas desapareceram, já estão unificadas. Esse foi o começo da volta às raízes, o que significa o retorno à moralidade do serviço público no que toca à igualdade de oportunidades de seu pessoal, como também igualdade no acesso, na promoção e na ascensão funcional pelo mérito. O acesso à carreira pública voltando a ser franqueado apenas por concurso, e com o funcionário tendo a chance de treinamento e reciclagem para galgar posições superiores na carreira, podendo chegar à cúpula de sua repartição através de provas internas. Isso tudo é o que está acontecendo agora.

*P – E na reforma administrativa do governo Sarney e da Nova República: que sentido fundamental o Sr. destaca?*

R – A função de planejamento administrativo, que não havia, no governo federal, e que nos atos da reforma administrativa baixado pelo presidente Sarney, em setembro de 1986, foi institucionalizada. Essa foi, ao meu ver, a grande contribuição para a modernização da chamada máquina administrativa. Tudo isso acontece com a democratização e pela democratização do País. Lembre-se que o antigo DASP foi perdendo força com a redemocratização de 1946. Esperamos que essa função nova, entregue à SEDAP, seja o grande instrumento da viabilização do processo de Reforma Administrativa no País, nos próximos anos. As funções básicas de pensar o governo, há anos, vêm sendo exercidas, dentro do governo, por um tripé: a função-planejamento, exercida inicialmente através do Ministério do Planejamento, mais tarde Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e que executava seus planos através do Instituto de Planejamento do IPEA. A segunda peça era naturalmente a função-orçamento, que já tinha, nos idos de 40 e 50, como dissemos no início dessa entrevista, pertencido ao próprio DASP, e que foi transferida, inicialmente, para



*O desenvolvimento dos anos 50 e 60 trouxe uma reforma da administração pública, com ênfase na criação de empresas estatais, companhias mistas e fundações. Ocorreu o "boom" do sistema indireto, invertendo a predominância da administração direta.*

o Ministério da Fazenda, e depois para o Ministério do Planejamento, a SEPLAN, que passou a exercer aquela função orçamentária através do Instituto Nacional de Orçamento da Secretaria de Orçamento e Finanças. A terceira peça nesse tripé, e que nunca foi implantada, é exatamente a função de modernização administrativa: a idéia era a de que uma Secretaria de Modernização Administrati-

va, que existia na própria SEPLAN, especialmente a partir de 1972, deveria ir adaptando e adequando a chamada estrutura governamental aos novos tempos administrativos.

Mas infelizmente isso nunca aconteceu, pois a SEMOR e, em consequência, a sua função precípua, ficaram sempre a reboque do planejamento econômico exercido na SEPLAN. Faltava-lhe prestígio, reconhecimento dos demais setores da administração pública federal, além de uma ação mais agressiva. E naturalmente a SEMOR, que não era prioritária, não tinha recursos humanos, materiais e financeiros, para cumprir o seu objetivo.

*P – E agora, existe?*

R – Passa a existir, e não é fácil o início dessa existência. Faltava ao governo, sobretudo, uma espécie de mecanismo sistemático de implementação, coordenação e avaliação das atividades de reforma administrativa, e de modernização dos órgãos da administração pública. Existe agora, com a SEDAP. Havia pouca coordenação, e, ao contrário, abundava dissociação das atividades de planejamento, modernização e de recursos humanos a nível de governo. Existe agora, com o GERAP, o Grupo Executivo da Reforma Administrativa integrado pelos Ministros da Administração, que é seu Presidente, do Gabinete Civil, da SEPLAN, da Fazenda e do Trabalho. Havia, ainda, uma ação pouco integrada, desde 1979, quando existiam, em três áreas distintas, a SEMOR, o DASP e o Programa Nacional de Desburocratização, que mais tarde viria a se transformar em Ministério. Integraram-se todos, agora, num só órgão, a SEDAP. O antigo DASP foi absorvido pela moderna Secretaria de Administração da Presidência da República, cujo planejamento estratégico acaba de ser desenvolvido em reuniões com todos os integrantes de nosso sistema, discussões francas e abertas, lideradas pelo Ministro Aluizio Alves, do qual saiu um primeiro documento, cujo resumo este número da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO está justamente publicando.

*P – Então, podemos confiar em que a reforma administrativa agora sai?*



## ENTREVISTA

R – Já saiu. Desde setembro do ano passado, quando os atos baixados pelo Sr. Presidente da República, instituindo diversos programas e projetos para a execução da reforma, já nos deram a instrumentação legal. A instrumentação política está sendo exemplarmente conduzida pelo Ministro Aluizio Alves e pelos demais ministros participantes do GERAP, os quais já aprovaram diversos planos de reformulação de órgãos públicos. Mas, logo no começo do ano, uma prova cabal de que a reforma administrativa está andando a passos largos, foi o restabelecimento da ascensão funcional, que, depois de dois anos de suspensão, voltou a incorporar requisitos como merecimento, cumprimento dos interstícios necessários, existência de vaga e de verbas. Esse restabelecimento veio a tempo para se dar início ao novo plano de carreiras do funcionalismo, tema a que o Ministro Aluizio Alves se entrega com verdadeira devoção, como mostra em seu artigo que é publicado nessa edição, da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. Outro grande passo será o envio, ao GERAP, pelos ministérios, dos planos de reformulação administrativa interna. Já nos poucos meses de sua existência, o GERAP, de que somos coordenador executivo, criado a 3 de setembro de 1986 para promover as medidas necessárias à implantação da reforma da administração pública federal, de acordo com o decreto nº 93.212, já aprovou a transformação do IBC e da SUDEVHEA em conselhos, diminuindo a ação do Estado no que é de vocação do setor privado. Havia excesso de funcionários, tanto em um quanto em outro órgão, mais de 3 mil ao todo, e o GERAP decidiu colocá-los à disposição da SEDAP para que sejam redistribuídos para outros órgãos que reclamam de falta de quadros, entre eles os novos ministérios.

*P – E os demais atos da reforma administrativa?*

R – A SEDAP está desenvolvendo uma nova política de recursos humanos. A FUNCEP será a cabeça do sistema de reflexão e desenvolvimento de estudos e projetos para a administração pública. A ENAP, Escola Nacional de Administração Pública, já está em regime final de implantação e se prepara para seu primeiro vestibular no âmbito da re-



*Todo o processo que ativamos agora tem o sentido de fortalecer a administração direta, dando-lhe novos instrumentos para recuperar seu poder de gestão e a possibilidade de um planejamento geral de suas atividades.*

ciclagem de quadros de alto nível da administração pública. O CEDAM, o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública, já está se articulando para planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de treinamento dos servidores civis, para descobrir novas técnicas e possibilidade de ações. Já estão em plena ação os Serviços jurídicos integrados do governo na Advocacia Consultiva da União, que está centra-

lizando e coordenando todos os atos jurídicos do governo. Do mesmo modo, está em franca ação o controle e fiscalização das atividades da administração pessoal pelo SIPEC, Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública, que funciona como uma auditoria permanente nos órgãos federais. Um projeto importante, o Cadastro Nacional do Pessoal Civil da Administração direta e indireta, está em pleno desenvolvimento, e o governo vai enviar ao congresso o anteprojeto do Estatuto do Servidor Público. Pretendemos dar uma colaboração viva e interessada da SEDAP junto aos Srs. constituintes, para que na futura carta constitucional sejam defendidos os pontos essenciais da reformulação administrativa, notadamente os planos de carreira e a dignificação do servidor público. Atualmente, a SEDAP, juntamente com os ministérios interessados, já implantou a reformulação do Itamaraty, do IBC, SUDEVHEA e se prepara para reformular a do Ministério da Cultura, dos Transportes e implantar reformas no Inbra e no Ministério da Saúde. No geral, serão reduzidos órgãos, divisões e departamentos que foram criados para elevar salários de funcionários. Estamos revendo as gratificações. Uma nova lei de licitações públicas, essencial para desempenhar os processos licitatórios, já foi decretada.

*P – Para finalizar: a reforma também pegou os estados, com os governadores empossados?*

R – Basta ver as primeiras declarações públicas dos novos governadores, após as posses a 15 de março nos governos estaduais. Todos estão empenhados em dar ao problema da eficiência e eficácia da máquina administrativa sua primeira prioridade. Somente esse empenho dos governadores justificaria que o governo federal tivesse plantado a primeira semente, para se antecipar e dar o exemplo à Federação, deflagrando sua própria reforma administrativa. Estamos no caminho certo. União e Estados, e certamente logo os municípios, onde vivemos nós, os cidadãos, seguirão o mesmo exemplo. Com isso, os três níveis do governo prestarão melhores e maiores serviços à sociedade brasileira, finalidade para a qual existem e estão sendo transformados.





As reuniões do seminário da SEDAP chegaram a ter 300 participantes.

## Plano de trabalho/87 definido pela SEDAP

**A**o ser criada, a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP/PR, absorveu o antigo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Este Departamento, de reconhecidos serviços prestados ao País, sofreu, ao longo do tempo, um processo de envelhecimento que acabou levando a Administração Pública Federal a associar-lhe

uma imagem negativa caracterizada, principalmente, por uma postura altamente cartorial, pela morosidade e pela inoperância. Com este legado, o DASP foi absorvido pela recém-criada SEDAP transmitindo-lhe esta imagem desgastada e comprometedora.

Diante desta situação, o Ministro Aluizio Alves determinou a Secretaria Geral da SEDAP que iniciasse um pro-

cesso de mudança capaz de reverter essa imagem, não só a nível dos usuários dos serviços públicos bem como a nível dos órgãos e entidades da Administração Federal.

Essa mudança teria que abranger todos os aspectos conceituais, para que o objetivo da Reforma Administrativa, que avançou satisfatoriamente no ano passado, tenha em 87 um franco e decisivo impulso.



## CAPA

Para dar início ao processo foi realizado, durante o mês de janeiro/87, nas dependências da FUNCEP, um seminário do planejamento estratégico do qual participaram, além do próprio Ministro, todos os dirigentes da SEDAP.

Contando com apoio técnico tanto da SEMOR quanto da própria FUNCEP, o Secretário-Geral, Gileno Marcelino, coordenou o seminário que reuniu cerca de 30 dirigentes e assessores, durante o qual definiu-se a missão estratégica objetivos permanentes da SEDAP, além dos seus programas e projetos prioritários para o exercício de 1987.

Durante o mês de fevereiro, foram realizados os seminários de planejamento setoriais, envolvendo as diversas unidades integrantes da SEDAP. Em cada uma destas unidades, os seminários foram conduzidos pelos respectivos dirigentes e contaram com a participação de cerca de 300 dos seus principais servidores e assessores técnicos.

Os resultados foram consolidados num documento que constitui o Plano de Trabalho da SEDAP para o ano de 1987.

### **Aluizio ativa SEDAP**

A ordem do Ministro Aluizio Alves foi a de estruturar a SEDAP, para levar a cabo a política da Reforma Administrativa, como instrumento executivo do Governo Federal, a nível de Presidência da República.

Os objetivos da SEDAP foram bem definidos, e são simples e objetivos. Como toda a reforma conceitual, a administrativa mexe com pontos de vista e concepções enraizadas na administração pública brasileira desde os anos 30. Optando pelo processo de mudança participativo e planejado, o Ministro Aluizio Alves, propiciou de fato que o DASP fosse finalmente substituído em sua antiga estrutura por uma secretaria mais moderna, ágil e flexível.

Para isso, a SEDAP cumprirá os seguintes objetivos:

#### **1.1. Geral:**

Planejar, formular políticas e diretrizes, coordenar e supervisionar os Sistemas de Pessoal Civil, Serviços Gerais, Modernização Administrativa e Desburocratização.

#### **1.2. Específicos**

Promover condições necessárias à implantação da Reforma da Administração Pública Federal.

Formular, acompanhar, e avaliar

*300 executivos foram à Funcep para debate profundo da proposta de reformulação da Sedap, através de um método pioneiro de planejamento. Os grupos de discussão foram distribuídos para apresentação de sugestões efetivas de novas políticas.*

as políticas dos Sistemas de Pessoal Civil, Serviços Gerais, Modernização Administrativa e Desburocratização.

Elaborar e propor novas políticas, diretrizes, normas e procedimentos referentes a desenvolvimento de recursos humanos.

Planejar, coordenar, acompanhar e avaliar ações para a efetiva modernização e desburocratização da administração pública.

Planejar, implantar e acompanhar a padronização de procedimentos relativos à utilização de material, equipamentos e instalações.

Promover a execução da política referente à construção, aquisição, distribuição, alienação e administração de unidades residenciais, de propriedade da União.

Buscar a contínua melhoria dos padrões de funcionamento da Administração Pública Federal.

Estudar e propor remuneração adequada aos servidores (técnicos e administrativos) da Administração Pública Federal e promover a valorização do servidor público.

### **Articulação com GERAP**

A par desses esforços, o Ministro Aluizio Alves mantém um canal de comunicação permanente com seus colegas de Ministério que integram o GERAP (Grupo Executivo da Reforma Administrativa). Com a substituição do Ministro João Sayad pelo Ministro Anibal Teixeira, a SEPLAN passa a ter uma nova representação no Grupo, que ainda conta com os Ministros Dilson Funaro, Marco Maciel e Almir Pazzianotto.

A nível de secretaria-executiva, o GERAP tem operado com base em

constantes trocas de informações entre os comitês técnicos. Para manter o espírito da Reforma Administrativa como uma permanente preocupação do governo como um todo, o Ministro Aluizio Alves, em outubro de 86, começou a reunir o GERAP de forma a intensificar as ações de reformulação nos ministérios. A todos os órgãos ministeriais foram enviadas duas instruções normativas, uma sobre estrutura física e administrativa, outra sobre pessoal, estoques, imóveis e bens móveis, para que os ministérios enviassem de volta suas propostas de reformulação ao GERAP. Em janeiro último, o Ministro enviou aviso aos ministérios reiterando àqueles que ainda não haviam encaminhado suas propostas que o fizessem logo. Hoje, o GERAP já recebeu proposta de todos os Ministérios civis, seja respondendo exatamente nos moldes das duas instruções normativas, seja solicitando ao GERAP um pouco mais de tempo para a discussão e renegociação internas.

A realidade eloqüente é a de que todo o ministério da Nova República já está conscientizado para o programa de Reforma Administrativa, aderindo ao esforço de reorganização estrutural do governo. O Ministro Aluizio Alves participou ainda como assessor direto do Presidente da República na recente reformulação da SEPLAN, com a substituição de seu ministro titular, e nesse processo colocou em prática muitas das conclusões a que a cúpula do GERAP já havia chegado.

### **Projetos Prioritários:**

#### **1. Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal**

Trata-se de proposta de estabelecimento de normas fundamentais para a Administração Federal, referentes à ordenação de sua estrutura básica e de seu funcionamento.

Por outro lado, pretende-se que a adoção da Lei Orgânica contemporânea ao estágio de desenvolvimento do País delimite e defina o papel das empresas governamentais e sua atuação de áreas preestabelecidas, com o fito de conduzi-las ao cumprimento de seus fins públicos, entre os quais se incluem, não só os de suplementar, como os de favorecer a participação da iniciativa privada na economia nacional.



## 2. Realização de Encontros, Congressos e Fórum de Debates Sobre a Reforma Administrativa

– Planejamento, programação, acompanhamento e avaliação de encontros, congressos e fórum voltados para apoiar ou debater ações ligadas à Reforma da Administração Pública Federal.

## 3. Desenvolvimento de Altos Estudos de Políticas Públicas

O Ministro Aluizio Alves instituiu o Grupo de Estudos de Políticas Públicas, para desenvolver, junto à SEDAP, um corpo de idéias que serão transformadas em contribuições efetivas do setor público da administração aos constituintes. Integram o grupo o diplomata José Maria Vilar de Queiróz, o presidente da ENAP, Nilson Hollanda, o cientista político Walder de Goês, e o ex-deputado o jornalista Sebastião Nery, o secretário-executivo do Programa Nacional de Desburocratização, Cêlio França, e o professor Paulo Mota. As reuniões do Grupo estão sendo realizadas todas as 4<sup>as</sup> feiras, no edifício-sede da SEDAP.

## 4. Elaboração dos Sistemas de Carreiras

Facultar a todos os servidores acesso, através do Sistema do Mérito, às carreiras de níveis médio e superior, e às funções de confiança que até determinado nível hierárquico seriam privativas dos servidores públicos federais.

*O ministro da Sedap deu toda a autonomia para a apresentação de idéias e novas fórmulas de ação com vistas à elaboração do calendário de 87 para a Reforma. As sugestões dos grupos foram condensadas no estudo final, que o ministro aprovou.*

## 5. Assistência Técnica aos Estados e Municípios

Consiste em planejar, programar, acompanhar e avaliar programas ou projetos de assistência técnica, na área de modernização administrativa, desencadeadas a nível de Estados e Municípios.

## 6. Serviço Nacional de Protocolo – SENAPRO

O SENAPRO tem como objetivo planejar, regulamentar, coordenar, supervisionar e controlar a elaboração de registro, a tramitação, a modernização, movimentação, a expedição e o arquivamento de processos e documentos. Utilizando-se uma sistemática de numeração única de processos, faz o registro e o acompanhamento de processos administrativos, fornecendo informações básicas para a sua localização tais como:

nome do interessado, número do processo, data de cadastramento, órgão responsável, assunto, órgão em que se encontra no momento e responsável pelo órgão. Atualmente, o SENAPRO acompanha cerca de 5.500.000 processos que se encontram registrados, em Osasco/SP e que deram entrada no Ministério da Fazenda ou na Secretaria de Administração Pública/PR.

Atualmente o sistema pode responder a consultas dos usuários através de:

- telefone (somente na SEDAP/PR)
- terminal
- terminal de telex
- relatórios impressos
- relatórios em microfichas

## 7. Central de Veículos Oficiais – C.V.O.

Compete à C.V.O. planejar, coordenar e comandar operacionalmente o uso dos Veículos Oficiais de Serviço, com a finalidade de atender as demandas de rotina dos Ministérios e Autarquias em Brasília.

## 8. Mala Oficial – M.O.

O Serviço de Mala Oficial tem a finalidade de planejar e promover a execução das atividades de circulação de documentos e expedientes entre os órgãos da Administração Federal Direta e Autárquica, localizados em Brasília.

## 9. Racionalização de Compras

Será criado um catálogo único para listar o material permanente da administração pública, de modo a que se tenha um permanente guia dos materiais necessários, e se evite malversação de recursos com formação de estoques incompatíveis com as carências administrativas.

## 10. Implantação do Sistema de Auditoria de Pessoal

O objetivo será identificar os recursos humanos ociosos na área da administração pública federal, tendo em vista, relocar servidores que estejam ociosos para outras áreas onde sua atividade é requerida. A redistribuição de pessoal também será seguida de um remanejamento de recursos materiais e equipamentos que estejam supérfluos em alguns órgãos em detrimento de outros em que haja insuficiência desses recursos. A duas auditorias funcionarão simultaneamente, como uma espécie de caixa de







No seminário da SEDAP, o Ministro Aluísio Alves conduziu os trabalhos ao lado do Secretário-Geral Gileno Fernandes Marcelino (à sua esquerda) e do Presidente da FUNCEP, Paulo Catalano.

trocas entre órgãos carentes de recursos humanos e materiais e outros em que exista abundância desses meios.

#### **11. Plano Diretor de Informática da SEDAP/PR**

Destinado à revisão dos atuais sistemas de informações da SEDAP bem como ao planejamento, programação e acompanhamento da implantação de novos sistemas de informações.

#### **12. Cadastro Nacional do Pessoal Civil - CNPC**

O CNPC conterá registro atualizado dos servidores civis da Administração Federal, como dos inativos e pensionistas do Tesouro Nacional, visando à sistematização de informações necessárias à execução da política de pessoal e sua compatibilização com a política econômico-financeira.

Estendem-se componentes da Administração Federal, além dos órgãos públicos, das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, as respectivas subsidiárias, e as fundações sob supervisão ministerial.

#### **13. Alteração da Legislação que Regulamenta a Ocupação dos Imóveis Funcionais**

- Criar o apartamento de representação vinculado ao cargo e não ao funcionário que o ocupa.

- Proibir a utilização de imóvel funcional por funcionário que seja proprietário de imóvel no D.F., excetuando-se os Ministros de Estado, Ministros dos Tribunais e ocupantes de cargos com nível maior ou igual a DAS-4, desde que utilizem imóvel de representação.

- Revogar a súmula 157 do TFR.

#### **14. Reformulação do Sistema de Conservação, Fiscalização e Manutenção dos Imóveis Funcionais**

A idéia de descentralizar a conservação, a fiscalização e a manuten-

ção de imóveis funcionais atribuindo-as às associações de moradores ou às prefeituras das superquadras.

#### **15. Reestruturação da Funcep**

Tendo em vista a implantação de uma política moderna de recursos humanos, para o Governo, a FUNCEP ampliou sua base de ação como matriz de todo o processo de formação e treinamento de quadros governamentais, desdobrando seu objetivo inicial pela ENAP e pelo CEDAM, e mantendo-se como órgão difusor central dessas políticas.

#### **16. Implantação da ENAP**

A Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, destinar-se-á, basicamente, a planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da Administração Federal. A ENAP integrará a estrutura da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, vinculada à SEDAP/PR.

#### **17. Implantação do CEDAM**

O Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM terá como principal objetivo o de planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de treinamento dos servidores civis federais. O CEDAM integrará a estrutura da FUNCEP.

*A missão estratégica da SEDAP foi o tema nº 1 para o debate, sob a questão: dotar o Poder Executivo de uma estrutura ágil e eficiente. Isso, para a consecução de seus objetivos de Governo. Foram examinados os diversos pontos de cada questão dada.*



## CAPA

### 18. Comunicação Sobre a Reforma Administrativa

O tema "reforma administrativa" é considerado bastante insípido, pouco atrativo, tanto pela Imprensa como para o cidadão comum, acostumado a encarar o serviço público como o reino da burocracia. Para superar esse quadro propusemos um trabalho de divulgação e de relações públicas intenso e constante, para tornar o tema compreensível, a ponto de envolver o universo a ser atingido. Assim, o trabalho da Coordenadoria de Comunicação Social deverá estar voltado para despertar o interesse da opinião pública e, principalmente, dos servidores públicos.

### 19. Cooperação Técnica Internacional

Uma forma nova de ação reformista no campo da administração pública é a intensificação da cooperação com organismos externos. Já foi aprovado um convênio de cooperação técnica com a França, e está em desenvolvimento um outro, com o Canadá. Com as Nações Unidas está sendo montado um amplo programa de cooperação no âmbito da formação de quadros para o governo federal. Venezuela, Argentina e Uruguai estão nas próximas etapas para a celebração desses convênios de alto interesse para a administração.

### 20. Reestruturação da SEDAP/PR

O Regimento Interno disporá sobre a organização das unidades integrantes da estrutura básica da SEDAP/PR, criada pelo Decreto nº 3.211, de 3 de setembro de 1986.

### Ministro descentraliza

Com o objetivo de descentralizar ao máximo os objetivos da Reforma Administrativa do Governo Federal, o Ministro Aluizio Alves está estabelecendo contatos com todos os secretários de administração indicados pelos governadores recém-empossados, para criar o Conselho de Secretários de Administração, que terá a sua reunião inicial em Brasília no próximo mês de maio.

Esse Conselho disseminará pelos Estados as diretrizes da Reforma Administrativa, e o espírito da formação e do treinamento de quadros para o setor público.

Presidindo o Conselho dos Secretários de Administração, o Ministro Aluizio Alves difundirá os trabalhos que já vêm sendo desenvolvidos pela SEDAP, tendo em vista buscar o apoio da Federação para torná-los também uma realidade nos Estados. O Ministro dará informações precisas sobre os planos de implantação da ENAP, cujo primeiro vestibular destinado a quadros de elite do serviço público está prestes a ser marcado. O SEDAM será também explicado aos secretários em termos da possibilidade de convênios para treinamento de pessoal administrativo.

*Tirar o consenso do grupo foi a grande preocupação. Todos os integrantes de grupos debateram as questões com interesse em agir sobre pontos fracos e pontos fortes de cada objetivo apresentado. No final, a soma de propostas revelou um notável consenso.*

### Ligação com a Constituinte

O Ministro-Chefe da SEDAP está dando toda atenção as contribuições do setor público da administração à Assembléia Nacional Constituinte. Como ex-constituente de 46, Aluizio Alves está interessado em abrir o máximo de participação das comissões que tratarão das leis para o serviço público brasileiro, especialmente para carreira do funcionário público, em todas as decisões a serem tomadas pela SEDAP. Não só o grupo de políticas públicas estará elaborando estas sugestões aos constituintes, através de reuniões sistemáticas, mas também o Ministro determinou a criação na FUNCEP da

Diretoria de Projetos Especiais, que coordenará estudos detalhados para ampliar o raio de alcance das contribuições institucionais do setor público.

Para isso, foi proposta uma alteração no organograma da FUNCEP, a fim de torná-la mais ágil com essa mudança.

### Programa de comunicação

1987 será um ano fundamental para a Reforma Administrativa do Governo, e para isso a comunicação social será um instrumento indispensável para alcance das metas contidas nos programas de ação anteriormente descritos. O Ministro Aluizio Alves determinou um amplo esforço de comunicação, integrado ao espírito da política de comunicação social que vem sendo instituído pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, com o objetivo de alcançar racionalidade, eficiência e melhor aproveitamento dos recursos. Na SEDAP, está sendo implantado um projeto de marketing e comunicação, cujos objetivos serão:

1. Ampliar e consolidar espaços para desenvolvimento dos programas e projetos da Reforma Administrativa.
2. Relançar planejamento da Reforma, situando SEDAP na vanguarda do processo.
3. Criar pólos de irradiação e repercussão em torno de temas de alto interesse social e político, desenvolvidos sob a coordenação do Grupo de Estudos de Políticas Públicas.
4. Oferecer suporte aos eventos programados pelos diversos órgãos que integram a SEDAP, voltados para as questões da Reforma Administrativa.
5. Divulgar ações e projetos da Reforma.
6. Criar uma consciência de Reforma junto aos dois eixos-alvo do Programa: os funcionários públicos e a sociedade, fazendo com que esta se transforme, pelo esclarecimento, em vigoroso meio de pressão a favor das idéias da Reforma.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO e o JORNAL DA REFORMA continuarão a ser os veículos básicos de imprensa para a difusão das teses e do noticiário sobre a reforma.



# “Brain-writing”, nova técnica para o debate

Usando a metodologia do “brain-writing” e de dinâmica de grupo, e contando com apoio técnico tanto da Semor, quanto da própria FUNCEP, o Secretário-Geral coordenou o seminário, que reuniu cerca de 30 dirigentes e assessores de alto nível, durante o qual se definiu a missão estratégica da SEDAP bem como os seus objetivos permanentes. Além de uma série de recomendações gerais de caráter administrativo a serem observadas pela SEDAP, resultaram também definidos os seus programas e projetos prioritários para o exercício de 1987. Em seguida, utilizando a mesma metodologia e o mesmo apoio técnico, foram realizados, durante o mês de fevereiro, os seminários de planejamento setoriais, envolvendo as diversas unidades integrantes da SEDAP. Em cada uma destas unidades, os seminários foram conduzidos pelos respectivos dirigentes e contaram com a participação de cerca de 300 dos seus principais servidores e assessores técnicos. O sistema de “brain-writing” foi originalmente concebido por Willian O’Keefe, professor visitante da Universidade de Vanderbilt, nos Estados Unidos, e adaptado à realidade brasileira por Gileno Fernandes Marcelino, em 80, quando professor de Economia e Administração da USP.

O “Brain-writing” é uma nova técnica de geração de idéias sobre um determinado problema em um curto período de tempo, geralmente de 45 minutos a 1 hora. A técnica utiliza o grupo nominal para gerar idéias por escrito.

Um grupo nominal é um grupo que existe apenas em nome e que não se comporta como um grupo. Os membros de um grupo nominal trabalham no mesmo cenário físico e sobre o mesmo problema sem interagir uns com os outros, verbalmente. A finalidade das aplicações da técnica de “brain-writing” é produzir, de forma documentada, um número significativo de idéias sobre o problema, sem as distrações causadas pelas ações diretas entre os membros do grupo.

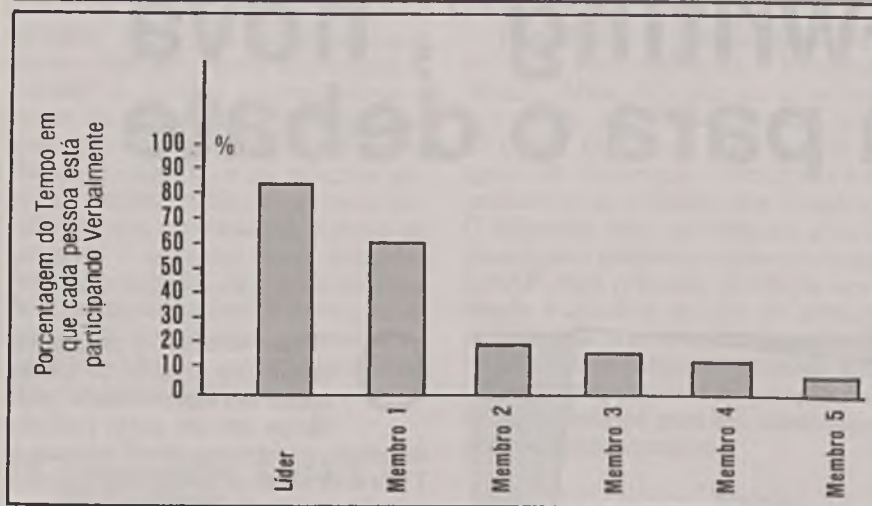
O grupo interativo é o modo de grupo mais comum para a condução de reuniões: os participantes engajam-se face a face em confrontações e trocas de informações. Uma vez que o meio de comunicação é verbal, somente uma pessoa deve falar por vez. Uma desvantagem é que esta participação em série, geralmente resulta em má distribuição das oportunidades para participar. O Gráfico 1, a seguir, demonstra a participação verbal em uma reunião de seis pessoas, em grupo tipo interativo.

## USO DA TÉCNICA

A técnica é aplicável a uma ampla variedade de tipos de problemas técnicos e administrativos. O “brain-writing” pode ser muito útil na geração de novas idéias criativas para



**GRÁFICO 1** – Distribuição de Participação Verbal em uma Reunião de seis pessoas (Modo em Série)



**Quadro 2** – Comparação entre “Brain-writing” e “Brain-storming”

TÉCNICAS FATORES	“BRAIN-WRITING”	“BRAIN-STORMING”
Objetivo	Gerar um grande número de idéias relacionadas a um problema.	Mesmo.
Meio de Comunicação	Por escrito.	Verbal.
Tempo Necessário para Aplicar	Menos de uma hora.	Menos de uma hora.
Limite do Trabalho do Grupo	6-7 pessoas.	6-7 pessoas.
Facilidade de Aplicação	Muito fácil 1. Separar a geração de idéias do processo de sua avaliação.  2. Poucas pessoas inibidas pelo ato de escrever suas idéias de maneira bem resumida.	1. Relativamente fácil se os membros conseguem evitar fazer comentários sobre as idéias dos outros.  2. É difícil para muitas pessoas proporem suas idéias, verbalmente, de maneira espontânea.
Documentação e Resultados	Bem feito, desde que cada pessoa escreva todas as suas idéias na hora e as deixe com o coordenador.	Só pode ser bem feito se houve alguém capacitado a anotar <b>todas</b> as idéias ou se houver uma infra-estrutura adequada para a gravação e dactilografia dos resultados.

solucionar problemas de planejamento, ou mesmo, diagnosticar estrangulamentos no trabalho. Também pode ser útil na geração de idéias de novas fontes de financiamento para expansões de linhas de produção ou de maneiras para recrutar uma pessoa-vantagem à solução do problema, definir

No caso específico dos seminários de planejamento estratégico que estamos realizando, o “brain-writing” tem se revelado uma técnica eficiente para a obtenção de consenso no que se refere a missão e objetivos estratégicos, programas e projetos de trabalho e a maneira de encaminhar a solução de problemas.

A aplicação da técnica de “brain-writing” pode ser dividida em quatro etapas: preparação, geração, organização e feedback.

*Etapa 1 – Preparação*

Há várias maneiras de preparar-se a sessão: uma delas, é a pessoa responsável pela geração de idéias relevantes à solução do problema/definir o problema claramente, em duas ou três linhas e identificar algumas idéias relevantes. O coordenador prepara seis ou sete folhas de papel que contenham uma breve exposição do problema e uma ou duas idéias relevantes para sua solução. Então, identifica, os indivíduos-chave que possam ser capazes de contribuir com idéias para a solução do problema.

Uma outra maneira é o coordenador identificar o problema em termos gerais e as pessoas que podem ajudar na sua solução. Ele as convida para a reunião e apresenta o problema em termos gerais. Após a discussão da definição do problema, os membros do grupo escrevem a definição em duas ou três linhas em um papel em branco e começam a gerar idéias.

*Etapa 2 – Geração:*

O coordenador convida as pessoas-chave para uma reunião de 30 a 45 minutos, organizando-as em grupos de seis ou até sete pessoas cada. Note-se que todos trabalharão sob o mesmo problema. Cada grupo recebe papéis contendo apenas a exposição



## CAPA

do problema e uma ou duas idéias. Após uma breve introdução e explicação do processo, os participantes começam a trabalhar individualmente e em silêncio. Cada participante recebe um papel dos destinados a seu grupo, lê o seu conteúdo, coloca, por escrito quaisquer idéias que lhe ocorram. Quando termina, devolve o papel ao centro da mesa, aguarda que o colega também termine e troca com ele as suas respostas, repetindo o processo até que não mais lhe ocorram novas idéias. Assim, durante a reunião, cada membro está lendo as idéias de outros ou está acrescentando suas idéias, nas próprias respostas dos colegas de grupo, por associação de idéias. Nesta etapa, é proibido alterar, riscar ou censurar as idéias dos demais membros do grupo.

### Etapa 3 – Organização:

Após o término da reunião, o coordenador lê as idéias produzidas, criticando-as e reorganizando-as para eliminar a duplicação de idéias e facilitar a leitura. Após agrupar as idéias semelhantes e datilografadas, o material está pronto para ser devolvido aos grupos. Ainda nesta etapa, é proibido qualquer censura ao material.

### Etapa 4 – Feedback (Optativa):

Durante esta etapa final, optativa, o coordenador informa aos participantes o resultado do processo. Uma vez esclarecidas as idéias discutidas rapidamente, dá-se por terminado o processo de “brain-writing” com a priorização das idéias e troca de informações entre os grupos. Nesta altura, podem ser empregadas outras técnicas para solução dos problemas, para o desenvolvimento mais extenso das idéias e das soluções potenciais, como as técnicas normais de dinâmica de grupo.

### EXEMPLO DE SUA APLICAÇÃO

Um exemplo de aplicação é o seguinte: o diretor de uma grande empresa nacional quis conduzir um diagnóstico geral de sua organização. O seu problema foi definir quais variáveis seriam incluídas no levan-

tamento. Durante uma consulta com um assessor externo, definiu seu problema e identificou cinco pessoas-chave de sua empresa que poderiam contribuir na definição dos tipos de pergunta que deveriam ser incluídas no diagnóstico. Esta foi a fase de preparação. Na fase de geração, os cinco membros do grupo discutiram o problema em geral com o diretor por 10 minutos e começaram a escrever suas idéias no papel. Após 30 minutos, a reunião foi concluída. O assessor levou os papéis, que tinham um total de 75 idéias e reorganizou-as. Na reunião de “feedback”, ele apresentou uma lista reformulada de 54 idéias que formou a base das perguntas aproveitadas no diagnóstico.

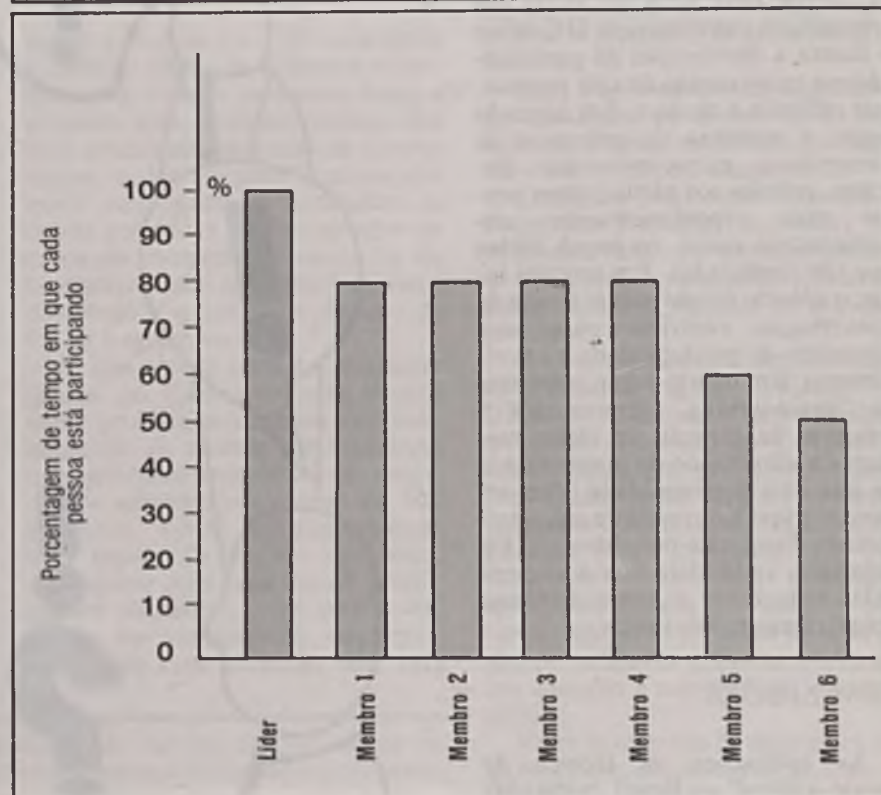
### COMPARAÇÃO ENTRE “BRAIN-STORMING” E “BRAIN-WRITING”

O “brain-storming” é uma técnica utilizada em grupos interativos, na

qual o meio de comunicação é verbal e a participação é em série. O “brain-writing” é diferente sendo que o meio de comunicação em suas aplicações é por escrito e a participação é em paralelo. O “brain-storming” requer que os participantes tenham condições de comportar-se de maneira espontânea, às vezes gritando suas idéias para os outros participantes da sessão. Muitas pessoas ficam inibidas e não conseguem soltar suas idéias verbalmente. O “brain-writing” só requer que a pessoa coloque suas idéias no papel. Isto parece ser mais fácil para muitas pessoas.

Uma grande desvantagem do “brain-storming” é que a maioria dos grupos são de debate livre, uma vez que os grupos raramente conseguem separar a fase de geração de idéias da fase de avaliação das mesmas. Tipicamente, uma pessoa gera uma idéia e os outros começam a discuti-la e criticá-la. Daí a pouco, mais alguém gera uma nova idéia que também é

Gráfico 3 – Distribuição de Participação por Escrito e por Leitura em uma Reunião de sete pessoas (Modo em Paralelo).





## CAPA

discutida na hora. A técnica de "brain-storming" é boa mas o grupo interativo não consegue em geral, aplicá-la de maneira correta. Isto porque é difícil não comentarmos verbalmente sobre uma idéia nova, seja boa ou ruim. Uma grande vantagem do "brain-writing" é que há menos tentação em se criticar por escrito as idéias dos outros. Com ela, é muito raro um grupo experimentar problemas separando a fase de geração de idéias da fase de sua avaliação devido a estruturação do processo utilizado.

As duas técnicas têm muito em comum. Ambas têm o objetivo de gerar um grande número de idéias relevantes sobre um problema dentro de um curto período de tempo, geralmente de menos de uma hora. Ambas têm um limite máximo de seis ou sete participantes por grupo. Vide o Quadro 2 para um resumo de semelhanças e diferenças entre o "brain-writing" e o "brain-storming".

### VANTAGENS DA TÉCNICA

Em resumo, o "brain-writing" tem várias vantagens. Em primeiro lugar cada um trabalha paralelamente, escrevendo informações, ao invés de participar de uma idéia ou elaborá-la enquanto os outros ouvem. O Gráfico 3 ilustra a distribuição da participação em uma reunião de sete pessoas, que utilizam a técnica. Em segundo lugar, a ausência de críticas e de comentários minuciosos que distraem, permite aos participantes pensar mais espontaneamente, documentando assim, no papel, idéias que são formuladas. Em terceiro lugar, o silêncio criado pela ausência de conversação contribui para uma atmosfera de produtividade e envolvimento. Em quarto lugar, a técnica de "brain-writing" democratiza o processo de geração de idéias mediante a eliminação da possibilidade de que uma personalidade forte domine o grupo e o concentre em determinada direção de pensamentos. Finalmente, cada idéia fica documentada, evitando-se a perda de idéias potencialmente relevantes.

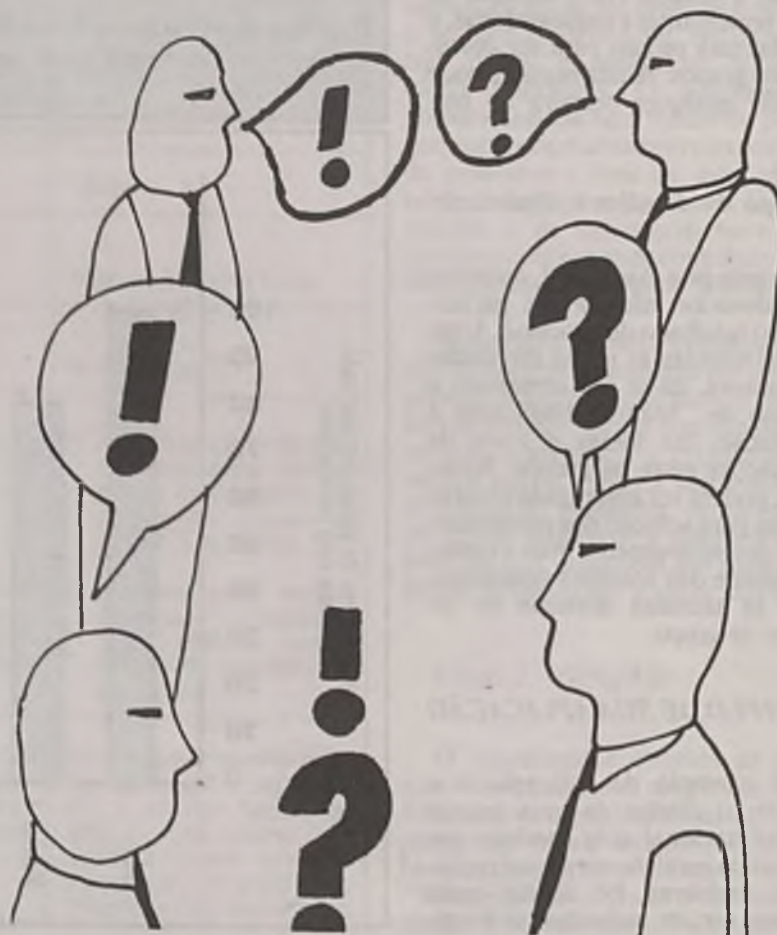
### CONCLUSÕES

As aplicações da técnica de "brain-writing" no Brasil, realizadas

*Há uma diferença que separa o "brain-storming" do "brain-writing": no primeiro o meio de comunicação é verbal, e em série a participação. No segundo, exige-se um meio de comunicação escrita, e os grupos participam paralelos. A grande vantagem do meio utilizado pela SEDAP é que há menos tentação de criticar-se por escrito as idéias dos outros, o que inspirou uma real e objetiva atuação.*

em programas de treinamento e consultoria através do Instituto de Administração da USP, resultaram na identificação de um número maior de dimensões de problemas, de sugestões da qualidade superior e de espécies diferentes de sugestões em número mais extenso do que o ensinado pela aplicação de uma técnica interativa, com a de "brain-storming".

Contudo, a ausência de contato direto e intercâmbio emocional pode inibir o desenvolvimento de valores compartilhados e de conhecimentos essenciais para a identificação de soluções eficientes para o desenvolvimento do consenso do grupo e aprofundamento da solução escolhida. O "brain-writing" pode ser uma ferramenta-chave no aumento da produtividade de grupos de trabalho. Níveis superiores de consenso e de integração do grupo podem ser obtidos em situações em que o grupo use a técnica de "brain-writing" em conjunto com outras técnicas e reuniões de grupos interativos.





# Sistema de carreiras será o maior desafio

Aluizio Alves

**H**á uma decisão política de promover profunda reforma na Administração Federal. Desde seus primeiros dias de governo, o Presidente José Sarney proclamou essa preocupação. Mas, também, disse claramente – e todas as autoridades envolvidas o têm reiterado – que não se pretende fazer apenas uma coleção de leis e decretos, mas implantar uma nova concepção de administração pública, moderna, ágil, produtiva, que resgate a máquina do emaranhado legislativo adotado no último meio século, dos erros e distorções acumulados sem nenhum critério, do descrédito a que se submetem os órgãos públicos, pela inoperância, pela lentidão de sua operação, pelo arbítrio e vários tipos de favoritismo que dominaram os regimes de pessoal.

Não queremos dizer que está tudo errado e que a Nova República vai fazer uma administração modelar.

Aplaudimos quantos esforços foram realizados, sobretudo, a partir de 1936, precisamente há 50 anos, hoje, pela lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reconhecemos os progressos alcançados, em cada época, pela reforma de 1939, da qual resultou a criação do DASP, e pela reforma de 1967, com o Decreto-lei 200, ambas outorgadas pelo Poder Executivo, sem a participação nem das representações dos funcionários e de entidades civis da sociedade, nem dos representantes do povo, através do Congresso Nacional.

O Presidente Sarney recomendou que todas as reivindicações das classes interessadas fossem exami-



nadas, e o foram, em 1986, através da Comissão Geral da Reforma Administrativa, onde se assentam, desde a primeira hora, os representantes das duas principais entidades de funcionários, e das câmaras técnicas das quais participam representantes de outras entidades. E, ressalvados os casos da competência exclusiva do Executivo, todas as propostas terão a discussão e a soberana decisão do Poder Legislativo.

O que não se pode é estabelecer prazos ao Executivo para decidir sobre problemas jurídicos, técnicos, humanos, de enorme complexidade, que envolvem mais de 20 mil unidades de administração, mais de 400 empresas, 1.800 mil funcionários, com regime de direitos diferentes, com quase uma centena de gratificações diferentes, com quase 400 níveis de vencimentos diferentes, num caos cuja correção não será

ajudada pelo emocionalismo que certos grupos exploram tentando conduzir o funcionalismo federal não a soluções de seu interesse, mas, as do interesse de lideranças pessoais ou grupos políticos radicais.

O Governo Sarney tem uma diretriz:

Quer modernizar a administração. Vai fazê-lo.

Quer melhorar a produtividade do serviço público. Vai fazê-lo.

Quer tornar o serviço público transparente e fiscalizado pela sociedade. Vai fazê-lo.

Quer dar ao funcionário regime jurídico apropriado, sistema de carreiras baseado no mérito, instrumentos de formação e treinamento que ajudem o progresso de cada um. Vai fazê-lo.

Quer a colaboração da sociedade, das entidades de classe, no exame aplicado e apaixonado das alternativas viáveis. Espera consegui-lo.

Confia no patriotismo com que o Congresso Nacional examinará as propostas, sem injunções descabidas de interesses demagógicos e imediatistas. Não tem dúvidas de que isto ocorrerá.

O Grupo Executivo de Reformas da Administração Pública – GERAP –, iniciou o seu trabalho, propondo à decisão do Governo a reformulação dos primeiros órgãos. Prosseguirá nessa tarefa complexa, vencendo a inércia, as resistências. Em que prazo concluirá esse trabalho? Não sabemos. Sabemos, apenas, que será no prazo mais rápido em que as pressões de rapidez não prejudiquem o exame profundo das questões e a decisão do interesse público.

Entre as matérias de mais difícil solução é a que se refere à instituição do sistema de carreiras. Porque vai en-

Ministro-Chefe da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República e presidente do Grupo Executivo da Reforma Administrativa do Governo Federal.



## IDÉIAS

volver milhares de funcionários com situações as mais díspares. Porque vai exigir a sua adequação às estruturas. Porque vai mudar filosofia e prática erroneamente adotadas há meio século.

Sim, há meio século o Serviço Público Federal ensaia procedimentos e experimenta caminhos para transformar seus recursos humanos em instrumento de maior racionalidade e operosidade administrativa.

A constante desses ensaios tem sido a tentativa de estabelecer modelos de classificação de cargos, acompanhados ou não de prescrições normativas tendentes a assegurar sua dinâmica, normas que, naturalmente, se basearam nas concepções dos modelos adotados.

Mentores e autores desses ensaios, que visaram dotar o Serviço Público Federal de uma administração de pessoal moderna e modernizante, partiram todos do ponto considerado básico na doutrina que informa a referida área – a classificação de cargos, mas incidiram sempre no mesmo equívoco.

O equívoco, ao qual se podem imputar senão todos pelo menos uma parte considerável das inadequações, dos erros e dos fracassos na administração de recursos humanos e, por consequência, na administração pública, tem consistido em:

a) considerar a classificação dos cargos desvinculada das estruturas organizacionais e sua hierarquia;

b) gerar com isso uma classificação não dos cargos, mas dos seus eventuais ocupantes; e

c) instituir um pseudo-sistema de administração pessoal, cujo artificialismo, além de impossibilitar qualquer esforço para imprimir-lhe racionalidade e objetividade, é diretamente responsável pelo caos reinante na área.

Eis porque qualquer reforma que se queira iniciar no sistema de recursos humanos do Serviço Público Federal terá, necessariamente, de romper com concepções e esquemas equivocados, substituindo-os por um conceito integrado de administração de pessoal que, partindo da classificação dos cargos reais existentes na estrutura hierárquica da organização administrativa, se constitua em instrumento de uma administração pública eficiente e eficaz e ofereça aos servidores públicos a perspectiva de profissionalização com acesso aos

*Entre as matérias de mais difícil solução é a que se refere à instituição do sistema de carreiras, porque vai envolver milhares de funcionários com situações as mais díspares. Mas o governo conseguirá.*

cargos de direção, assessoramento e chefia, a garantia da valorização da classe e, especialmente, a oportunidade de reaver o auto-respeito da categoria social.

A resposta que se propõe para alcançar esse duplo propósito é a instituição do Sistema de Carreiras, que terá como objetivos:

1 – criar quadros dirigentes especialmente formados e aperfeiçoados para assegurar à Administração maior eficácia, continuidade e condições para a promoção de mudanças e reformas modernizadoras;

2 – estabelecer, em caráter permanente, programas de formação, aperfeiçoamento e de outras modalidades, sempre em nível de excelência; tais programas visarão a capacitar e manter atualizados os atuais e os futuros funcionários para ingressarem e se desenvolverem nos referidos quadros; e

3 – garantir aos funcionários que ingressarem nas carreiras por essa forma e mediante processos seletivos competitivos, o acesso aos cargos de direção, de assessoramento, de chefia e assistência, sempre tomando por base sua capacitação prévia nos programas definidos pelos órgãos próprios do Sistema.

O Sistema de Carreiras é, em essência, uma classificação de cargos, mas uma classificação que se diferencia também em essência das formas que o antecederam pelos seguintes aspectos:

1 – parte da análise das estruturas organizacionais onde existem e são identificados os cargos;

2 – inclui na classificação os cargos de direção, de assessoramento, de chefia e assistência correspondentes às linhas hierárquicas das atividades específicas ou gerais desenvolvidas nas estruturas das organizações;

3 – estabelece nítida separação entre o cargo – pertencente à estrutura e que constitui fenômeno decorrente da divisão do trabalho – e o ocupante, cuja situação é sempre transitória em relação ao cargo;

4 – demanda processo de formação e aperfeiçoamento contínuos, bem como de avaliação sistemática a que devem estar submetidos os candidatos ao exercício dos cargos, especialmente os da linha hierárquica.

Esses aspectos representam as premissas em que repousa o Sistema de Carreira e indicam seus componentes necessários e interdependentes, para os quais devem ser orientadas e desenvolvidas, simultaneamente, as decisões e ações do Governo, capazes de dar-lhe condições de funcionamento.

Destarte, fica evidente que o Sistema de Carreiras pretende inaugurar uma nova fase no Serviço Público Civil, elevando os recursos humanos à categoria que ocupam na administração dos países mais desenvolvidos, cujo crescimento e liderança no mundo hodierno se devem, em grande parte, à preparação e ao aproveitamento útil desses recursos.

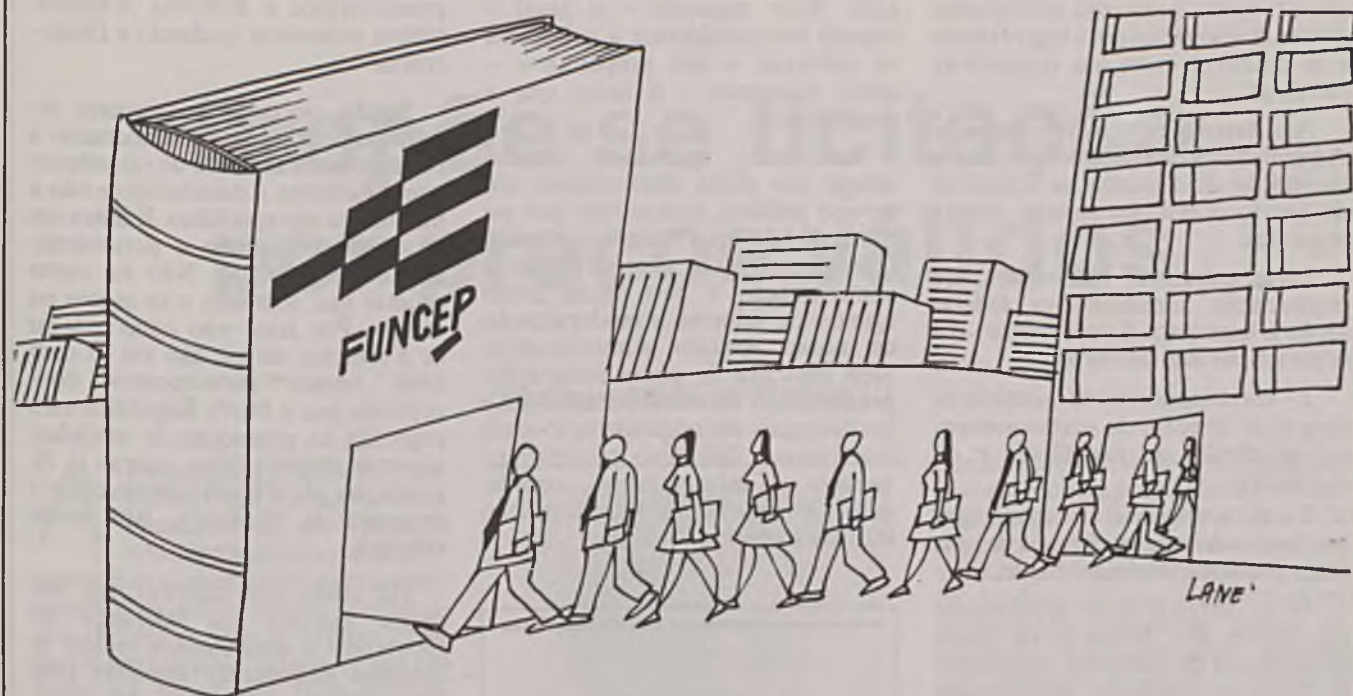
Com efeito, o novel Sistema não deve nem pode ser encarado como um plano de classificação de cargos no sentido das classificações anteriores, onde o cargo terminou por ser confundido com o ocupante; a classe passou a ser mero símbolo de antiguidade e diferença salarial; e a categoria funcional nada mais é que simples abstração nominal para designar agrupamentos profissionais.

Assim, é preciso compreender claramente, de uma vez por todas, que cargo é unidade de organização existente numa dada estrutura. Sua presença se legitima enquanto corresponde a atividades e tarefas reais no tempo e no espaço; preexiste e subsiste virtualmente ao ocupante, embora seja este que lhe empresta vida e o dinamiza.

Infere-se daí a necessidade de formar, aperfeiçoar, treinar e reciclar, num processo de educação permanente, os funcionários que ocuparão os cargos da organização administrativa. O programa de aperfeiçoamento



## IDÉIAS



assegura, por um lado, o desempenho produtivo e eficaz do Serviço Público Federal e, por outro, propicia aos funcionários a instrumentalidade de conhecimentos, técnicas, métodos e comportamentos indispensáveis ao desempenho efetivo dos cargos da estrutura, dentro do respectivo horizonte profissional identificado para sua carreira.

O Sistema de Carreiras organiza-se e opera com base na percepção e compreensão dessa dinâmica dicotômica, porém integrada. O Sistema de Carreiras é, de fato, sinônimo de profissionalização. Flui num processo de educação contínua, onde conhecimento e experiência se complementam, se reestruturam e se reforçam, propiciando ao indivíduo capacitação e amadurecimento para ascender aos mais altos níveis profissionais da estrutura na qual atua, incluídos aí a direção, o assessoramento e a chefia de atividades e de grupos, dentro de suas carreiras.

Embora as pessoas que hoje ingressam no Serviço Público possuam formação de diferentes graus concedidos pelo sistema de ensino formal, não estão, de regra, preparadas para o exercício da função pública; esta requer um tipo de conhecimento, uma atitude, enfim, uma postura que não se encontra necessariamente em pro-

fissionais habilitados para atuarem no contexto social mais amplo.

Se isso ocorre, de modo geral, com as profissões consideradas do ponto de vista estrito de seus campos especializados, que dizer quando se visualizam essas profissões em termos de gerenciamento das atividades que lhes correspondem no Serviço Público Federal.

*Há necessidade de formar, aperfeiçoar, treinar e reciclar, num processo de educação permanente, os funcionários que ocuparão os cargos da organização administrativa. O programa assegura o desempenho eficaz do Serviço Público.*

Como regra, é evidente que os profissionais especialistas não têm de forma sistematizada informações sobre gerência. Exceção à regra são os administradores formados pelas escolas de administração que recebem ensinamentos gerenciais e, portanto, estão, em princípio, municiados para o gerenciamento das atividades relativas à administração-meio, isto é, as atividades típicas dos Departamentos de Administração.

Observa-se, então, a existência de uma lacuna de preparação sistemática para a gerência entre os profissionais especializados do Serviço Público Federal que são, em última análise, os responsáveis pela execução das atividades-fim do Estado e pela consecução eficaz dos seus objetivos nas diversas áreas em que tais atividades se exercem. Em outras palavras, a saúde, a educação, o transporte, a agricultura etc.

Dai a necessidade de instituir-se o Sistema de Carreiras que apresenta como característica fundamental a integração entre as atividades específicas dos diferentes setores da Administração, seja a administração geral seja a administração-fim, consideradas nos diversos níveis hierárquicos, a organização e classificação dos funcionários em carreiras para exercerem tais atividades, e a forma-



## IDÉIAS

ção e o aperfeiçoamento permanente desses funcionários para ingressarem e se desenvolverem nas respectivas carreiras.

As Diretrizes que a Secretaria de Administração Pública propõe para a instituição do Sistema de Carreiras do Serviço Civil, em síntese, são as seguintes:

1 – as estruturas hierárquicas da organização administrativa federal serão a base para a constituição e a organização das carreiras;

2 – corresponderão às carreiras os cargos de direção, de assessoramento, de chefia, de assistência e de execução;

3 – as carreiras serão organizadas em função de uma ou de mais de uma linha profissional de atividade;

4 – as carreiras serão escalonadas em classes que refletirão os níveis hierárquicos da estrutura, vinculados às linhas de atividades profissionais de nível superior e de nível médio;

5 – a carreira do funcionário ocorrerá à medida em que ele se desenvolve dentro de uma linha profissional em seus diferentes níveis hierárquicos;

6 – o ingresso e o desenvolvimento do funcionário na carreira far-se-á sempre por mérito;

7 – o mérito será comprovado em concurso público e posterior formação, no caso de ingresso, e por programas de formação e aperfeiçoamento, no caso de promoção;

8 – a promoção implicará sempre o exercício de cargo de nível hierárquico superior àquele em que se encontrava o funcionário;

9 – o funcionário que ingressar numa carreira assume o compromisso de cumprir os programas de formação e aperfeiçoamento; e

10 – a formação e o aperfeiçoamento do funcionário na instrumentalidade gerencial terá caráter obrigatório e geral para todas as carreiras.

Em suma, a instituição do Sistema de Carreiras importa, virtualmente, uma ruptura. Não uma ruptura que renega o passado. Temos de reconhecer que especialmente a Reforma da década de 40 – iniciada pela Lei 284, de 1963 – produziu resultados até hoje marcantes. O sistema que se propõe substituirá o esquema da classificação de cargos que vigora há cinquenta

anos. Esse esquema – o atual – impede estruturalmente a existência de carreiras; o que propomos é – assim o cremos – o único que a possibilitará.

Antevemos, quando o sistema atingir sua plena implantação, um serviço público, comandado por estratos de liderança realmente capacitadas para gerir superiormente a administração e para atuar como agentes de reforma e modernização de nosso aparato administrativo. Será uma era de plena integração: profissionais da administração-fim e profissionais da administração-meio em franco e definitivo processo associado de planejamento, coordenação e controle da Administração Pública Federal.

*O sistema que se propõe substituirá o esquema de classificação de cargos que vigora há 50 anos. Esse esquema – o atual – impede estruturalmente a existência de carreiras; o que propomos é – assim o cremos – o único que a possibilitará.*

O compromisso solenemente assumido pela Nova República – o de promover a reforma administrativa do Serviço Público Federal – decorre não apenas de um imperativo conjuntural. É que nutrimos a mais profunda convicção de que as reformas são em verdade o apanágio das democracias.

O regime democrático caracteriza-se, nesse particular, por ser essencialmente reformista. Em verdade, os democratas têm consciência de que suas instituições não são perfeitas. Ao contrário das sociedades fechadas não democráticas, que se consideram perfeitas e acabadas, a sociedade aberta, isto é, a democracia, sabe que se rejuvenesce e moderniza à medida em que aperfeiçoa e reforma as suas instituições. Assim, ao

promovermos a Reforma Administrativa estaremos ajudando a Democracia.

Sendo, portanto, o processo reformista intrínseco à Democracia, a consequência é termos de reconhecer que a Reforma Administrativa não é um fato ou ato episódico. É antes um processo continuado e perseverantemente sustentado. Não há como esperar que aconteça e se esgote no tempo. Por isso, não cabe indagar se a reforma sai ou não sai. E com base nesses pressupostos conceptuais que a Nova República está engajada na promoção de medidas, algumas preparatórias, outras já de execução, objetivando desenvolver o processo de mudança, isto é, de reforma.

Há ainda que registrar que nos vários estratos de liderança do Governo – e aqui cumpre realçar as decisões firmemente tomadas pelo Presidente José Sarney – há o sentimento unânime de que a Nova República tem presente o caráter de desafio que lhe é lançado pela questão da reforma administrativa. É conhecida a corrente de opinião que adota a tese de que paradoxalmente no Brasil, nos regimes de franquias democráticas, como as que caracterizam a Nova República, as reformas administrativas enfrentam óbices e dificuldades que praticamente as inviabilizam. Afirmam, em contraste, que os regimes fortes realizam reformas confortavelmente. Costumam os adeptos dessa tese referir os exemplos da história administrativa do Governo Federal que registra como reformas efetivas a da década de 40, capitaneada pelo antigo DASP, e a do Decreto-lei 200/67, ambas realizadas em períodos de regime autoritário.

A Nova República aceita o desafio. Estamos engajados no processo de reforma, vamos perseverar nesse propósito e não pouparemos esforços e energias. Não temos dúvidas de que o clima da Nova República – o da democratização – vai ensejar as melhores condições para os nossos objetivos de recuperar a administração pública brasileira. Afinal de contas a mobilização nacional que nos abriu promissoras e claras avenidas em direção à plenitude democrática haverá de constituir-se em valioso bastião para novas conquistas desta Nova República.



# Propõe-se licitação por preços válidos

Oswaldo Alves de Mattos (\*)



A expressão que titula este trabalho, visualizada friamente, notadamente por pessoas não familiarizadas com processos licitatórios, induz a uma interrogação precedida de uma interpretação errônea de que se estaria advogando uma impropriedade, já que nas licitações, buscaram-se, exata e unicamente, preços que sejam válidos.

Ocorre, no entanto, que essa expressão nos pareceu a mais adequada, para se constituir em tipo de licitação, para obtenção de preços válidos em determinado período, durante o qual a administração, caso ocorra a necessidade, se suprirá mediante requisição ao adjudicatário vencedor da licitação.

A expressão não é, pois, assim, tão infausta. Até pelo contrário, ao final deste trabalho, verificaremos que ela é, no encadeamento dos problemas que surgem a todo instante, uma solução bem recomendável, para que a administração atue de forma preventiva e impeditiva de práticas que geram críticas, crimes contra a Fazenda e gastos desnecessários, com utilização de recursos orçamentários que, no fundo, não atendem a nenhuma necessidade pública, efetiva e manifesta.

O procedimento foi adotado na Administração do Município do Rio de Janeiro, cujas normas de administração financeira foram elaboradas com a nossa despreziosa, mas dedicada colaboração, ao tempo em que, honrosamente, nos confiaram o exercício do Cargo de Inspetor Geral

de Finanças. Naquela oportunidade enfrentávamos um desafio. O Poder Revolucionário, de então, fundiu os antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, criou o Município do Rio de Janeiro, como Capital do novo Estado. Coube àqueles que mereceram ocupar cargos de direção, criar as estruturas organizacionais e dar-lhes funcionalidade. Quase tudo se devia criar, com a obrigação de em 15 de março de 1975, o Município estar funcionando, sem solução de continuidade, na prestação de serviço à população. E isso aconteceu, em que pese a dificuldade de diálogo entre a equipe interventora (Estado) e a equipe obstinada, patriótica e desafiada, que deveria montar aquele Município-estado.

E bem verdade que muitos servidores dos 2º e 3º escalões do Estado, nossos velhos companheiros de ad-

ministração pública, sensibilizaram-se e abriram as portas de sua colaboração efetiva. E graças a isso, e ao espírito público que acabou por prevalecer, o Município nasceu dinâmico, herdeiro de uma cultura regional aprimorada. Entretanto, pouco alimentado financeiramente. Sucedeu em território do extinto Estado da Guanabara e nele os serviços públicos instalados que deveriam prosseguir e serem dinamizados. Outrora, com toda a receita do ICM e recursos federais transferidos. Dai em diante com uma pequena parcela de 12%, aproximadamente, dessa receita.

Nesse clima, de necessidade de adoção de medidas de contenção de despesas, dentre as muitas que se sugeriu, aflorou o agora discutido e comentado tipo de licitação por preços válidos em determinado período:

Dec. 3.221/81

"Art. 390. ....  
§ 4º - As licitações para fornecimento de materiais ou equipamentos realizadas sob a modalidade de tomada de preços ou convite, respeitados os respectivos limites, poderão admitir:

1 - proposta de preços unitários considerados válidos para o período de 90 (noventa) dias contado da data da adjudicação, durante o qual prevalecerão, a juízo da Administração, para atender às requisições que se tornarem necessárias ao serviço público."

Nota-se que tal procedimento foi adotado em época em que a instabilidade de preços dificultava o licitante, mesmo assim, conseguiu-se bom índice de atendimento.

(\*) Auditor Jurídico da FUNCEP, ex-Inspetor Geral de Finanças da Prefeitura do Rio de Janeiro, onde colocou em prática o método de licitações por preços válidos.



## IDÉIAS

Tão importante é esse procedimento para a administração pública, que defendemos até a hipótese de, mesmo em período de inflação constante, adotar-se uma regra de cálculo de valores compensatórios. E mais ainda, que esses preços unitários fiquem condicionados a índices de variação de preços constante de tabela oficial baixada pelo Governo Federal.

Veja-se que a flexibilidade que tenha de se admitir é recompensada pelo fato de não necessitarmos de dispor, de imediato, de recursos orçamentários e financeiros, definidos em função de quantidades fixadas para um consumo imaginário e em muitos casos descabido.

O que nos induzia a esse procedimento? Logicamente:

1º) a licitação não estabelecia comprometimento de despesa imediata;

2º) as requisições ao adjudicatário vencedor da licitação ocorreriam somente ante a necessidade de consumo imediato ou de recomposição de estoque rotativo de consumo previsto para 30, 40 ou 60 dias.

Com essa medida, que ora nós ousamos recomendar aos Órgãos Públicos em geral, tem-se como reflexos, ainda:

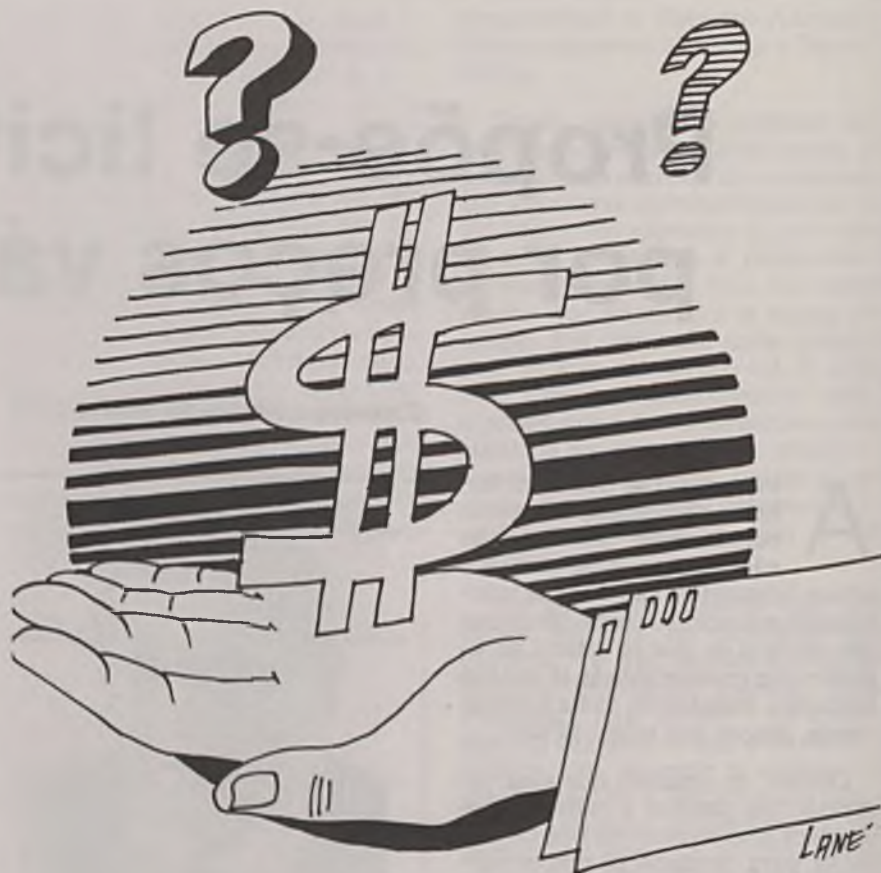
a) não há necessidade de estocar produtos que não sejam consumíveis por necessidade corrente.

b) os almoxarifados ao invés de ficarem abarrotados, se transferem para os próprios fornecedores, que assumem o risco da ociosidade, imprestabilidade e desuso.

c) os Órgãos de Auditoria, tanto interna, como externa, têm condições mais eficazes de fiscalizarem a gestão, pois os almoxarifados não poderão conter produtos, cujo consumo não seja rotineiro.

d) nada se deve comprar, que uma necessidade pública de atendimento não dite a ordem.

Com isso evitar-se-ia o que ainda hoje, tristemente, ouvimos da boca de pessoas não bem intencionadas: que fulano e beltrano recebem comissão sobre as compras que fazem; que o almoxarifado do Órgão tal tem material para o consumo até o ano 2000; que o gestor utilizou o saldo da dotação na compra de materiais desnecessários só para não sobrar orçamento. E por aí outras alegações, tão infeli-



zes, que todos nós gostaríamos que os procedimentos da Reforma Administrativa viessem, como esperamos que venham, a banir de nossa sociedade.

Advogamos e insistimos nesse procedimento porque entendemos e estamos convictos de que, mesmo as grandes centrais de materiais, como

por exemplo: as de medicamento, podem repensar seus procedimentos e estabelecer critérios de utilização para a quase totalidade dos bens de consumo rotineiro evitando, com isso, que os remédios percam a validade nos almoxarifados do serviço público. Que isso ocorra nos laboratórios e farmácias!

A propósito, essa recomendação, consta das sugestões apresentadas pelo Grupo de Trabalho, criado na SEDAP/PR e coordenado pelo titular da Ciset daquela Secretaria, do qual, honrosamente fizemos parte, para regulamentação do recém-criado Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.

Como aquele trabalho possivelmente não alcance divulgação, no nível de penetração que a Revista do Serviço Público editada pela FUNCEP, hoje oferece, é que nos propusemos a estes breves comentários, já que as entidades da Administração Indireta, exceto as autarquias, deverão editar normas próprias (artigos 86 do diploma citado) e, quem sabe, aproveitem se é que tem valor esta desprezível experiência.

*É uma solução bem recomendável, para que a administração atue de uma forma preventiva e impeça práticas que gerem críticas, crimes contra a Fazenda e gastos que são desnecessários, com utilização de verbas que oneram o Estado.*



# O Orçamento Único só trará benefícios

José Alves de Sena (\*)

**A** partir da célula mínima da sociedade, que é a família, não se pode pensar em economia sem que se depare com o binômio renda-gastos.

2. Qualquer empreendimento, por menor que seja, estará fadado ao insucesso se o seu inspirador não tiver um paradigma a seguir com relação às fontes de recursos de que terá de se socorrer, bem como de uma criteriosa aplicação desses mesmos recursos.

3. As empresas privadas, por seu turno, elaboram suas previsões e estimativas de despesas e receitas adotando critérios científicos de administração financeira tendo por escopo o lucro. Os entes e as entidades públicas, por outro lado, se socorrem de métodos não menos científicos, que os das empresas privadas, só que, ao contrário dessas, visam ao equilíbrio da despesa com a receita.

4. Ai residiria a principal distinção entre o orçamento privado e o orçamento público.

5. O Estado, em sentido lato, no exercício da sua soberania, por vezes, resolve explorar a atividade econômica. Para tanto, assume forma diversa da personalidade jurídica que lhe é inerente, sujeitando-se, assim, à maioria das regras de direito privado que regem a forma de sociedade assumida.

6. Ai outra premissa fatalmente entendida pois sujeitando-se a sociedade à maioria das regras de direito privado não quer dizer submeter-se a todas essas regras.



7. As formas mais comumente encontradas de sociedades constituídas pelo Estado são:

– as empresas públicas, revestidas, ou não, da forma de sociedade anônima;

– as sociedades de economia mista, quase sempre constituídas sob a forma de sociedades anônimas, e, ainda, as fundações. Há, ainda, uma forma descentralizada do poder público que é a autarquia que, como o Estado, possui personalidade jurídica de direito público.

8. Daí, poder-se dividir esse universo de entes e entidades em dois grandes grupos: entidades produtivas e entes governamentais.

9. Delas, portanto, ter-se-á que abstrair a autarquia, que, possuindo a mesma personalidade do Estado, a exploração de sua atividade, por definição, não visa ao lucro se não ao equilíbrio orçamentário.

10. O mesmo poder-se-á dizer das fundações instituídas ou mantidas pelo poder público.

11. Em suma, sobram as empresas públicas e as sociedades de economia mista, todas produtivas.

12. Ora, essas empresas e sociedades, de início, teriam que visar ao lucro e se sujeitar à maioria das regras que regem as relações entre os particulares.

13. Ocorre que a maioria quase absoluta das empresas públicas e grande maioria das sociedades se regem por aquelas regras privadas e não dão lucro, porque este se dilui com pagamentos de altos salários, gratificações, abonos, etc., aos administradores e empregados, valores esses subsidiados pelo próprio Estado.

14. São, precisamente, esses gastos que precisam ser sentidos, controlados e devidamente mensurados em um só orçamento.

15. Em resumo e teoricamente, teríamos que as autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público são entes “governamentais”, enquanto as empresas públicas e sociedades de economia mista são “entidades produtivas”.

16. As primeiras têm orçamento nos moldes do orçamento público, ao passo que as segundas possuem o que se denomina orçamento empresarial.

(\*) Contador, dos quadros da Ciset, da SEDAP, e que teve a colaboração de Elza Helena Moraes e Castro e Zelis Pereira da Conceição, respectivamente Contadora e Técnico em Contabilidade da Ciset/SEDAP.



## IDÉIAS

17. A legislação obriga a que os resultados apurados em balanço, das autarquias, se incorporem aos resultados da gestão da administração direta. Em números globais, os orçamentos das autarquias e fundações integram o orçamento do Estado, excluídas das receitas as transferências efetuadas à conta do orçamento deste. Logo, o tratamento que se dispensa na elaboração da proposta orçamentária do Estado é o mesmo adotado para aqueles entes e entidades, inclusive com aprovação através da Lei denominada de Meios, de Orçamento ou Orçamentária.

18. O que ocorre, todavia, na prática, é que o administrador, ao definir a forma de constituição jurídica dessas entidades, por vezes opta erroneamente por uma – por razões de ordem política – ao invés de optar por outra. Daí existirem empresas públicas que poderiam ser fundações ou autarquias e vice-versa. E, até mesmo, departamentos da administração direta.

19. Essa definição da constituição da personalidade é muito importante, pois irá determinar suas relações com o Estado, e, sobretudo, dizer se é passível, ou não, de receber subvenções à conta do Orçamento do Estado.

20. Confunde-se descentralização administrativa com descentralização de salários. O que se vê, hoje, é o funcionário público fugir da administração direta, para ir aportar nas empresas, sociedades, fundações e até mesmo autarquias, onde a remuneração é quase sempre compensadora e, por incível, paga pelo próprio Estado, através de subsídios e subvenções que assumem as mais diversas formas de denominação, tais como, subvenção econômica, subvenção financeira, adiantamentos para futuros aumentos de capital, programações especiais, PAPs, e outros.

21. Sem dúvida que o problema merece reflexão.

E reflexão nada mais é do que se pensar para se encontrarem soluções. O desnível, o nó górdio está dado. Como desfazê-lo?

22. É claro que não se desconhecem os efeitos de ordem social, moral, político e, mormente, legal que o problema enseja. Todavia o que não pode é o administrador permanecer inerte à espera de que a solução “caia do céu por descuido”.

23. As distorções nos orçamentos públicos – é fato notório – são motivadas pela má execução dos orçamentos empresariais. Vinte e cinco a trinta e cinco por cento do orçamento público se destinam aos entes e entidades de sua administração indireta, incluindo fundações, e são transferidos sob os mais variados matizes, conforme já assinalado.

24. As saídas desses recursos obedecem a rígido controle de execução, enquanto as entradas no destino jamais foram objeto de estudo. É claro que “entradas” aqui deve ser entendido não só como o aporte do recurso no destino, como também a verificação de sua correta aplicação.

*As distorções nos orçamentos públicos – é fato notório – são causadas pela não execução dos orçamentos das empresas. 25 a 30% do orçamento do governo se destinam a entes e entidades, como fundações, de gestão indireta.*

25. A simples verificação de que a uma despesa do Tesouro do Estado deveria corresponder uma receita da entidade ou um crédito do Tesouro no destino, é pouco.

26. As fundações, as autarquias têm orçamento nos moldes do Estado, de fácil constatação e fiscalização. *Quid* das empresas e sociedades?

27. Alega-se, infantilmente, que sujeitas, como estão, a legislação específica, essas empresas e sociedades não se podem adstrir ao controle estabelecido nos padrões atualmente vigentes. Pura e vã filosofia! O recurso – pelo menos em sua maioria – tem uma só origem: o Tesouro do Estado. Como, então, escaparem-lhe ao controle?

28. Mesmo que revestidas da forma de sociedades anônimas – sociedades tipicamente de capital – na sua origem, são públicas. Acaso as normas da S/A não são de ordem pública apesar de se tratar de lei de direito privado?

29. Nem mesmo os dispositivos constitucionais que dispõem que “na exploração pelo Estado da atividade econômica, as empresas e as sociedades de economia mista, reger-se-ão pelas normas aplicadas às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações” ou ainda, que “a empresa pública que explorar a atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas” vêm em socorro à tese da natureza privada dessas sociedades e empresas.

30. O que não se pode entender é que essas empresas, apesar de produtivas e lucrativas, ainda percebiam ajudas à conta do orçamento do Estado.

31. Sem confundir patrimônios, o ideal seria que os orçamentos das estatais tivessem o mesmo rito de elaboração, mensagem, aprovação e execução que se adota para o Estado.

32. Recente Lei federal determinou que o saldo financeiro apurado em 31/12 de cada ano, nas autarquias profissionais, seja recolhido ao Ministério do Trabalho que o aplicará segundo critérios definidos na legislação. É uma intervenção, mas que não deixa de ser saudável em termos financeiros. É um passo adiante. . .

33. O padronizar orçamento empresarial não constitui absurdo ainda mais porque o padrão de balanços, demonstrações financeiras, origens e aplicações de recursos, resultados do exercício, evolução do patrimônio líquido está em Portaria do Banco Central do Brasil nem por isso deixa de ser obedecido.

34. Talvez seja a falta de prática do setor público de fiscalizar essas empresas – conquista recente – que enseja uma imperdoável omissão, qual a de exercer o controle dos orçamentos das empresas.

35. O que hoje se vê é uma crescente preocupação com os investimentos efetuados, quando, na verdade, todo investimento, por definição, é produtivo, enquanto o custeio dos serviços nem sempre o é.



## IDÉIAS

36. Por que, então, não se colocar num só instrumento, mesmo que com linguagens distintas, as previsões e estimativas de dispêndios e receitas?

37. Tecnicamente, não haveria qualquer problema.

E creio que, legalmente. Os princípios de administração própria, autonomia financeira e personalidade jurídica distinta não seriam desrespeitados, visto que, como se viu, somente um lado da medalha é acionado atualmente, ou seja, o da despesa na saída do recurso. É, com essa composição, poder-se-ia ter uma idéia da administração global, não só com relação às fontes ou origens do recurso, como também, com respeito à aplicação ou destinos.

38. As contas dos administradores seriam previstas em um só instrumento, diferentemente do que hoje ocorre, em que há uma prestação global da administração direta (Contas do Presidente da República) e diversas prestações singulares de cada um dos administradores e responsáveis nas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

39. O ORÇAMENTO UNIFICADO só traria benefícios, assim ao poder central como aos órgãos, entes e entidades descentralizados.

40. A administração como um todo para ser hoje analisada é quase que tarefa humanamente impraticável, dados os percalços de ordem legal, facilmente transponíveis se instrumentos outros, não menos legais, fossem criados.

41. Claro está que para tornar factível a idéia só se necessita de querer bem administrar, posto que todo instrumento se acha à disposição da administração, seja através de leis, de balanços e demonstrativos seja através de outros instrumentos e documentos contábeis.

42. Em resumo o que se deseja é que os dispositivos constitucionais sejam cumpridos para o fim de se submeter ao legislativo a que seria atribuída a competência para apresentar emendas, um orçamento unificado em que estariam todas as despesas e receitas da administração direta e indireta, compreendidas nestas as fundações mantidas ou instituídas pelo poder público.

43. Poder-se-ia argumentar que a Constituição Vigente já prevê o orçamento unificado. Todavia seus dispositivos não vêm sendo obedecidos.

44. De fato, a Constituição Federal dispõe incisivamente:



*O que se deseja é que os dispositivos constitucionais sejam cumpridos, para o fim de se submeter ao Legislativo um orçamento unificado, em que estariam todas as despesas e as receitas das duas administrações, até mesmo as fundações.*

*“Art. 62 – O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas as entidades que não recebem subvenções ou transferências à Conta do Orçamento.*

*§ 1º A inclusão, no orçamento anual, da despesa e receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos.*

45. Como se vê, por força do artigo e parágrafo transcritos, o orçamento anual deveria conter todas as despesas e receitas relativas aos poderes do Estado, órgãos e fundos, assim da

administração direta como da indireta. Contudo, ainda dentro da norma constitucional, ficam excluídas na administração indireta as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do Orçamento. E mais, ditas receitas e despesas têm sua inclusão no orçamento por dotações globais!!

46. Ora, o que se vê é que, excluídas as entidades da administração indireta que não recebem subvenções nem transferências à conta do Orçamento da União, do Orçamento anual, restariam os orçamentos daquelas a que denominamos “Entes Governamentais” e que não são a maioria. Entretanto, nem em forma detalhada, nem em dotações globais, ditos Entes integram a Lei de Meios, fugindo assim ao controle (!) do Poder Legislativo.

47. A prevalecer a redação do artigo 62 de seu parágrafo 1º da Constituição Federal, permitimos dissentir da aludida redação para apresentar uma Emenda subtrativa, para o fim de excluir a parte final do artigo 62 e o parágrafo 1º, renumerando-se os demais parágrafos.

48. Assim teríamos a seguinte redação para o artigo 62.

*“Art. 62 – O Orçamento Anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, compreendendo-se nesta as fundações mantidas ou instituídas pelo Poder Público.”*



# Dilema: administrar com ou contra preços

Floriano Freitas Filho (\*)



Os preços não fazem parte da infra-estrutura de uma economia, mas são os melhores e mais simples indicadores da inflação. Nesse sentido, têm a mesma propriedade do termômetro para o médico, ao acusar pelas temperaturas altas o estado febril, a possível infecção.

Não se sabe de médicos que tenham congelado seus termômetros, a fim de evitar a febre e eliminar a infecção de seus pacientes. Mas sabe-se, através dos séculos, de muitos governantes que congelaram preços, na tentativa de evitar ou controlar a inflação.

Diocleciano, imperador romano (284 d.C. a 305 d.C.), a fim de debelar a inflação que assolava o império, determinou o controle de preços. Fez circular um édito (301 d.C.), que estabelecia o preço máximo de cada serviço, de cada objeto de troca. A penalidade por comprar ou vender acima do estabelecido era a morte ou o exílio.<sup>(1)</sup>

Embora muitos tenham perdido a vida, tornou-se absolutamente necessário revogar a lei. Compreendeu-se que havia algo mais, além da suposta causa de todos os males: "a ganância dos comerciantes".<sup>(2)</sup>

Em 1748 é publicado um dos mais extraordinários contos de Voltaire: "O Mundo Como Está - Visão de Babuc Escrita por Ele Próprio".

Ituriel, um dos gênios que presidem os impérios do mundo, desce certa manhã à morada do cita Babuc, à margem do Oxus, e diz-lhe: "Babuc, as loucuras e excessos dos persas atraíram nossa cólera; reuniu-se ontem uma assembléia dos gê-

nios da Alta Ásia para decidir se devia castigar Persépolis ou destruí-la. Vai a esta cidade, examina tudo; conta-me fielmente o que vires; e eu resolverei, conforme teu relato, corrigir a cidade ou exterminá-la."

Babuc, no cumprimento da missão, foi ao estabelecimento de vendedores de magníficas bagatelas. Escolheu o que lhe agradou, pagando muito mais do que valia. Ao saber-se enganado, Babuc inscreveu nas suas tabuinhas o nome do negociante, para indicá-lo a Ituriel no dia da punição da cidade. Enquanto escrevia, bateram-lhe à porta: era o próprio negociante que vinha trazer-lhe a bolsa que ele havia esquecido sobre o balcão.

Antônio, Babuc perguntou: "Como se explica que o senhor se mostre tão fiel e generoso, quando não teve vergonha de vender-me bugigangas quatro vezes acima de seu valor?"

Ao que lhe respondeu o comerciante: " - Não há nesta cidade nenhum negociante mais ou menos conhecido que não viesse devolver-lhe a bolsa; mas muito o enganaram, dizendo-lhe que eu lhe vendera artigos quatro vezes mais caro de que valiam: vendi-os por dez vezes mais. E tanto isto é verdade que, se daqui a um mês o senhor quiser revendê-los, não obterá nem essa décima parte. Mas nada mais justo: é a fantasia dos homens que dá preço a essas coisas frívolas; é essa fantasia que faz viver cem operários que eu emprego, é ela que me dá uma bela casa, um carro cômodo, cavalos, é ela que anima a indústria, que mantém o gosto, a circulação e a abundância. As nações vizinhas vendo eu essas bagatelas muito mais caro que ao senhor, e assim sou útil ao império."

"Babuc, depois de haver cismado um pouco, riscou-o das suas tabuinhas."<sup>(3)</sup>

Administrar com ou contra os preços?

O imperador Septímio Severo (193/211 D.C.) combateu a inflação desvalorizando a moeda e aumentando os impostos.<sup>(4)</sup> Dioclesiano impôs o controle de preços e procurou fixar o camponês no campo. Constantino (306/337 d.C.) "resolveu" o problema instituindo o estado totalitário.

Nenhuma dessas medidas, no entanto, freou a inflação em Roma. A mesma quantidade de trigo que custava 0,75 tetradrachmas em 100 d.C., passou a custar 2 1/2 em 200 d.C., 50 em 270 d.C., 2.500 em 314 d.C., 21.000 em 334 d.C. e 500.000 em 344 d.C.<sup>(5)</sup>

A história nos fornece inúmeros exemplos e experiências análogas, sob circunstâncias diversas - e a inflação sempre prevaleceu.

(\*) Professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília.



## IDÉIAS

Na Roma antiga, a perda seqüente das possessões romanas, pela decadência do império, reduziu a oferta de bens. Roma pouco produzia do que consumia. A inflação crônica foi inevitável, assim como o retorno do homem ao campo e mil anos de feudalismo.

No mundo contemporâneo, as causas da inflação são bem diversas e complexas. É possível decompô-las em elementos os mais sofisticados, a maioria dos quais mensuráveis. Modelos econométricos se sucedem, na tentativa de racionalizar causas, efeitos, soluções.

Mas, por força de tanta racionalização, a causa principal da inflação parece estar sendo paulatinamente relegada a segundo plano – a civilização moderna; as exigências naturais da sociedade contemporânea.

Durante milênios, o homem e sua família, numa organização nômade e tribal, subsistiu da caça. Produção e consumo se confundiam, sem intermediações.

O mesmo pode-se dizer da organização das sociedades rurais. A relação direta produção-consumo prevaleceu por outros milênios, muito embora já se esboçasse a intermediação e um incipiente sistema de preços. Dificilmente o ser humano sobreviveria à impossibilidade de participar diretamente da produção, por si ou por aquele de quem dependesse.

Até meados do século passado prevaleceu a forma de organização societária rural. As maiores concentrações urbanas do mundo não atingiram um milhão de habitantes.

A terra fora, até então, o fator estratégico básico. Conservá-la em família era um imperativo. Dai valores fundamentais dessa forma de vida: a propriedade, a castidade feminina, o matrimônio monogâmico, o primogênito, a herança, o tradicionalismo, a pouca mobilidade social.

Com o advento da industrialização, as concentrações urbanas multiplicaram-se e hipertrofiaram-se. Em apenas cem anos, as sociedades sofreram expressivas transfigurações, renovando valores, rompendo tradições.

Na moderna civilização capitalista prevalece o indivíduo, desde na moradia (cada qual quer a sua), até nos mais variados itens de consumo (seu carro, seu televisor, seu vestuário, seu eletrodoméstico...). Mas ninguém, individual ou familiarmente, produz qualquer coisa disso e de tudo

o mais que lhe é fartamente ofertado: Bem pelo contrário: o consumidor distancia-se cada vez mais do produtor.

Não há o imperativo de se produzir o que se quer, como na organização societária rural. Há, apenas, a exigência de se estar engajado no processo produtivo com a força de seu trabalho ou cedendo fatores outros de produção, sob sua propriedade. O valor supremo é a riqueza individual, centrada na renda pessoal ou familiar (o somatório de salários, juros, lucros, aluguéis...).

Mas a capacidade de compra não se resume à riqueza individual ou familiar. É imposta pelo sistema de preços, de todos os preços.

O preço passa a ser o grande fator de seleção dentre os que pretendem adquirir mercadorias e serviços, ajustando produção e consumo, nas economias de livre mercado. Compra quem puder pagar o preço dos bens ofertados, na força dos preços pagos pelos fatores de produção que detém (da renda pessoal). Nesse sentido, congelar preços é inviabilizar essa seleção, é instituir o caos.

Verificou-se, entretanto, que os mecanismos de ajuste, via preços, não são tão simples e de efeitos imediatos.

Nas últimas décadas, o pensamento econômico deu ênfase a estudos sobre os mecanismos de ajuste, via preços, nos mercados concorrenciais imperfeitos (concorrência monopolística, oligopólio, monopólio). Nenhum desses estudos, entretanto, rejeitou o mecanismo em si, ou dotou a economia de mercado de um sistema seletivo alternativo, justo e viável.

Em outras palavras, nas economias de mercado, seja qual for o caminho de solução idealizado, o problema será sempre o mesmo: como tantos, que individualmente produzem tão pouco, poderão consumir o que desejam do muito que lhes é ofertado? Se os preços não forem o fator de seleção, quem o será? O governo? – sob que critérios?

A ascensão dos preços, a inflação, seja qual for sua causa, é indicativa de excesso de demanda em algum setor da economia ou, o que dá no mesmo, carência de oferta. Alguém, mais tarde ou mais cedo, deixará de comprar este ou aquele bem (matéria-prima, intermediário ou final), por não ter a capacidade de pagar seu preço. O preço seletivo determinará, em última instância, quem adquirirá o



*A experiência mais recente com os Planos Cruzados demonstra que nossa inflação é sobretudo decorrente de causas de ordem estrutural, e não inercial (esta, mera consequência do administrar contra os preços). Qual a melhor via?*



## IDÉIAS

quê e quanto. O raciocínio se completa se considerarmos salários, juros, lucro, aluguéis como preços dos fatores de produção. Se os preços estivessem livres, são eles os melhores indicadores das distorções na economia, dos focos inflacionários. Trabalhar contra eles, só numa economia planejada, de decisões econômicas centralizadas ou num sistema utópico, governado por semideuses, onipresentes e oniscientes.

As causas da inflação são as mesmas que conduzem à elevação dos preços, já que um fenômeno comporta o outro. Esse óbvio é por vezes esquecido. Em outras palavras, debelar a inflação é debelar as causas que levam à elevação dos preços. Daí qualquer argumentação que envolva o *combate à inflação* dever considerar a estabilidade de preços como um fim (causa final) e não como um meio (causa material).

Há, pois, que se administrar a inflação com os preços, não contra os preços, pelas causas da elevação destes e não pelo efeito – a elevação em si, mero indicador da própria inflação. Seria como o médico que, ao detectar a infecção, acusada pela alta temperatura indicada no termômetro, se preocupasse em debelar as causas da mesma, usando o termômetro como aferidor de sua regressão.

Quais as causas da inflação, da elevação dos preços?

Que medidas conduzem à estabilização dos preços, debelam a inflação?

No modelo clássico de desenvolvimento, no mundo capitalista, os excedentes agrícolas permitem o comércio e a gênese de serviços concentrados e localizados (burgos, vilas, cidades), com a seqüente industrialização. As concentrações urbanas surgem naturalmente, fruto de um processo de crescimento econômico harmônico e equilibrado, com mecanismos de ajustes viáveis, via comportamento dos preços, ainda que através de conflitos de interesses e crises cíclicas bastante acentuadas.

O Brasil, assim como outros países de economia periférica, desenvolveu-se na dependência das grandes potências industriais do hemisfério norte, não seguindo o modelo clássico. O desenvolvimento deu-se por saltos, regionalmente diferenciado. Daí a geração de disparidades na distribuição da renda pessoal ou regional, a criação de bolsões de riqueza ao lado de bolsões de po-

breza, as conseqüentes e crescentes tensões sociais, os desequilíbrios e as desarmonias no processo de crescimento econômico. Grandes concentrações urbanas – que tendem a estar dentre as maiores do mundo no final do milênio – desencadeiam concausas derivadas da grande causa da inflação: a demanda crescente, quase impossível de ser atendida pela produção existente.

E mais: essa demanda não se restringe a mercadorias e serviços produzidos pelo setor privado (e a conseqüente demanda por fatores de produção por parte de seus produtores) mas, sobretudo, a bens coletivos (segurança, justiça, transporte, comunicação) e bens meritórios (educação, saúde, previdência social, etc.) “produzidos” por uma onerosíssima máquina governamental, concorrente e não complementar à produção do setor privado.

*A solução é conciliar os opostos, mas através de um novo arquétipo de homem público: administrador capacitado a interagir conhecimentos e ações de vários segmentos do saber, conciliando exigências políticas com outras de ordem técnica. Possível?*

As grandes disparidades regionais na distribuição de renda, e a necessidade político-social de se acelerar a extirpação dos bolsões de pobreza, forçam cada vez mais o crescimento descontrolado dessa máquina, dotando o País de estrutura de produção estatizada, ineficiente, desarmoniosa, dependente de recursos externos e, por tudo isso e muito mais, cronicamente onerosa e deficitária. O setor privado herda dessa concorrência uma crescente elevação de custos financeiros e de materiais, que desaguam em inflação.

Eliminar essas causas – um desafio gigantesco para estadistas (homens de decisão e de poucos

sonhos) – é o único caminho para se estabilizar preços, debelar a inflação.

Não será através de soluções pirótécnicas, assentadas em sonhos de uma noite de verão ou em delírios de algum político bem intencionado, mas mal informado quanto à inexecutabilidade das leis econômicas, que se chegará a esse objetivo.

A questão também não se resume à simplicidade de alguma postura existencial perante o problema (ou parte dele). Algo assim como posicionar duas escolas principais do pensamento político-filosófico: “o racionalismo evolucionista fundado na liberdade individual e na propriedade privada, que corresponde à sociedade aberta, em oposição ao racionalismo construtivista baseado no coletivismo e no estatismo, que corresponde à sociedade planejada totalitária.”<sup>(6)</sup> Ou uma ou outra. Nem, muito menos, no diferenciar economistas planejadores de economistas keynesianos matematicistas, ou de estruturalistas, ou de monetaristas de afinados ou de desafinados com a economia moderna de mercado. Rótulos, meros rótulos.

A questão é de administração. De gerência de problemas. Como administrar realidade tão complexa como a que descrevemos em largos traços, segundo as tradições que nos são peculiares e que nos conduzem sempre à conciliação dos opostos?<sup>(7)</sup>

Como administrar a inexorabilidade das leis econômicas, a inexorabilidade dos direitos do cidadão, a inexorabilidade das pressões dos anseios da sociedade contemporânea, a inexorabilidade da força de absorção dos valores que compõem o novo conceito de justiça social, e tantas outras inexorabilidades?

Tantas inexorabilidades dão espaço à negociação, à conciliação? É possível administrar o desenvolvimento, o crescimento econômico, com os preços e não contra os preços, priorizando a liberdade individual, garantindo a propriedade privada, com crescente ingerência do governo na economia, sem o estatismo da sociedade totalitária, sem o perigo de iludir o povo, no encobrir a dureza dos fatos, a frieza dos atos?

A experiência recente com os Planos Cruzados demonstra que a inflação brasileira é sobretudo decorrente de causas de ordem estrutural e não inercial (esta, mera conseqüência do administrar contra os preços).



## IDÉIAS

A pressão da demanda, característica da sociedade brasileira atual, decorre da elevada e crescente concentração urbana, assim como das distorções decorrentes de um desenvolvimento desarmônico. A incursão cada vez mais acentuada do Estado na Economia decorre de idênticas causas e, via de consequência, o crescimento contínuo dos gastos do governo, das dívidas interna e externa, do déficit público, etc...

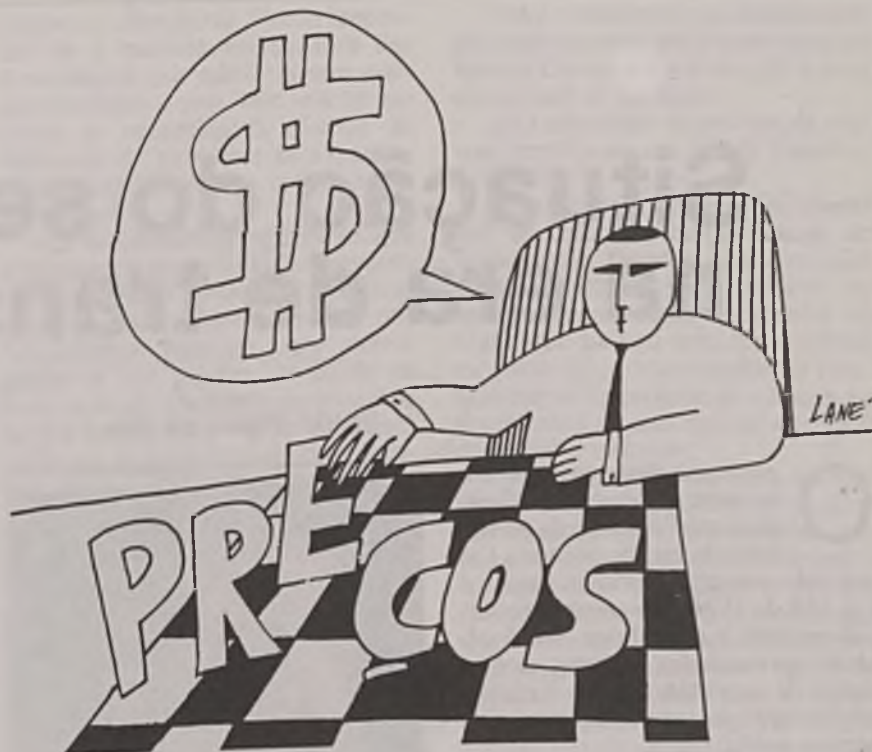
Estudo recente do brasilianista Raymond W. Goldsmith conclui que "durante todo o período compreendido entre 1850 e 1980 o aumento médio anual do nível de preços, seja no atacado ou no varejo, ocorreu numa base de 10%, nível este que pode justificar a caracterização de uma inflação secular. (O aumento médio do nível de preços nos Estados Unidos - medido pelo deflator do PNB - no mesmo período, foi ligeiramente inferior a 2%). Nesse período houve grandes surtos inflacionários (1853/1854; 1864/66; 1869; 1874/78; 1889/94; 1915/24; 1942/66; 1974/1980), preços quase estáveis (1880/88; 1905/14; 1924/34) e até mesmo quedas de preços (1861/63; 1870/71; 1879/80; 1900/5; 1930/31).<sup>(8)</sup>

No Brasil, em decorrência das características históricas de sua sociedade, Governo e economia de mercado têm de conviver, sob inevitáveis confrontos.

A solução é a conciliação dos opostos, mas através de um novo arquétipo de homem público: o administrador - aquele capacitado a interagir conhecimentos e ações de vários segmentos do saber, conciliando exigências políticas com outras de ordem técnica.

Ao economista, a Economia - o estudo das causas e consequências da inexorabilidade de algumas leis econômicas; ao político, a Política - a arte de dirimir conflitos de interesses, de representar reivindicações de grupos, defendendo e tutelando seus pontos de vista; ao jurista, o Direito, a Ordem; ao legislador, o ordenamento, e assim por diante.

Ao administrador, a Administração - a arte de compor os opostos via negociações, objetivando a conciliação, administrando com o sim e com o não, sob o eterno propósito de realizar metas factíveis, com eficiência, com eficácia. Acresça-se, ao administrador público, uma profunda sensibilidade à justiça social, que



orienta prioridades, afasta privilégios, minimiza disparidades.

Na fixação dos objetivos nacionais e de governo, impõe-se a pessoa do político-administrador - o *estadista*. Na elaboração e execução dos programas e projetos de governo, a pessoa do *administrador público* - alguém distanciado da estreiteza do tecnoburocrata, da limitação do especialista professoral, ou do apenas prático; alguém eclético, perspicaz, com vivência tanto do mundo da burocracia pública (defensora da sociedade), quanto do mundo da iniciativa privada (impulsora da sociedade), seja qual for sua formação profissional.

No campo das decisões econômicas, ao lado do empresário, do sin-

dicalista, do líder trabalhista e de tantos outros representantes das forças de produção e de consumo de uma economia de mercado, o *administrador público*, com o perfil acima e mais: competente na área específica da Economia mas, sobretudo, na da Administração; sem medo de errar; com o firme propósito de acertar; negociando e conduzindo suas decisões com os preços, com as reivindicações salariais, com os sindicatos livres, com as greves - com tudo, enfim, que expresse e manifeste, naturalmente, o que a sociedade quer, indicando o que é prioritário e o que é realmente possível de se fazer.

Eis aí o perfil de um novo alquimista - o do mundo moderno!

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Aymard, André & Auboyer, Jeannine - Roma e seu Império, in História Geral das Civilizações, Tomo II, 3º Vol., 1958, ed. DIFEL, SP, pp. 12 a 14.
- (2) Casson, Lionel - Biting the Bullet in Ancient Roman, in periódico bimestral HORIZON, Summer 1976, vol. XVIII, nº 3, American Heritage Publishing Co., Inc. USA, p. 18.
- (3) Voltaire - CONTOS, Abril Cultural, 1972, SP, pp. 79/97.
- (4) Aymard, André & Auboyer, Jeannine (op. cit., 2º vol., p. 239).
- (5) Casson, Lionel (op. cit. - p. 19).
- (6) ver artigo de Henry Maksoud - Caos político - a culpa dos professores, in Folha de São Paulo, SP, 15.01.1987, p. A-3.
- (7) Nesse sentido ver Padilha, Tarcisio M. - Filosofia, Ideologia e Realidade brasileira, Comp. Edit. Americana, RJ, março/71, 1ª ed.
- (8) Goldsmith, Raymond W. - Brasil 1850-1984 - Desenvolvimento Financeiro sob um século de inflação, Ed. Harper & Row do Brasil Ltda, 1986, SP, pp. 15/16.



# Situação do servidor na era de transição

Paulo Vieira da Silva (\*)



O propósito deste trabalho é o de tecer algumas considerações sobre a trajetória do sistema do mérito quando a Lei que dele tratou pela primeira vez – a Lei 284 de 1936 – comemora melancolicamente o seu jubileu. Ao final, serão apresentadas algumas proposições de importância para a efetiva implantação do sistema do mérito no serviço público civil.

## 1. A RACIONALIZAÇÃO PRETENDIDA

Há cinquenta anos, com a lei 284, de 28/10/36, tomava o governo federal as primeiras medidas para a institucionalização do sistema do mérito na administração federal. E para assegurar a continuidade dessas medidas foi criado o DASP (1938) e aprovado o primeiro estatuto dos funcionários públicos civis da União (1939). Este dispunha sobre a forma de admissão e evolução do funcionário em cada carreira: respectivamente concurso público e promoção.

Essas providências e outras supervenientes, decorreram não apenas do espírito de emulação do poder revolucionário, instalado em 1930, diante do governo derrubado, como também da nova filosofia intervencionista que trazia em seu bojo. De fato, o empenho era no sentido de queimar etapas no processo de desenvolvimento mediante o direcionamento dos investimentos do Estado. Mas o desenvolvimento e a consequente ação direta do Estado implicavam uma estrutura administrativa que servisse como veículo para a implementação das diretrizes do go-

verno. Ou seja, pela primeira vez a administração pública estava sendo chamada a desempenhar um papel condizente com a sua própria natureza. Não se achava porém preparada para tanto eis que o caráter assistencial assumido ao longo do tempo a essa altura predominava e afetava toda a sua intimidade e emprestava-lhe um caráter de moeda no jogo da cooptação entre os meios políticos e o governo. Mas o governo não se deu por achado e criou novas estruturas para implantar a curto e médio prazo procedimentos racionalizantes que pudessem agilizar a máquina da administração, chamando-a a conjugar o esforço que empreendia para mudar o País.

## 2. LIMITAÇÕES À RACIONALIDADE DO PROCESSO

A implementação desses mecanismos de natureza racionalizante es-

barrou desde logo em alguns fatores desmobilizadores de natureza estrutural que limitaram a ação de governo, como, por exemplo:

a) a circunstância de a administração pública vir tradicionalmente desenvolvendo uma função de natureza assistencial, pela qual em última instância o Governo admitia em seus quadros aqueles que por qualquer motivo não tivessem encontrado emprego no meio privado ou aqueles indicados por razões políticas ou interesses pessoais. Essa prática contribuiu para mostrar que o sistema do mérito era o resultado de um diagnóstico impressionista, pois não levava em conta a realidade brasileira – sempre minada pelo nepotismo e pelo clientelismo – realidade onde os quadros provisórios de nomeados sem concurso sempre foram mais expressivos quantitativa e qualitativamente;

b) a falta de um referencial técnico, em virtude do qual se pudesse elaborar não apenas um sistema de avaliação de desempenho, como também definir as faixas de remuneração do funcionalismo. Esse referencial só foi possível com a sanção da Lei 1.711, de 1952 (o segundo estatuto dos funcionários públicos civis), que determinava nas suas disposições transitórias a criação de uma comissão para elaborar um projeto de plano de classificação de cargos. O Congresso Nacional levou oito anos para aprovar o projeto, que se transformou na Lei nº 3.780, de 1960. Essa lei, tal como aprovada, procurou conciliar os anseios de racionalização do governo com a situação reinante de afilhadismo e resguardo de interesses pessoais ou de setores isolados do serviço público. Mas esse plano precisava de uma

(\*) Doutor (PhD) pela "University of Southern California". Professor da Universidade de Brasília.



## IDÉIAS

contrapartida imprescindível, sem a qual não seria possível a sua implantação satisfatória: a especificação de classes em cada um dos grupos ocupacionais em que se enfileiravam as carreiras. No entanto, foi implantado sem que elas fossem levadas em consideração. E durante a implantação um número muito grande de modificações improvisadas mutilou-o completamente. Em 1970, com a Lei nº 5.645, o governo aprovou e começou a implantar um outro plano de classificação de cargos. Este também sofreu inúmeras modificações ao longo dos últimos quinze anos, algumas das quais mudaram o seu caráter inicial, como por exemplo as resultantes do Decreto-lei nº 1.445, de 1976.

c) o quadro precário da nossa sociedade em termos de qualificação para o trabalho ou em termos de formação educacional, fazendo com que os postulantes a emprego público sem o crivo do concurso fossem quase sempre pessoas desqualificadas, o que levou a administração a uma situação paradoxal: tendo um numericamente expressivo efetivo de pessoal, não tinha com quem contar para o desempenho das múltiplas atividades que iam surgindo à medida que o País progredia e dela exigia quase sempre mais. E porque contava com quadros inchados de pessoal as verbas específicas eram literalmente diluídas para pagar salários ou vencimentos muito abaixo da média de mercado.

d) a ausência efetiva de mecanismos de avaliação de desempenho que pudessem ser implementados no serviço público, os quais, do ponto de vista legal, sempre estiveram presentes no serviço público. A partir de 1937 surgiram vários, cada qual com nova feição. Mas não faziam falta. Dizia-se que era porque os chefes davam sempre conceitos excelentes para seus subordinados. Como a avaliação era inocua, o governo permitiu-se levar dez anos (1968-1978) sem a utilizar. E abandonou o método das escalas gráficas para adotar o da distribuição forçada, que também não deu certo. Hoje, tenta utilizar novamente o método das escalas gráficas. O fato é que o vício não estava nos modelos e sim na *ausência de resposta da administração pública sobre se desejava um pessoal altamente qualificado para o exercício de suas funções, e que condições de*

*progresso lhes daria.* Como responder se a maioria esmagadora dos funcionários era admitida sem concurso público e, pior, sem se levar em conta as necessidades efetivas de admissão de pessoal e as capacitações desejadas? Assim, como avaliar e para quê?

e) a incontinência legiferante, que levou tanto o poder Executivo quanto o Legislativo a incontidas modificações no ordenamento jurídico dos funcionários públicos sem darem tempo a um salutar processo de maturação de medidas e de situações novas, inibindo-as ou as anulando antes que pudessem produzir resultados. Para se ter uma idéia, no momento há mais de quinze mil dispositivos legais sobre o funcionalismo

*O vício estava na ausência de resposta da administração pública sobre se desejava um pessoal altamente qualificado para o exercício de suas funções e que condições de progresso lhes daria. Mas como responder, com as distorções de acesso?*

público em pleno vigor; a legislação relativa à classificação de cargos já ultrapassou os duzentos atos legais, entre leis, decretos-leis, e decretos, a partir da Lei inicial, que é de 1970.

Um estudo mais aprofundado da natureza valorativa desses fatores poderá indicar com grau de certeza aceitável por que a situação do funcionalismo público chegou a tal ponto de perda de visibilidade institucional de parte do Governo.

De resto, nunca é demais lembrar que foi principalmente nos últimos seis anos de ditadura militar – quando o País estava literalmente à matroca – que os funcionários civis da administração federal direta e das autarquias chegaram ao ponto de quase total desestruturação como classe.

Entre os muitos sinais indicadores do desapareço que então prevalecia do seio do Governo Federal vale a pena mencionar os seguintes:

a) O abandono da política de pessoal contida no art. 94 do Decreto-Lei 200/67;

b) a ausência de uma legislação que dê conseqüências à função de treinamento, fazendo sentir os seus efeitos imediatos não apenas no aprimoramento do desempenho do órgão que treinou seus funcionários ou parte deles, mas também e principalmente na progressão e ascensão funcionais e na contrapartida salarial do servidor treinado;

c) o aviltamento da remuneração dos funcionários públicos da administração direta e das autarquias que, por sinal, são os únicos a que se aplica o Plano de Classificação de Cargos (PCC). Todos os setores interessados sabem que a situação salarial dos funcionários públicos civis da União – que sempre deixou a desejar, quando comparada com a de outras classes trabalhadoras – piorou sensivelmente a partir de 1979. De tal modo que hoje aqueles funcionários públicos, mesmo com o reajustamento de 25%, de janeiro de 1987, recebem um quarto do que recebiam naquela época (considerados mês a mês os índices de inflação oficialmente adotada). Ninguém poderá em sua consciência alegar a crise econômica, a necessidade de baixar a inflação e outros clichês da moda, até mesmo porque o governo mostrou-se magnânimo com outros setores a ele ligados, como os servidores das estatais e os militares, atribuindo-lhes direta ou indiretamente aumentos muito mais expressivos do que aqueles destinados aos funcionários civis. Por exemplo: os servidores das estatais acabaram vencendo a camisa-de-força do Decreto-Lei 2.065; (de má memória) e conseguiram aumentos de salário fora dos limites ali estabelecidos. E os militares conseguiram transformar suas gratificações (menos a de tempo de serviço) em indenizações, com o que se viram isentos do imposto de renda nessa parte (o que representou um acréscimo salarial indireto da ordem de 30% em média) e além disso conseguiram a semestralidade de aumento de seus soldos em dezembro de 1983, hoje em parte superada pelo Plano Cruzado. Por que então o vencimento atual do funcionário da administração direta e das



## IDÉIAS

autarquias comuns representa apenas 25% do que ganhava em 1979? A coisa chegou a tal ponto o mero aumento do salário mínimo engolia em tomo de doze referências iniciais do Plano de Classificação de Cargos. Veja-se que naqueles fatídicos seis anos o índice geral de preços e a receita federal cresceram respectivamente 300% e 400% mais que o índice de aumento dos funcionários públicos. Há qualquer política de treinamento que resista a esse desestímulo crônico? As gratificações, as *triangulações* e outros artificios que vêm surgindo aqui e ali não são uma resposta satisfatória. Desse modo se fecha o círculo vicioso: porque paga mal a administração pública atrai a mão-de-obra mais desqualificada; os esforços de treinamento são concentradas na recuperação dessa mão-de-obra; à falta de incentivos e estímulos, a mão-de-obra treinada evade-se para o meio empresarial privado ou público!

### 3. O DILEMA ATUAL

O vezo da administração inconseqüente e a perda de visibilidade quanto à necessidade de resguardo de princípios sobre os quais estribar a ação do Governo levaram a um crescimento desordenado do funcionalismo civil, e sobrecarregaram inclusive os programas de treinamento de servidores públicos. O próprio DASP, nos anos setenta, contribuiu para essa exacerbação quando adotou a sistemática de simplificar as provas dos concursos públicos e compensar as deficiências dos aprovados em programas internos de treinamento logo após a sua nomeação. Foi a época do apogeu das firmas montadas para oferecer ao serviço público pacotes de treinamento.

Aliás, não fosse por outros sinais indicadores de desapareço do governo pelo funcionalismo público, dir-se-ia que com os programas de treinamento se estava procurando suprir institucionalmente as deficiências crônicas instaladas no serviço público e nortear essa mão-de-obra reciclada no rumo da consecução dos objetivos maiores dos órgãos públicos. O treinamento, todavia, à falta de uma visão institucional do assunto, passou a ser quase que um fim em si mesmo. Com exceções honrosas e facilmente identificáveis, os programas de treinamento caíram no vazio, e represen-



*Os funcionários civis são o único recurso humano com que conta legitimamente o setor público federal para a consecução de seus objetivos permanentes, e isso agrava a perspectiva de não se ter ainda definições institucionais sobre o servidor público.*

taram uma perda enorme de recursos públicos. Talvez essa situação tivesse ocorrido pela inexistência de mecanismos de controle daquilo que se faz comparado com aquilo que se pretendia fazer, pois é exatamente aí que está em jogo a competência do funcionário. A falta de mecanismos de avaliação de desempenho, segundo padrões previamente estabelecidos, como identificar necessidades de treinamento? E, como um corolário, quais os resultados do treinamento?

É possível aceitar que um funcionário que volta ao serviço após um período de especialização continue fazendo as mesmas tarefas de que era encarregado antes dessa nova experiência, no mesmo nível e com o mesmo salário?

### 4. PERSPECTIVAS FUTURAS

O princípio da parcimônia, em ciência, assegura que o que é constante no passado é provável no futuro. E a continuar o estado de coisas reinante quanto aos funcionários públicos civis, as perspectivas são sobretudo sombrias e desnordeantes.

O Brasil corre o sério risco de chegar ao fim deste século sem uma definição institucional sobre os funcionários públicos civis. Isso é tanto mais grave quanto se atenta para a circunstância de que *os funcionários públicos civis são o único recurso humano com que legitimamente conta a administração federal para a consecução de seus objetivos permanentes.*

Apesar de o Governo ainda continuar tergiversando sobre a formulação e implementação de uma política que valorize essa classe, a análise da situação e de suas conseqüências nefastas em outros pontos da estrutura instalada do País pode contribuir para criar zonas de sensibilidade capazes de favorecer um reexame do quadro atual e até mesmo levar a um pacto entre os poderes constituídos quanto aos rumos a serem seguidos.

Com esse espírito seria o caso de considerar algumas proposições de importância estratégica na agilização do serviço público pelo aprimoramento da capacitação do seu funcionalismo, e meditar sobre a possibilidade de sua inclusão nos institutos legais que configurarão o ordenamento jurídico da classe em futuro próximo:

- 1) a remuneração do servidor público deve ser fixada segundo os salários de mercado conjugadamente com outros fatores do interesse da administração, e corrigida sempre que for necessário resguardar a sua integridade;
- 2) a evolução do funcionário deve ser favorecida, no serviço, segundo critérios técnicos claramente identificados (classifica-



ção e avaliação de cargos, sistemas de avaliação de desempenho);

- 3) os sistemas de promoção (ascensão e progressão funcionais) devem necessariamente levar em conta os programas de treinamento e especialização a que o funcionário se tenha submetido para o desempenho de funções do interesse do órgão onde trabalha;
- 4) os programas de treinamento devem levar em consideração as atividades dos órgãos públicos e as respectivas funções atribuídas aos funcionários neles lotados, bem como os deveres destes perante o público e as instituições;
- 5) os cargos de chefia, com exceções criteriosamente estudadas, devem ser destinados a funcionários de carreira;
- 6) além do treinamento para o melhor desempenho de suas funções, o funcionário deve ser treinado para o eventual exercício de funções mais complexas e de maior responsabilidade;
- 7) urge instalar o contencioso administrativo;
- 8) urge estimular o espírito classista do funcionário público, dando-lhe condições de vocalizar os seus interesses mais legítimos e lutar institucionalmente por eles.
- 9) urge modificar o ordenamento jurídico dos funcionários públicos civis, impondo à sua lei de criação um prazo de carência de no mínimo cinco anos, durante o qual nem o Executivo nem o Legislativo modificariam qualquer um dos seus dispositivos; após esse prazo o ordenamento poderia sofrer as modificações ditadas pela necessidade de seu progressivo ajustamento à realidade superveniente.
- 10) urge modificar a Constituição Federal, eliminando, do artigo 57 e incisos, a exclusividade de iniciativa do Presidente da República para leis que se refiram ao ordenamento jurídico dos funcionários públicos – pois esta representa uma mordida ao Poder Legislativo que inibe a sua legítima capacidade de representar e atender aos anseios dos mais diversos setores da sociedade brasileira e – por que não? – dos funcionários públicos civis!

## Mais produtividade pública é possível

Marianno Philgret(\*)

**Q**uando, com os mesmos recursos disponíveis, conseguimos aumentar o volume de produção, está configurada a elevação da produtividade. Esta, em síntese, é a relação entre o que se produz e os insumos empregados.

Inúmeras formas são usadas para a determinação da produtividade, podendo-se lembrar, como exemplo, o relacionamento do número de toneladas de qualquer produto agrícola obtido por hectare plantado.

Na iniciativa privada é comum aos empresários buscarem, valendo-se de métodos empíricos, elevar a produção pelo melhor emprego dos recursos de que dispõem. Mesmo sem aplicarem tecnologia mais avançada ou novas máquinas, conseguem reduzir os custos e/ou aumentar o nível da produção, mantendo o número de empregados, horas trabalhadas etc., ou seja, apenas aplicando outros processos produtivos, ou até pela motivação dos subordinados.

As empresas de porte, por disporem de recursos financeiros e maior conhecimento por parte de seus dirigentes, estabelecem condições favoráveis para a busca permanente de mais alto nível de produtividade. Grandes organizações mantêm departamentos que se dedicam unicamente à pesquisa no campo da racionalização do trabalho e adoção de tecnologia sofisticada. Não raro, utilizam testes psicológicos e cursos internos, mantendo altos padrões de rendimento das equipes.

Pode-se dizer que na iniciativa privada e eficiência se confunde com a eficácia. A incessante procura de elevar a produtividade e aprimorar a qualidade dos produtos ou serviços é



da mais alta importância na garantia do futuro da empresa. Ela é tida como eficiente devido ao adequado processo produtivo, e eficaz por bem atender às solicitações do mercado.

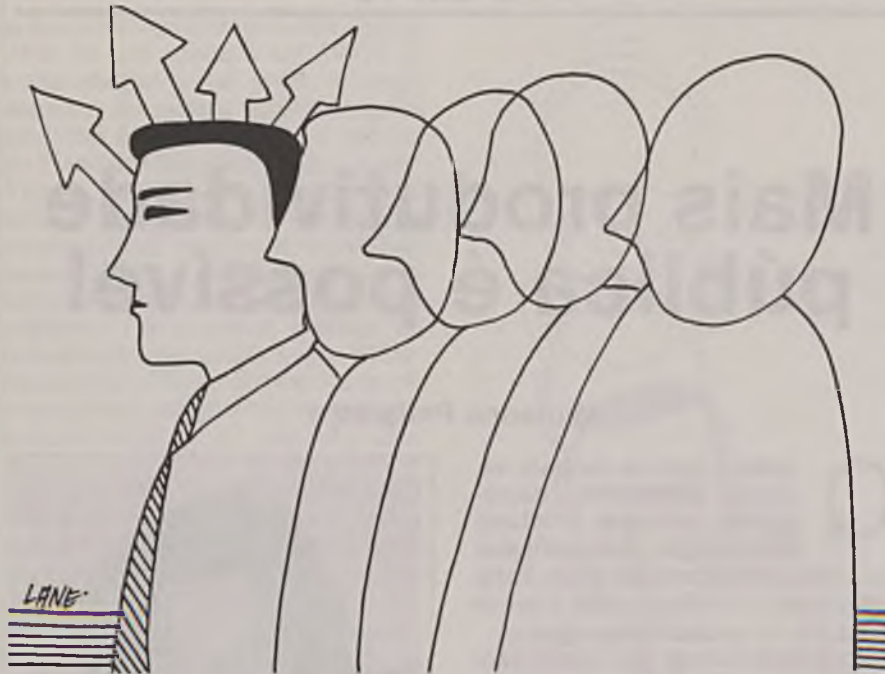
No entanto, se nos voltarmos para a máquina administrativa governamental, encontramos distorções lamentáveis, tão bem enfatizadas em recente Exposição de Motivos dos Ministros do Grupo Executivo para a Reforma Administrativa (GERAP) ao Presidente da República. Os termos, às vezes acres, descrevem a situação caótica em que nos encontramos.

É provável que a diferença predominante entre o setor público e o privado esteja estreitamente ligada ao espírito empresarial. Salvo raras exceções, a grande maioria dos órgãos administrativos, nos três níveis do governo: federal, estadual e municipal, é dirigida sem a observância de princípios básicos que devem reger as

(\*) Economista, membro do Programa Nacional de Desburocratização, da SEDAP



## IDÉIAS



atividades, orientando-as para a consecução de seu fins. É comum aos serviços públicos deixarem de cumprir com eficácia o propósito de sua existência para se prenderem às rotinas burocráticas geradas pelo próprio sistema.

Os encarregados da reforma dão ênfase à necessidade de ser mudada a mentalidade predominante em quase todo corpo de funcionários. A reestruturação terá de ser acompanhada da implantação dessa nova mentalidade, nos moldes empresariais. A mera reorganização da estrutura por certo poderia descomplicar, e talvez mesmo dar algum dinamismo à enferrujada máquina, porém seus operadores não estarão aptos a manobrá-la convenientemente se continuarem apegados a costumes arraigados, arcaicos. Por justiça, devemos lembrar que trabalham sem vislumbrar possibilidade de remuneração condigna e sem a certeza de acesso hierárquico. Aberto os horizontes e devidamente preparados para assumirem seus encargos, mudarão, em razoável pouco tempo, o comportamento ora dominante.

Não é justo imputar ao funcionalismo o estado em que se encontra a administração pública. Esta situação é consequência de erros e da displicência das cúpulas administrativas anteriores.

É de toda conveniência, antes de procurarmos um processo que venha

simplificar uma rotina estabelecida, questionar se a repartição é, direta e ou indiretamente, útil à comunidade. Não adiantaria torná-la eficiente se, na verdade, é ineficaz. Mais valeria sua extinção. Quanto aos servidores, não é intenção governamental prejudicá-los, pois seria, antes de tudo, uma atitude anti-social. O que deverá acontecer não temos dúvida, será ajustá-los, transformando-os em peças de real valia. Tem sido repetido que não há excesso de funcionários, e sim, sua utilização em serviços desnecessários.

Se considerarmos que nossa população cresce a 3% aa, aproximada-

*Bem sabemos que o excesso burocrático acarreta perturbação indesejável em toda a administração, mas devemos ter em mente não ser um mal apenas dos serviços públicos. Qualquer grande organização a ele está também sujeita.*

mente, e que uma grande parte ainda não se integrou à economia, carecendo de amparo e orientação, é evidente a necessária urgência da expansão dos serviços públicos, absorvendo, assim, a mão-de-obra liberada pela racionalização administrativa. Ressalta-se, ainda, imperiosa necessidade de ser observada criteriosa aplicação dos recursos orçamentários. Os desperdícios são por demais evidentes, e seria fastigioso enumerá-los. Não fazemos apologia da pura e simples contenção dos gastos públicos, mas sim da boa alocação dos recursos. É indispensável adotar a parcimônia gerencial, eliminando-se a irresponsabilidade impune. É imprescindível ter por objetivo os fins, não os meios. Visase, enfim, que a administração pública se volte para fora, deixando de gerar e nutrir órgãos inócuos. O atendimento da comunidade e o respeito ao contribuinte devem ser constantes na atuação governamental. Frisamos: a razão de ser dos serviços públicos é atender à comunidade.

Instituída a austeridade no âmbito do Governo Federal, auxiliada por uma fiscalização mais intensa, seja por parte do Tribunal de Contas da União, e pelos demais órgãos de controle interno, seja por parte da própria sociedade, presenciaremos mudanças radicais no panorama presente.

Bem sabemos que o excesso de burocracia acarreta uma indesejável perturbação em todo sistema administrativo, mas devemos ter em mente não ser um mal restrito aos serviços públicos. Qualquer grande organização está sujeita ao gigantismo improdutivo, à proliferação de órgãos dispensáveis, aos excessos de regulação e aos controles supérfluos. No caso particular de nossa administração pública, chegamos ao limite. Como foi dito, torna-se imprescindível reformularmos conceitos, em sua maioria profundamente arraigados, com raízes histórico-cultural.

O Governo Sarney vem gradativamente promovendo a reforma organizacional de inúmeros setores, sem alarde já remanejou cerca de 10 000 servidores para funções mais essenciais à população. Inaugurou e está ministrando novas formas de utilização dos recursos públicos, de combate às mordomias e ao desperdício no setor público.



# Uma experiência de concurso público

Gilberto Tristão (\*)

**H**á cinquenta anos, a Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, tratava pela primeira vez do sistema do mérito na Administração Federal. Esse evento induz a avaliar o recrutamento por mérito na Administração Pública em 1986/87.

O Decreto nº 91.403, de 5 de julho de 1985, proibiu o ingresso de pessoal, a qualquer título, na Administração Direta, bem como nas autarquias sujeitas ao regime da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Assim sendo, o Poder Executivo ficou limitado às contratações de servidores permitidas por decretos específicos que autorizavam a medida em caráter de excepcionalidade. As melhores oportunidades para obter emprego, em função do mérito do candidato, ocorreram no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário.

O Tribunal de Contas da União realizou concurso público de provas para provimento de cargos da série de classes de Técnico de Controle Externo. Ele foi constituído de 3 (três) provas: (1) prova de Conhecimentos Gerais, que constou de questões de Matemática e Português; (2) prova de Conhecimentos Especiais, em nível superior, abrangendo questões objetivas de Direito, Economia, Contabilidade e Administração; e (3) prova de Conhecimentos Específicos, em nível superior, com questões objetivas de Técnica de Controle Financeiro e Orçamentário. Todas as provas eram eliminatórias, cada uma valendo cem pontos e sendo o mínimo admitido para habilitação de cinquenta pontos. Atribuiu-se às provas os seguintes pesos: (1) Conhecimen-



tos Gerais, peso dois; (2) Conhecimentos Especiais, peso quatro; e (3) Conhecimentos Específicos, peso quatro.

A Câmara dos Deputados está realizando concurso público para Técnico em Material e Patrimônio. Ele compreenderá 5 (cinco) provas: (1) Legislação da Câmara dos Deputados - peso 1; (2) Conhecimentos Básicos - Matemática, Estatística, Contabilidade e Orçamento Público - peso 2; (3) Língua Portuguesa - peso 2; (4) Conhecimentos Específicos - Administração e Legislação de Material e Patrimônio - peso 4; (5) Datilografia - peso 1. Todas as provas serão eliminatórias, totalizando cada uma cem pontos e exigindo-se a nota mínima de sessenta pontos para aprovação.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal abriu as inscrições, em dezembro de 1986, para o concurso público destinado ao provimento de

cargo de Auditor. Ele consistirá de 6 (seis) provas escritas, 1 (uma) oral e 1 (uma) de títulos. Das provas escritas, quatro serão eliminatórias - (1) Direito Financeiro; (2) Direito Administrativo; (3) Direito Constitucional; (4) Contabilidade; e duas classificatórias - (5) Economia e Administração Pública; e (6) Direito Civil, Penal e Comercial. As provas escritas, oral e de títulos valerão até dez pontos cada. Só serão considerados aprovados nas provas escritas os candidatos que obtiverem: em cada prova eliminatória, nota igual ou superior a cinco pontos; e pelo menos seis pontos na média aritmética das provas escritas. Os critérios da prova oral só serão fixados após a conclusão das provas escritas. E as 8 (oito) provas terão peso igual.

A título de exemplificação será apresentada, respondida e comentada a prova de Conhecimentos Específicos do concurso público para Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, que constou de questões objetivas sobre matéria financeira e orçamentária. No intuito de sistematizar o tratamento do assunto, as questões foram grupadas sob temas específicos.

I - Questões sobre Plano Nacional de Desenvolvimento:

I.1 - De acordo com a legislação vigente (Atos Complementares nºs 43/69 e 76/69) os Planos Nacionais de Desenvolvimento são:

a) elaborados pelo Poder Executivo e submetidos à deliberação do Congresso Nacional;

b) elaborados pela Secretaria de Planos e Orçamento do Ministério da Fazenda e aprovados pelo Presidente da República no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico;

(\*) Professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília.



## IDÉIAS

c) elaborados pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República e aprovados pelo Conselho Monetário Nacional;

d) elaborados pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e aprovados pelo Ministro da Fazenda.

RESPOSTA: Alternativa *a*.

O candidato deveria conhecer a nova redação dada ao Art. 1º do Ato Complementar nº 43/69 pelo Art. 1º do Ato Complementar nº 76/69, que determina: "O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração igual à do mandato do Presidente da República, os quais serão submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano do mandato presidencial".

A essência dessa questão é o controle externo do Executivo pelo Poder Legislativo, que não foi explorada pelas demais alternativas para não gerar confusão.

II – Questões sobre Orçamento Plurianual de Investimentos:

II.1 – Pelo Ato Complementar nº 43/69 o Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI deve conter, *exclusivamente*, as despesas relativas a:

a) Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências Correntes.

b) Investimentos, Operações de Crédito e Transferências de Capital.

c) Inversões Financeiras, Despesas de Custeio e Encargos da Dívida Pública.

d) Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital.

RESPOSTA: Alternativa *d*.

O Art. 5º do Ato Complementar nº 43/69 diz: "Respeitadas as diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento, o Orçamento Plurianual de Investimentos, que abrangerá período de três anos, considerará exclusivamente as despesas de capital".

Além disso, era necessário saber que a Classificação Econômica é dividida em duas Categorias Econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital. E que as Despesas de Capital subdividem-se em três Subcategorias Econômicas: Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital.

O conhecimento de que as Despesas Correntes subdividem-se em Despesas de Custeio e Transferências

Correntes permitiria eliminar as alternativas *a* e *c*.

A alternativa *b* é descartada porque as Operações de Crédito integram as Receitas de Capital.

III – Questões sobre Orçamento-Programa:

III.1 – O Orçamento Geral da União é um Orçamento-Programa porque:

a) estima as receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro;

b) incorpora as receitas e as despesas dos órgãos da Administração Indireta;

c) as despesas são fixadas para serem aplicadas nas categorias e subcategorias econômicas; elementos, subelementos e itens de despesas.

d) as despesas são fixadas para serem aplicadas nas funções, progra-

mas, subprogramas, projetos ou atividades governamentais.

RESPOSTA: Alternativa *d*.

*Há 50 anos era pela primeira vez tratado o sistema do mérito para o acesso ao serviço público. Esse evento induz a avaliar como está sendo feito o recrutamento agora, e vamos mostrar como se faz concurso para o TCU.*

mas, subprogramas, projetos ou atividades governamentais.

RESPOSTA: Alternativa *d*.

A inovação principal do orçamento-programa consistiu na classificação orçamentária por objetivos, a qual, em nosso País, é denominada Classificação Funcional-Programática. Ela estabeleceu quatro níveis de agregação de objetivos: Funções/Programas/ Subprogramas/ Projetos ou Atividades.

As alternativas *a*, *b* e *c* se aplicam ao orçamento tradicional.

IV – Questões sobre Classificações Orçamentárias:

IV.1 – Classificação Funcional-Programática:

IV.1.1 – De acordo com a classificação funcional-programática, o maior agregado das ações do governo é:

a) a categoria econômica;

b) o programa;

c) a função;

d) o subprograma.

RESPOSTA: Alternativa *c*.

A alternativa *a* é facilmente descartada porque a categoria econômica não integra a Classificação Funcional-Programática mas, sim, a Classificação Econômica.

De acordo com a Classificação Funcional-Programática as ações do governo são classificadas em projetos ou atividades, que são agregados em subprogramas, os quais agregam-se em programas, por sua vez agregados em funções.

IV.1.2 – Nos programas de trabalho inseridos no Orçamento Geral da União os projetos e as atividades estão *diretamente* vinculados aos:

a) subprogramas;

b) programas;

c) elementos de despesas;

d) subelementos de despesas.

RESPOSTA: Alternativa *a*.

Os programas são desdobrados em subprogramas, aos quais se vinculam os projetos e atividades.

As alternativas *c* e *d* são eliminadas porque os elementos e subelementos de despesas integram a Classificação Econômica e por Objeto de Gasto, enquanto os programas de trabalhos estão identificados na Classificação Funcional-Programática.

IV.2 – Classificação Econômica – RECEITA

IV.2.1 – O Imposto sobre Serviços de Comunicações pertence ao grupo denominado:

a) Imposto sobre o Patrimônio e a Renda.

b) Imposto sobre a Produção e a Circulação.

c) Impostos Especiais.

d) Impostos Extraordinários.

RESPOSTA: Alternativa *b*.

Os IMPOSTOS subdividem-se em 5 (cinco) rubricas: Imposto sobre o Comércio Exterior, Impostos sobre o Patrimônio e a Renda, Impostos sobre a Produção e a Circulação, Impostos Especiais e Impostos Extraordinários.

O Imposto sobre Serviços de Comunicações é uma alínea dos Impostos sobre a Produção e a Circulação.

IV.2.2 – O Imposto Único sobre Minerais pertence ao grupo denominado:

a) Impostos sobre o Patrimônio e a Renda.

b) Impostos sobre a Produção e a Circulação.

c) Impostos Especiais.

d) Impostos Extraordinários.



## IDÉIAS

**RESPOSTA:** Alternativa *c*.

O Imposto Único sobre Minerais é uma alínea dos Impostos Especiais. IV.2.3 – A receita orçamentária proveniente de um empréstimo tomado pelo governo é classificada na subcategoria econômica denominada:

- a) Receita Patrimonial.
- b) Transferências de Capital.
- c) Amortização de Empréstimos.
- d) Operações de Crédito.

**RESPOSTA:** Alternativa *d*.

O Ementário da Classificação da Receita (publicado pela Secretaria de Orçamento e Finanças no Manual Técnico de Orçamento, MTO-03, 3ª ed., 1985, às págs. 123-141) conceitua Operações de Crédito como “recursos decorrentes da colocação de títulos públicos ou empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou particulares internas ou externas”.

IV.2.4 – O recurso financeiro doado ao governo brasileiro, por uma instituição privada, para construção de hospitais, é uma receita que vai compor a subcategoria econômica denominada:

- a) Receita Patrimonial.
- b) Operações de Crédito.
- c) Transferências Correntes.
- d) Transferências de Capital.

**RESPOSTA:** Alternativa *d*.

O Ementário da Classificação da Receita conceitua Transferências de Capital como “Recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independente de contraprestação direta em bens e serviços. Podem ocorrer a nível Intragovernamental e Intergovernamental, assim como recebidos de Instituições Privadas, do Exterior e de Pessoas”.

A alternativa *c* é eliminada porque as Transferências Correntes devem ser aplicadas em Despesas Correntes e a construção de hospitais classifica-se como Despesa de Capital.

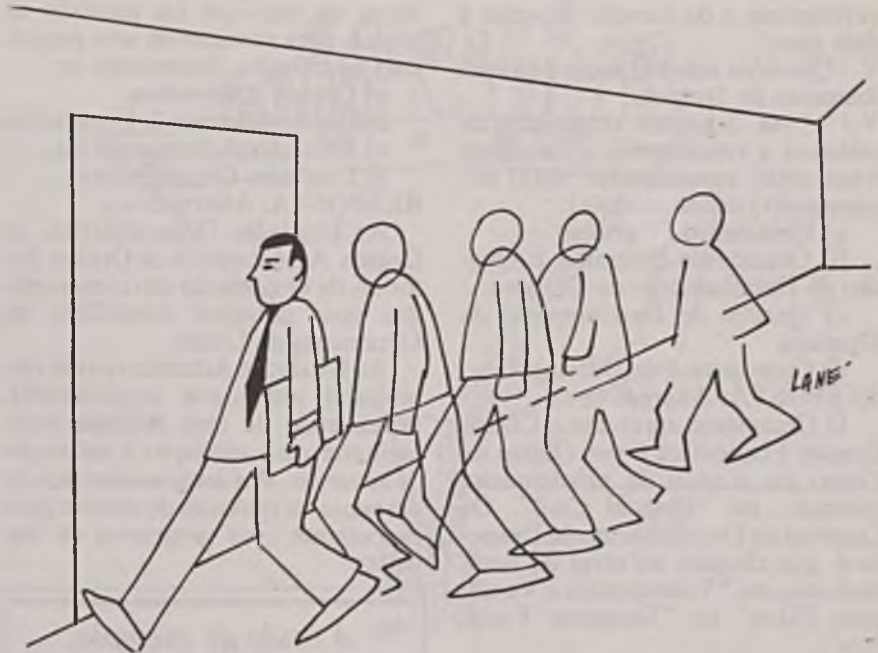
IV.3 – Classificação Econômica – DESPESA

IV.3.1 – As despesas do governo com a constituição ou o aumento de capital de empresas comerciais ou financeiras são classificadas na subcategoria econômica denominada:

- a) Despesas de Custeio.
- b) Transferências de Capital.
- c) Inversões Financeiras.
- d) Investimentos.

**RESPOSTA:** Alternativa *c*.

De acordo com a Portaria SOF Nº 8/85. A alternativa *d* é eliminada porque, segundo a Portaria SOF mencionada, Investimentos asseguraram recursos para Constituição ou



Aumento de Capital de Empresas Industriais ou Agrícolas.

IV.3.2 – A despesa da União com o pagamento de salário-família, a funcionários, é classificada na subcategoria econômica denominada:

- a) Despesas de Custeio.
- b) Transferências Correntes.
- c) Inversões Financeiras.
- d) Transferências de Capital.

**RESPOSTA:** Alternativa *b*.

O salário-família é um subelemento de Transferências a Pessoas, que integra as Transferências Correntes. IV.4 – Classificação por Objeto de Gasto

IV.4.1 – O dispêndio do Estado com o pagamento de Ajuda de Custo a funcionários estatutários integra a Natureza de Despesa denominada:

- a) Pessoal Civil.
- b) Transferências a Pessoas.
- c) Remuneração de Serviços Pessoais.
- d) Obrigações Patronais.

**RESPOSTA:** Alternativa *a*.

Ajuda de Custo integra o subelemento Pessoal Civil, conforme o Adendo I à Portaria SOF Nº 8, de 04 de fevereiro de 1985.

IV.4.2 – O dispêndio do Estado com o pagamento de salário de servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT integra a Natureza de Despesa denominada:

- a) Pessoal Civil.
- b) Transferências a Pessoas.
- c) Remuneração de Serviços Pessoais.
- d) Obrigações Patronais.

**RESPOSTA:** Alternativa *a*.

Salários de pessoal regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT integram o subelemento Pessoal Civil, de acordo com o Adendo I à Portaria SOF Nº 8/85.

IV.4.3 – Quando o Estado compra um imóvel necessário à realização de obras, deve classificar a despesa no elemento denominado:

- a) Material de Consumo.
- b) Serviços de Terceiros e Encargos.
- c) Aquisição de Imóveis.
- d) Obras e Instalações.

**RESPOSTA:** Alternativa *d*.

O elemento de despesa Obras e Instalações inclui a aquisição de imóveis necessários à realização de obras, segundo o Adendo I à Portaria SOF Nº 8/85.

A alternativa *c* é descartada porque, na citada Portaria SOF, consta em Aquisição de Imóveis: “Exceto àqueles necessários à realização de obras”.

IV.4.4 – De acordo com a Lei nº 4.320/64, o material adquirido pelo Estado deve ser classificado como *Material Permanente* quando sua duração for superior a:

- a) um ano;
- b) dois anos;
- c) três anos;
- d) quatro anos.

**RESPOSTA:** Alternativa *b*.

O Art. 15 da Lei nº 4.320/64 estabelece:

“§ 2º Para efeito de classificação da despesa, considera-se material



## IDÉIAS

permanente o de duração superior a dois anos”.

V – Questões sobre Quadro de Detalhamento de Despesa:

V.1 – As dotações orçamentárias relativas a vencimentos e vantagens fixas estão especificadas no(s) documento(s) denominado(s):

- Orçamento-Programa;
- Orçamento-Programa e Quadro de Detalhamento da Despesa;
- Quadro de Detalhamento da Despesa;
- Cronograma de Desembolso.

RESPOSTA: Alternativa c.

O Orçamento apresenta a Classificação Econômica e por Objeto de Gasto até o nível de subelemento, portanto, até “Pessoal Civil”. Os Quadros de Detalhamento da Despesa é que chegam ao nível de item, portanto, até “Vencimentos e Vantagens Fixas” ou “Despesas Variáveis”.

VI – Questões sobre Exercício Financeiro:

VI.1 – A Lei nº 4.320/64 dispõe que pertencem ao exercício financeiro:

- as despesas nele legalmente empenhadas e as receitas nele estimadas;
- as despesas nele legalmente empenhadas e as receitas nele arrecadadas;
- as receitas nele arrecadadas e as despesas nele liquidadas;
- as despesas nele legalmente empenhadas e as despesas nele recolhidas.

RESPOSTA: Alternativa b.

A Lei nº 4.320/64 adota o regime de caixa para as receitas e de competência para as despesas:

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

- as receitas nele arrecadadas;
- as despesas nele legalmente empenhadas.”

A alternativa a é excluída porque fala em receitas estimadas, quando a lei prescreve a arrecadação.

A alternativa c é descartada porque considera as despesas liquidadas, quando a lei exige apenas o empenho – a liquidação é outro estágio da despesa.

A alternativa d não menciona as receitas e inclui “despesas recolhidas”.

VII – Questões sobre Estrutura do Sistema Orçamentário:

VII.1 – As repartições da Administração Direta que, por não serem contempladas com dotações específicas no Orçamento da União, neces-

sitam de destaque ou provisão de crédito para executarem seus programas de trabalho denominam-se:

- Órgãos Autônomos.
- Órgãos Setoriais de Orçamento.
- Unidades Administrativas.
- Unidades Orçamentárias.

RESPOSTA: Alternativa c.

As Unidades Orçamentárias, os Órgãos Autônomos e os Órgãos Setoriais de Orçamento são contemplados com dotações específicas no Orçamento da União.

As Unidades Administrativas não possuem autonomia orçamentária, dependendo de uma unidade orçamentária para obtenção e aplicação de recursos. Por isso, necessitam de destaque ou provisão de crédito para executarem seus programas de trabalho.

*A título de exemplo, está sendo respondida e comentada a prova de Conhecimentos Específicos, feita no concurso público para Técnico de Controle Externo do TCU, que constou de questões objetivas sobre matéria financeira e orçamentária.*

VIII – Questões sobre Execução Orçamentária:

VIII.1 – Descentralização de Créditos

VIII.1.1 – A descentralização de crédito orçamentário de Encargos Gerais da União – Recursos sob a Supervisão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN, para a própria SEPLAN, é feito por:

- repasso;
- sub-repasso;
- provisão;
- destaque.

RESPOSTA: Alternativa c.

A provisão de créditos orçamentários é realizada dentro do próprio Ministério ou Órgão para unidade administrativa diretamente subordinada ou para outras unidades orçamentárias ou administrativas não subordinadas.

As alternativas a e b referem-se a movimentação de recursos financeiros.

VIII.1.2 – A descentralização de Crédito Orçamentário de Encargos Gerais da União – Recursos sob a supervisão da SEPLAN para o Ministério da Fazenda é feito por:

- repasso;
- sub-repasso;
- provisão;
- destaque.

RESPOSTA: Alternativa d.

O destaque de créditos orçamentários é efetuado de um Ministério ou Órgão para outro Ministério ou Órgão.

VIII.2 – Movimentação de Recursos Financeiros

VIII.2.1 – Os repasses destinados a atender despesas orçamentárias estão sempre vinculados a um(a):

- destaque;
- provisão;
- despesa de pessoal;
- tributo.

RESPOSTA: Alternativa a.

Segundo a Instrução Normativa SECIN/SEPLAN/PR Nº 4, de 03 de setembro de 1981: “11. Chama-se Repasse a importância que a unidade orçamentária transfere a outro Ministério ou Órgão. A figura do Repasse financeiro está associada ao destaque orçamentário”.

VIII.2.2 – Os cronogramas de desembolso tratam especificamente de:

- dotações orçamentárias;
- recursos financeiros;
- provisão de crédito;
- destaque de crédito.

RESPOSTA: Alternativa b.

Os cronogramas de desembolso têm por finalidade demonstrar os desembolsos necessários, por períodos, objetivando uma adequada utilização dos recursos financeiros. O órgão central de programação financeira do Tesouro Nacional, após aprovar os cronogramas de desembolso, procede à liberação das cotas de recursos financeiros.

A alternativa a trata de dotações orçamentárias, enquanto as alternativas c e d referem-se à descentralização de créditos orçamentários.

VIII.3 – Licitação

VIII.3.1 – A modalidade de licitação que só podem participar interessados previamente registrados denominam-se:

- concorrência;
- tomada de preços;
- convite;
- dispensa.

RESPOSTA: Alternativa b.

Dizia o Decreto-lei Nº 200/67: “Art. 127. São modalidades de licitação:



## IDÉIAS

- I – A concorrência;
- II – A tomada de preços;
- III – O convite.

§ 3º. Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados previamente registrados, observada a necessária habilitação.”

O Decreto-lei Nº 2.300, de 21/11/86 estabelece:

“Art. 20. São modalidades de licitação:

- I – concorrência;
- II – tomada de preços;
- III – convite;
- IV – concurso;
- V – leilão.

§ 2º. Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados previamente cadastrados, observada a necessária qualificação.”

### VIII.4 – Estágios da Despesa

VIII.4.1 – Quando uma unidade orçamentária for emitir dois empenhos, sendo um para atender despesas não quantificáveis e o outro para atender despesas relativas a um contrato de manutenção de máquinas de escrever, no valor de Cz\$ 60.000,00, com duração de um semestre e pagamento de Cz\$ 10.000,00 por mês, deve classificar os citados empenhos, *respectivamente*, nos tipos denominados:

- a) estimativa e ordinário;
- b) global e estimativa;
- c) estimativa e global;
- d) ordinário e estimativa.

RESPOSTA: Alternativa *c*.

Diz o Art. 60 da Lei nº 4.320/64:

“§ 2º. Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º. É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento.”

VIII.4.2 – No segundo estágio da despesa orçamentária, ocorre:

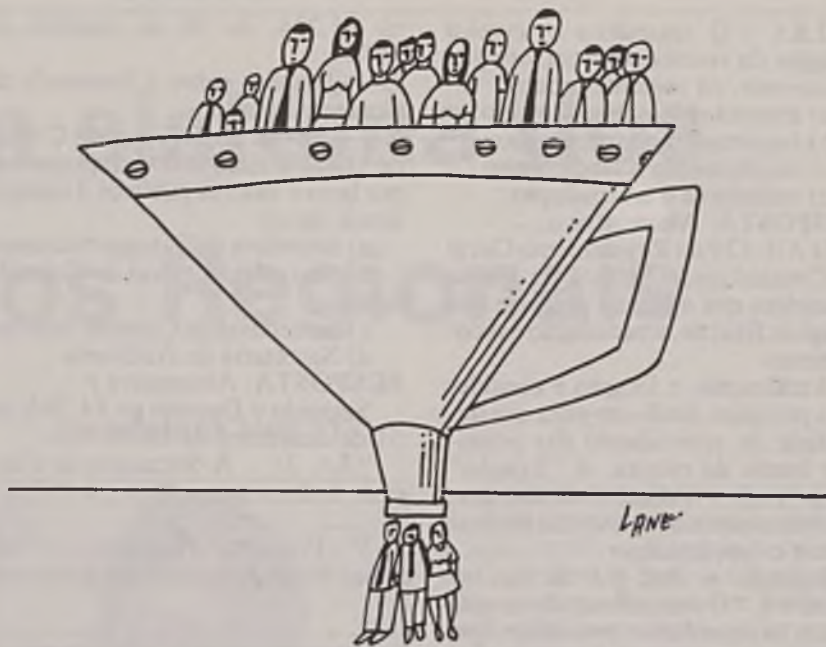
- a) o empenho da despesa;
- b) a extinção da obrigação do estado;
- c) o lançamento contábil da despesa;
- d) a verificação do direito adquirido pelo credor.

RESPOSTA: Alternativa *d*.

A despesa passa por três fases: empenho, liquidação e pagamento.

A Lei nº 4.320 conceitua:

“Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.



Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.”

### VIII.5 – Créditos Adicionais

VIII.5.1 – Os únicos créditos adicionais que podem ser reabertos, nos limites dos saldos existentes no final do exercício em que foram autorizados, são:

- a) suplementares e especiais, quando a autorização ocorrer nos últimos dois meses do exercício;
- b) suplementares e especiais, quando a autorização ocorrer nos últimos quatro meses do exercício;
- c) especiais e extraordinários, quando a autorização ocorrer nos últimos dois meses do exercício;
- d) especiais e extraordinários, quando a autorização ocorrer nos últimos quatro meses do exercício.

RESPOSTA: Alternativa *d*.

Determina o Art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil:

“§ 4º. Os créditos especiais e extraordinários não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderão vigor até o término do exercício financeiro subsequente.”

### VIII.6 – Suprimento de Fundos

VIII.6.1 – De acordo com as normas do Órgão Central de Controle Inter-

no, *não se concederá* suprimento de fundos a servidor que:

- a) seja subordinado ao ordenador de despesa;
- b) exerça cargo de confiança;
- c) não esteja em efetivo exercício;
- d) não tenha estabilidade.

RESPOSTA: Alternativa *c*.

A alternativa *a* é eliminada porque a Instrução Normativa SECIN/SEPLAN/PR/Nº 4, de 03 de setembro de 1981: “18. O titular de unidade orçamentária ou administrativa autorizará a entrega de suprimento de fundos exclusivamente a servidor subordinado.”

Por outro lado, as despesas passíveis de realização através de suprimento de fundos exigem que o servidor esteja em efetivo exercício.

### VIII.7 – Restos a Pagar

VIII.7.1 – Os Restos a Pagar são classificados em:

- a) orçamentários e extra-orçamentários;
- b) processados e não processados;
- c) do ano anterior e de outros exercícios;
- d) direto e indireto.

RESPOSTA: Alternativa *b*.

De acordo com a Lei nº 4.320/64:

“Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.”

### VIII.8 – Estágios da Receita



## IDÉIAS

VIII.8.1 – O segundo e o terceiro estágios da receita ocorrem, *obrigatoriamente*, na seguinte ordem:

- a) arrecadação e recolhimento;
- b) lançamento e arrecadação;
- c) recolhimento e lançamento;
- d) estimativa e arrecadação.

RESPOSTA: Alternativa *a*.

O Art. 139 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública da União estabelece que a receita percorre três estágios: fixação, arrecadação e recolhimento.

Atualmente, a fixação é considerada previsão, tendo em vista a instabilidade na arrecadação das principais fontes de receita. A “fixação” compreende a realização de dois atos de escrituração: o registro das estimativas e o lançamento.

Segundo o Art. 53 da Lei nº 4.320/64, “O lançamento da receita é o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta. Portanto, o lançamento – que integra o primeiro estágio da receita – elimina as alternativas *b* e *c*.”

A estimativa também integra o primeiro estágio da receita, excluindo a alternativa *d*.

O segundo estágio da receita é a *arrecadação* – recebimento da receita pela repartição competente – e o terceiro é o *recolhimento* – transferência do produto da arrecadação das receitas, da rede arrecadadora para o Banco do Brasil que é o agente financeiro do Tesouro Nacional.

IX – Questões sobre a Secretaria do Tesouro Nacional.

IX.1 – Elaborar normas gerais de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria é competência da(s):

- a) Secretaria do Tesouro Nacional;
- b) Secretaria Central de Controle Interno;
- c) Secretarias de Controle Interno;
- d) Secretaria de Auditoria.

RESPOSTA: Alternativa *a*.

De acordo com o Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986, a Secretaria do Tesouro Nacional passou a exercer a função de Órgão Central dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, tendo assumido as competências da Secretaria Central de Controle Interno, dentre as quais “IV – elaborar normas gerais de administração financeira, contabilidade e auditoria...” (Art. 13 do Decreto

nº 85.234, de 06 de outubro de 1980).

X – Questões sobre a Secretaria de Controle Interno

X.1 – Enviar ao Tribunal de Contas da União a relação dos responsáveis por bens e valores públicos é competência da(s):

- a) Secretaria do Tesouro Nacional;
- b) Secretaria Central de Controle Interno;
- c) Secretarias de Controle Interno;
- d) Secretaria de Auditoria.

RESPOSTA: Alternativa *c*.

Segundo o Decreto nº 84.362, de 31 de dezembro de 1979:

“Art. 3º. – A Secretaria de Controle Interno compete:

- V – Promover a elaboração do rol anual dos responsáveis por dinheiros,

*Espera-se que o artigo auxilie aos servidores públicos interessados em prestar concursos internos ou externos, bem como venha a contribuir para a atualização dos conhecimentos sobre matéria orçamentária e financeira.*

valores e bens públicos e, trimestralmente, as alterações havidas no período... para controle e remessa ao Tribunal de Contas da União.”

XI – Questões sobre Contas do Governo

XI.1 – O Presidente da República tem a atribuição de encaminhar as Contas do Governo Federal, relativas ao exercício anterior, ao:

- a) Congresso Nacional, até 60 dias após a abertura da Sessão Legislativa;
- b) Congresso Nacional, até 60 dias após o início do exercício financeiro;
- c) Tribunal de Contas da União, até 60 dias após o início do exercício financeiro;
- d) Tribunal de Contas da União, até 60 dias após a primeira reunião.

RESPOSTA: Alternativa *a*.

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece:

“Art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....  
XX – Prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as Contas relativas ao ano anterior;”

XII – Questões sobre Compromissos em Moeda Estrangeira

XII.1 – A inobservância da prioridade de pagamento dos compromissos em moeda estrangeira, assumidos pela Administração Federal, poderá ser considerada ato irregular de gestão, a critério do:

- a) Ministro da Fazenda;
- b) Tribunal de Contas da União;
- c) Banco Central do Brasil;
- d) Conselho Monetário Nacional.

RESPOSTA: Alternativa *b*.

Dispõe o Decreto-lei nº 1.928, de 18 de fevereiro de 1982:

“Art. 1º. O pagamento, nos respectivos vencimentos, dos débitos decorrentes de compromissos em moeda estrangeira, que contarem ou não com a garantia do Tesouro Nacional, por fiança ou aval, outorgada diretamente ou concedida por intermédio de instituição financeira oficial, terá prioridade absoluta nos cronogramas financeiros de desembolso dos órgãos da administração indireta e suas subsidiárias, bem como das fundações instituídas ou mantidas pe-

lo Poder Público, que hajam assumido tais compromissos.

.....  
Art. 4º....

Parágrafo Único. A inobservância da prioridade de pagamento de que trata o artigo 1º poderá, a critério do Tribunal de Contas da União, ser considerada ato irregular de gestão e acarretar para os infratores inabilitação temporária para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança nos órgãos ou entidades da administração direta ou indireta e nas fundações sob supervisão ministerial.”

Espera-se que o presente artigo auxilie a todos os servidores públicos interessados em prestar concursos internos ou externos, bem como venha contribuir para a atualização dos conhecimentos de todos aqueles direta ou indiretamente interessados em matéria financeira e orçamentária.



# Por um sistema dos Estados Regionais

José Jatobá Lins (\*)

O Brasil como país de grande extensão territorial, grande diversificação e diferenciação social, econômica, cultural e política, nas suas regiões macros e micros – chegando ao ponto de se falar em “Brasis” – carece de desenvolver seu rico regionalismo, levantando, estudando, identificando e delimitando regiões nas esferas de governos municipais, estaduais e federais, para criar completos *Estados Regionais*.

O corpo institucional da Nova República sob a “democracia participativa”, significará muito pouco sem a descentralização e desconcentração institucional, organizacional, administrativa e da estrutura de poder. Diluir o poder dos governos estaduais, municipais e federal é fundamental para a democratização.

O conjunto institucional e organizacional arquitetado pela Nova República deve buscar um modelo adaptativo, orgânico e plástico de organização para que o sistema administrativo nacional seja um articulado de sistemas integrados, “de baixo para cima”, de modo a aproveitar as potencialidades regionais e locais, no amplo sentido político, social, econômico e cultural – homogeneizando a economia, a política e a sociedade, assegurando a unidade nacional com o conceito da centralidade democrática.

A proposta alternativa é a criação de Estados Regionais completos, nas esferas de governos. Clarificando o que se quer dizer: Presidente Regional, Senador Regional, Deputado Regional, Governador Regional, Pre-



feito Regional, Vereador Regional, Câmara Regional e Assembleia Regional, Ministros Regionais e Secretários Regionais.

Evidentemente, os Estados Regionais devem nascer do conceito de região e regionalismo, ventilado por especialistas na matéria. Não se trata de redivisão territorial do Brasil – ou que em parte o seja, para finalidades técnicas, políticas, etc. Mas que a Região tenha como base a sua vocação natural, seu ecossistema, sua estrutura organizativa, cultural, política e social – e fatores outros que os especialistas os quantificam e dimensionam para justificarem o estabelecimento da região.

A importância dos Estados Regionais é, imediatamente, a distribuição do poder, a democratização política, social e econômica, o combate às desigualdades regionais e locais e às disparidades sociais.

A institucionalização generalizada de deliberativos regionais, abertos e participativos, levariam à criação de Conselhos de Prefeitos Regionais, Governadores Regionais e Presidentes Regionais que junto às Câmaras e Assembleias Regionais decidiriam sobre fluxos de recursos dando paridade social, econômica e política às regiões e aos cidadãos, tomando plana a economia nacional e adaptando-a às diversas realidades brasileiras, reconceituando a economia nacional. Tal comportamento dirigente traria forçosamente a homogeneidade econômica, política e social do ecossistema nacional e a integração das economias regionais à economia nacional. A administração do desenvolvimento econômico e social seria um produto da ação nacional.

Este sistema pode parecer mecanístico e fechado se visualizarmos a estrutura organizacional separada da estrutura de poder e longe do conceito de democracia participativa. Porém o sistema organizacional proposto deve ser aberto, orgânico e participativo. Isto é, as instâncias e deliberativos decisórios devem ter bancadas percentuais suficientemente representativas das classes sociais, trabalhadoras, profissionais e de entidades públicas e privadas, para que se possa assegurar a maior participação possível, na defesa de uma verdadeira e moderna democracia.

Evidentemente, o Estado é a maior e mais poderosa organização da sociedade. Ao Estado a sociedade tem concedido o maior espectro de poderes. Dai a responsabilidade da sociedade nacional ante a constituição da Assembleia Nacional Constituinte. Porque a Lei Maior é o pacto dos pactos. Quanto maior o Estado,

(\*) Administrador de empresa pública, com mestrado em Administração Pública, dos quadros da SEMOR/SEDAP.



## IDÉIAS



vernamentais. Porém, o planejamento e a administração serão altamente beneficiados pelo processo de descentralização e desconcentração. O planejamento estratégico ou tático serão mais eficientes e eficazes no sistema “de baixo para cima”. Se os principais centros decisórios, nos quais nascem o plano forem as organizações as cidades, os municípios, os estados, e as regiões, essa projeção no centro nacional de planejamento refletirá o planejamento participativo e democrático a nível nacional.

No caso brasileiro, a magnitude do país levaria a grandes complexos regionais, porém o conceito de sistema aberto, orgânico e adaptativo levaria os sistemas a um funcionamento flexível dentro dum sistema nacional flexível. As conexões e articulações intergovernamentais, inter-regionais e interorganizacionais estabeleceriam um sistema de comunicação, informação e decisão acomodativo e adequado que garantiria o combate às desigualdades e disparidades que são centros geradores de todos os conflitos de poder econômico, político e social.

O estabelecimento do sistema de estados regionais não implica apenas em modernização do sistema institucional de poder. Todas as estruturas sofrerão impactos inovadores e modificadores, levando a sociedade a participar da administração da riqueza nacional. Os resultados do trabalho se repartirão mais perto dos agentes de produção (no local, na região), ficando os estados como coordenadores e condutores do processo de desenvolvimento de entidades públicas e privadas. Os sistemas de “fundos” procederiam a redistribuição de riquezas entre entidades combatendo as desigualdades e disparidades que afligem o sistema atual.

O Novo Pacto Social trará as diretrizes claras das estratégias que apoiarão medidas e instrumentos de decisões que combaterão as disparidades e desigualdades regionais e sociais. O Novo Estado social da Nação brasileira concorrerá para a plena democracia através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento da Nova República.

maior o poder, porque cobre uma sociedade maior.

Os poderes da sociedade nacional, regional ou local convergem para deliberativos ou parlamentos que na sua composição homogênea ou heterogênea pode ser deliberativo horizontal ou vertical. Os Conselhos deliberativos horizontais são homogêneos porque têm membros de qualidade idênticas e assemelhados: Conselho de Prefeitos Regionais, Reunião de Governadores Estaduais, etc. Conselhos ou deliberativos verticais são heterogêneos porque têm membros de diferentes qualidades e dissimelhantes: Conselho de Desenvolvimento Regional: 40% de Governadores e Prefeitos, 30% de entidades de classes, sindicatos, etc. E assim, outros conselhos e Comissões, regionais, municipais, estaduais, federais, deveriam ser criadas com ampla participação de entidades no sistema decisório governamental.

Se a organização nacional se fundamenta em sistemas orgânicos, adaptivos e abertos que funcionem articuladamente em todas as direções e dimensões num conjunto monolítico, com centralidade democrática no governo federal, fica assegurada a unidade nacional sob o regime federativo. Um sistema de regiões autônomas, autogeridas, auto-administradas por cidades, municípios ou

estados e orientado por diretrizes gerais da Administração Federal poderá constituir um modelo democrático, aberto e participativo – nos termos da Nova República.

Verdade é que a regionalização é processo complexo e trabalho de competentes especialistas. Mas o Brasil tem estes especialistas. Os fatores naturais, econômicos, sociais, culturais, topológicos, geográficos, políticos, etc. darão origem a vetores que implicarão em impactos na administração e no planejamento go-

*A importância dos Estados Regionais é, imediatamente, a distribuição do poder, democratização política, social e econômica, o combate às desigualdades regionais e locais, e as disparidades sociais que ocorrem em todos os níveis.*



# O planejamento para acelerar o processo

Maria Ângela C. de Melo (\*)



A aceitação da idéia de planejamento, nas sociedades ocidentais, vem evoluindo segundo um padrão que se pode caracterizar como dialético. O planejamento tornou-se difundido, inicialmente, a partir de uma visão racional compreensiva, introduzida nos anos cinquenta, que dava ênfase à mudança guiada por uma unidade organizacional central, responsável pela elaboração de projeções a partir das quais produzia documentos detalhados cujas recomendações deveriam ser rigidamente implementadas pelas unidades executivas. Compreendendo as fases de definição de objetivos, identificação de alternativas e escolha da opção que maximizava os resultados desejados, este tipo de planejamento requeria uma realização seqüencial dessas fases, de modo que cada nova etapa só se iniciava quando a anterior houvesse sido concluída. Prevendo ainda a possível repetição de todo o ciclo, no final, para utilizar os benefícios da retroalimentação, essa abordagem compreensiva é fortemente dependente de informação abrangente e rigorosa.

Criticando o planejamento racional compreensivo, a partir de uma análise rigorosa, Braybrooke e Lindblom (1963) o consideram intrinsecamente inadequado às condições reais, devido às restrições próprias da formulação de políticas, tais como o custo de se obter a informação necessária e analisá-la de modo útil, as limitações inerentes à capacidade

humana de resolver problemas e à falta de unidade entre fatos e valores.

A evidência de que essa abordagem era não só inefetiva, mas de fato contraproducente, ao lidar com problemas sociais complexos e mutáveis, propiciou o aparecimento de sua antítese, na forma do incrementalismo disjuncto, proposto por Lindblom (1959). Baseando-se na premissa de que toda mudança social deve surgir de maneira espontânea, pois o planejamento é artificial, essa metodologia busca melhoramentos marginais, implementados de maneira fragmentada, visando preponderantemente a combater males desconexos, em lugar de almejar criar um estado desejado. Assim, seu objetivo é basicamente incremental, concentrando-se em mudanças dentro da estrutura existente, sem buscar transformações

estruturais. A justificativa básica apresentada pelos seus proponentes, para a utilização dessa abordagem não sistemática é que, nas condições normais de formulação de políticas, essa é de fato a estratégia adotada. Analisando os inúmeros obstáculos ao emprego da metodologia compreensiva, tais estudiosos enfatizam o quanto é desejável, em condições de informação escassa e racionalidade limitada, desenvolver estratégias que mantenham em descompasso as iniciativas de mudança.

A primeira tentativa significativa, em nível teórico, de sintetizar essas abordagens antitéticas, foi desenvolvida por Chevalier (1969), em sua estratégia denominada de Planejamento Baseado em Interesse, a qual, reunindo elementos positivos dos extremos citados, busca explicitar a interação de valores diferentes e interesses divergentes comuns no contexto do processo de planejamento. Para promover a eficácia desse processo, o autor destaca a necessidade de atuação em nível normativo, através do envolvimento, em sucessivas redefinições do problema inicial – à luz de valores compartilhados – e nas diferentes fases do processo, dos vários grupos de interesse afetados pelas intervenções planejadas.

Outras visões de planejamento, que também atribuem um papel proeminente ao nível normativo e advogam uma adaptação ativa – na qual o sistema não apenas se molda ao ambiente, mas também o modifica – tendem a se agrupar em torno de duas principais linhas de síntese, de acordo com Pava (1980), dependendo da ênfase posta ora na busca de conceituação sinóptica para mudar o

(\*) Professora Adjunta do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Pernambuco e Pesquisadora do Núcleo de Política Científica e Tecnológica da UFPE/CNPq. É **PhD** em "Social Systems Sciences" pela Wharton School, Universidade da Pennsylvania, em 1977. **M.Sc** em Análise de Sistemas, em 1972. **B.Sc** em Engenharia Civil, em 1969.



## IDÉIAS

sistema como um todo, ora numa formulação mais aberta em que se reconhece a impossibilidade de definir, *a priori*, com nitidez, um estado final para o sistema. Nesse contexto, são considerados sinópticos os processos que se caracterizam por adotarem procedimentos sistemáticos explícitos e rigorosos, por serem analiticamente seqüenciais e por serem compreensivos e visarem explicitamente a mudar o sistema como um todo.

Nessa perspectiva, as duas tendências que parecem reunir as principais abordagens mais recentes de planejamento são assim delineadas pelo autor citado:

### I – REDESENHO NORMATIVO DE SISTEMAS

Emergindo em meados dos anos sessenta, este conjunto de abordagens não só denuncia o fracasso dos planos diretores, como também propõe uma adaptação ativa, indo assim, além da mera ad-hocracia. O foco normativo é aplicado ao sistema como um todo, que é re-projetado para se adequar melhor aos novos valores explicitados em consequência do constante debate das questões normativas. A mudança informada por esse projeto é administrada por meio do planejamento em níveis estratégico e tático. Novos ciclos desse processo são iniciados sempre que as mudanças implementadas tornam superados os planos anteriores. Essas abordagens tendem a ser sinópticas e são classificadas por Achoff (1970) como "adaptantes". Constituem exemplos deste grupo de abordagens o "Planejamento Normativo", desenvolvido por Ozbekhan (1971) e o "Planejamento Idealizado", proposto por Achoff (1970).

### II – MUDANÇA NÃO SINÓPTICA DE SISTEMAS

Este é um corpo emergente de trabalhos que desenvolvem uma variação do Redesenho Normativo de Sistemas, caracterizado pela adoção de procedimentos não sinópticos aliados à necessidade de adaptação ativa e à preocupação com o nível normativo. Em lugar de visar redese-

nhar totalmente o sistema, eles buscam propiciar mudanças incrementais com possibilidades de afetar o todo. Assim, um processo não sinóptico visa a produzir, em alguns aspectos do sistema, transformações com implicações radicais e estabelecer, quando possível, conexões entre essas transformações. As raízes dos métodos não sinópticos são constituídas pelas abordagens de redesenho normativo e seu aspecto distintivo reside na ênfase diferenciada atribuída aos procedimentos sistemáticos e seqüenciais e na busca não explícita de transformações globais.

*O planejamento é ainda criticado como inadequado às reais condições, devido às restrições próprias da formulação de políticas, tais como o custo de se obter uma informação necessária e de modo útil analisá-la, entre outras restrições.*

Este grupo compreende uma vasta gama de abordagens de planejamento, abrangendo o "Planejamento Baseado em Interesse", já mencionado, a "Abordagem da Escolha Estratégica", elaborada por Friend e Jessop (1969), o "Incrementalismo Articulado", proposto pela autora (Melo, 1977) e o "Incrementalismo Normativo", defendido por Pava (1980).

Tanto o Redesenho Normativo como a Mudança não Sinóptica caracterizam-se pela flexibilidade, pois baseiam-se na necessidade de um processo de planejamento contínuo e adaptativo, no qual o plano jamais é confundido com seu produto final.

Nos métodos não sinópticos, está implícita uma noção de planejamento cujo objetivo principal é facilitar a mudança com propósito definido.

Pava enfatiza que o estímulo para desenvolver esses métodos encontra-se nos condicionamentos enfrentados na prática, em trabalhos envolvendo sistemas sociais seriamente fracionados, como grupos divergentes numa comunidade. Daí ser contraproducente explicitar, como objetivo básico, a imediata mudança do sistema total, pois tais transformações tornam-se ameaçadoras para facções em conflito. Além disso, muitos dos trabalhos são desenvolvidos ultrapassando as fronteiras organizacionais, pelo que as mudanças têm que ser induzidas num contexto de oportunidades mistas e sérias limitações, sem possibilidade para a mudança ordenada num sistema completo. Sob essas condições, a adaptação ativa e a mudança normativa devem ser buscadas através de uma estratégia incremental, indireta e não sinóptica.

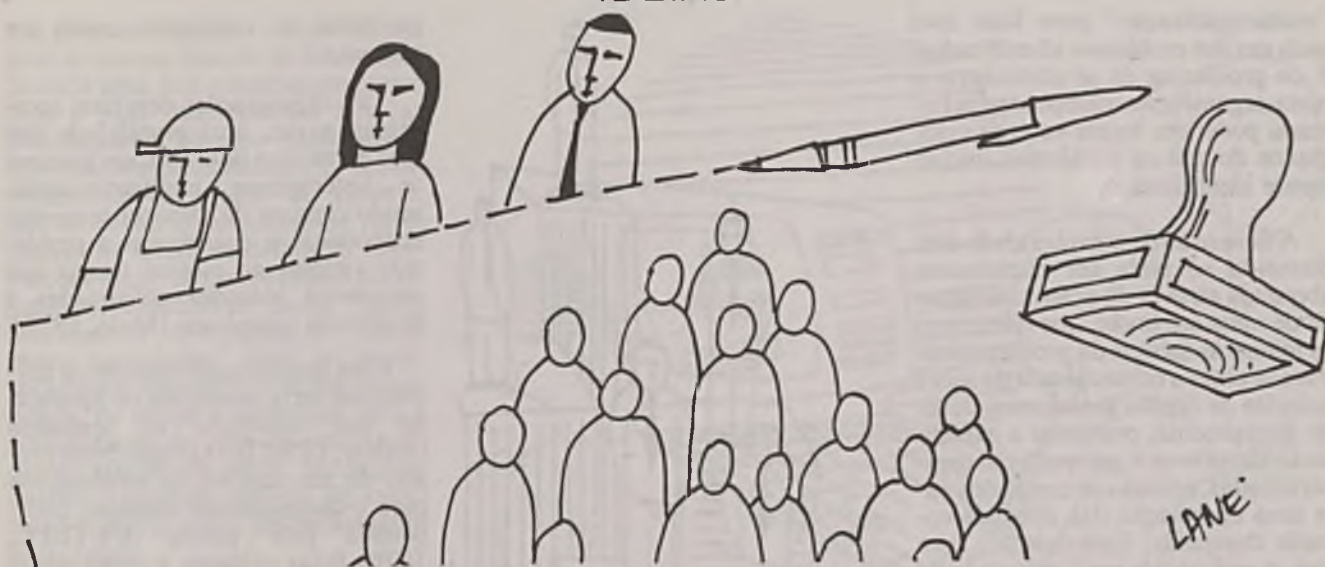
Por outro lado, é necessário enfatizar que a utilização de um processo puramente incremental é inadequada para produzir mudanças desejadas para produzir mudanças desejadas, pois pode redundar na adoção de medidas conflitantes, que se anulem mutuamente, ou em atos de efeitos paralelos, que não se somem para dirigir o sistema na direção escolhida, levando ao desperdício de recursos muitas vezes escassos. Requer-se, portanto, a identificação de ações incrementais estrategicamente compatíveis, articuladas através de um processo apreciativo (Vickers, 1965) que continuamente forneça as diretrizes para selecionar as intervenções mais apropriadas.

Esse requisito duplo de incrementalismo e articulação está de acordo com as condições identificadas por Herbst (1974) como essenciais do desenvolvimento de uma organização. A partir de uma análise dos princípios de crescimento, confrontados com o processo de construção mecânica, essas condições são assim estabelecidas:

"1ª. Se queremos implementar sistemas sociais autônomos viáveis, o projeto não deverá consistir na especificação do sistema final, embora as características desejadas para esse sistema devam ser definidas e aceitas. O que tem que ser especificado e implementado são as condições que tornam possível a um sistema do tipo requerido desenvolver-se.



## IDÉIAS



“2ª. O sistema social almejado raramente pode ser implementado em um único passo, devendo atravessar sucessivos estágios de crescimento. O projeto técnico deveria, neste caso, ser tal que um sistema sócio-técnico viável existisse em cada estágio” (Herbst, 1974, pág. 27 – tradução da autora).

Uma distinção útil é destacada por Cohen (1983) em relação à formulação de políticas – ou o projeto do sistema – e sua implementação: cada uma dessas etapas pode ser considerada ou como um processo holístico ou como um processo incremental. Assim, uma postura incremental em relação a ambos os aspectos – o projeto e as ações necessárias para atingir qualquer objetivo – caracteriza o “laissez-faire”, enquanto a combinação de uma formulação holística com uma abordagem que preconiza a ação em um único passo redundante num planejamento utópico. Neste referencial, as abordagens que têm se mostrado mais apropriadas para lidar com sistemas complexos adotam uma perspectiva holística – embora sem estado final definido – para o projeto de um sistema, enquanto reconhecem que o caminho para qualquer estado desejado provavelmente envolverá um alto grau de interação, diálogo, negociação e, conseqüentemente, a contínua reformulação do estado a ser atingido.

A impossibilidade de se especificar um estado desejado definitivo, *a priori*, requer uma contínua reflexão sobre as ações realizadas e suas conseqüências, de modo que o aprendi-

*Assim, um aglomerado de partes pode-se transformar numa organização apta a atingir seus objetivos num ambiente em mutação constante. Essas organizações são, a fortiori, capazes e adaptativas de um aprendizado contínuo.*

zado ocorrido durante o processo venha a contribuir para a melhor formulação de uma imagem apropriada para o sistema. Desse modo, o esforço de planejamento orienta-se para o processo e origina-se na busca de se propiciar um aprendizado social adaptativo, capaz de produzir um futuro desejável (Melo, 1985).

O processo de planejamento adaptativo e não sinóptico, aqui analisado, requer, para sua bem-sucedida implementação, um tipo de suporte organizacional ágil e flexível, cujas características básicas vêm a seguir delineadas.

Um ponto fundamental a ser ressaltado é que, para melhor especificar a estrutura organizacional mais adequada para a realização desse processo, faz-se necessária uma mudança de foco, pela qual, em vez de se

concentrar a atenção numa única organização, focaliza-se um conjunto de organizações fortemente interdependentes, cuja ação conjunta as torna mais aptas a atuar num ambiente heterogeneamente turbulento (Melo, 1977) caracterizado por um alto grau de incerteza. A administração dessa incerteza, para a qual deve-se desenvolver uma tecnologia apropriada, exige um alto grau de colaboração entre organizações cuja atuação deve ser complementar.

Stringer formulou o conceito de “multiorganização”, para definir “situações onde partes de várias organizações – cada qual com suas afiliações próprias, suas próprias metas e seus próprios valores – são todas envolvidas na realização de um plano ou de um resultado final. A “multiorganização” pode ser de natureza *ad hoc* ou de natureza mais permanente”. (Stringer, 1967, pág. 106, trad. da autora). Uma “multiorganização” apresenta, pois, por definição, a natureza colaborativa que a torna apta a somar experiências e capacidades de entidades diferentes, de modo a melhor atingir objetivos comuns em situações de incerteza.

Ao aumentar o grau de complexidade da área de atuação das entidades envolvidas, na qual se pode identificar uma problemática formada por diversos sistemas de problemas, uma “multiorganização seria uma resposta insuficiente, havendo provavelmente necessidade de se combinar as diferentes partes das várias organizações envolvidas, de maneiras distintas, de modo a se formar uma



## IDÉIAS

“multiorganização” para lidar com cada um dos problemas identificados. E os problemas de se administrar a meta-organização múltipla assim formada poderiam tornar-se mais complexos do que os problemas inicialmente identificados.

A dimensão da complexidade aqui discutida só pode ser eficazmente abordada através da ação concatenada de mais um órgão, que lidem com as inúmeras facetas da problemática. Para se obter a convergência de ações isoladas de órgãos autônomos, deve-se, inicialmente, promover a explicitação de valores e perspectivas compartilhadas, criando-se condições para uma apreciação das direções comuns desejadas, formando-se, com isso, o embrião de um “reticulado de planejamento” (Melo, 1982). A consolidação desse reticulado exige, entretanto, o desenvolvimento metuculoso de um “processo de reticulação” (Power, 1971) através do qual são identificados e implantados canais apropriados de comunicação e mecanismos que propiciem a melhor interação entre as organizações componentes da rede.

De acordo com Friend, Power e Yewlett, com base em sua atividade em planejamento público, desenvolvida no “Institute of Operational Research” – IOR da Inglaterra, o processo de reticulação pode ser administrado por um “reticulista”, ou seja, um planejador “capaz de apreciar os padrões de interdependência entre os problemas atuais e futuros... e de apreciar a estrutura de inter-relações, formal e informal, entre papéis no processo de decisão, de forma a entender os custos e benefícios políticos e ativar formas alternativas de comunicação com outros atores relevantes, tanto na sua própria organização como em outras”. (Friend, Power, Yewlett, 1974, pág. 364 – trad. da autora).

Numa extensão do conceito de reticulista, Burns (1980) propõe que esse papel seja desempenhado por uma organização, o “agente reticulador”, cuja atuação seria beneficiada pela maior permanência da organização, em relação ao indivíduo, e pela possibilidade de suporte organizacional às atividades de formação e manutenção da rede. O “agente reticulador” seria uma das organizações



*Manter um equilíbrio dinâmico entre a flexibilidade e o compromisso, de modo a assegurar a seleção criteriosa de alternativas, que possam ser irreversíveis, e garantir a sua implementação.*

membros do reticulado, ou uma unidade de uma dessas organizações e seu papel poderia ser ou não explicitado, (Melo e Melo, 1985).

As organizações com maior probabilidade de atuar eficazmente num “reticulado de planejamento” deveriam replicar, a nível individual, as características identificadas como

essenciais ao reticulado, como um conjunto.

Tais organizações deveriam apresentar, assim, uma pluralidade que lhes permitisse lidar com um ambiente heterogêneo multiestimulante, sendo capazes de fornecer respostas econômicas e engenhosas a problemas simples ao mesmo tempo que proovessem soluções sofisticadas a problemas complexos (Melo, 1977).

Uma organização monolítica dificilmente teria condições de apresentar um repertório de respostas (Ashby, 1956) tão variado. Num projeto de um sistema de informações para o planejamento estadual, coordenado pela autora (CETEPE, 1976) ficou evidente a propriedade de uma organização multissetorial, onde estivesse assegurado tanto um grau adequado de autonomia como a interdependência de suas partes, para cobrir o universo de respostas requeridas; no ambiente heterogeneamente turbulento onde devia atuar.

A idéia de articulação sintetiza apropriadamente as noções de autonomia e interdependência aqui propostas. É importante frisar, todavia, que essa articulação deve se desenvolver tanto na dimensão do processo de planejamento, implementando-se ações incrementais que são articuladas por via de um processo apreciativo holístico, como na dimensão estrutural, onde a articulação das partes propicia a flexibilidade do todo. Essa idéia é apresentada, com detalhes, pela autora, na estratégia de “Incrementalismo Articulado”, na qual “o conceito de incrementalismo enfatiza a futilidade de tentar fazer um sistema mover-se como um todo, de uma só vez, para um estado desejado, enquanto a noção de articulação acentua a necessidade de desenvolver ações complementares, cujos efeitos sinérgicos farão o sistema completo mover-se naquela direção” (Melo, 1977, pág. 103).

A complementaridade de ações das partes interdependentes pode ser conseguida através de uma “tecnologia apropriada de articulação” (Melo, 1983) formada por uma “tarefa articuladora” e um “instrumento articulador” (Melo, 1977). A tarefa articuladora consiste, basicamente, numa atividade colaborativa, desenvolvida conjuntamente por membros

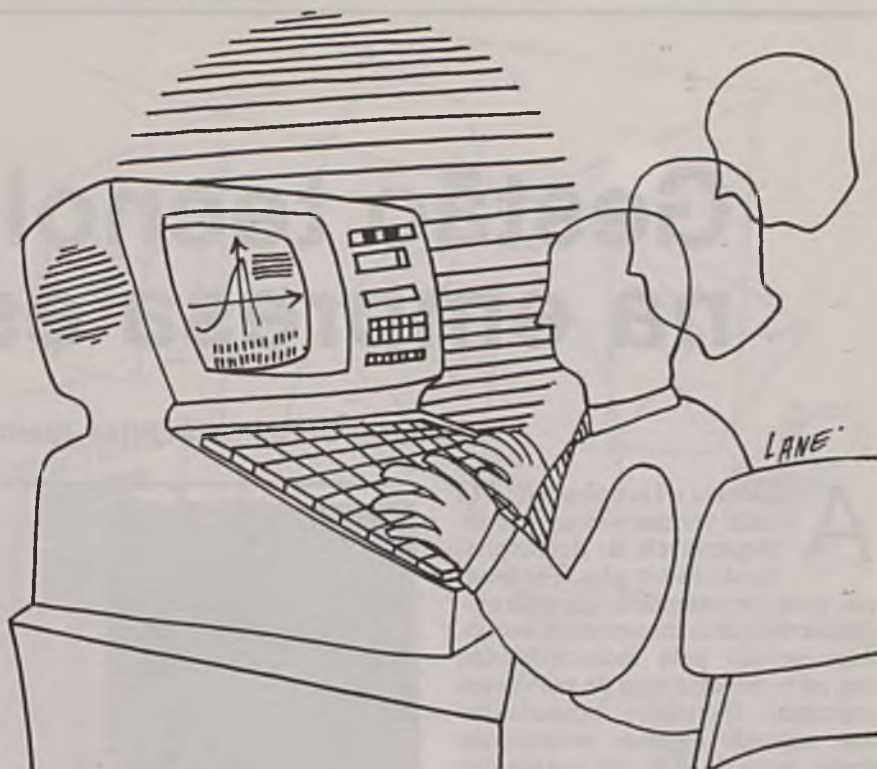


## IDÉIAS

das diversas unidades envolvidas, na qual se busque discutir as finalidades de cada uma, sua contribuição para o todo e suas inter-relações com as demais partes. No caso do sistema de informações mencionado, o desenvolvimento do projeto do sistema, que envolveu atores-chave de vários setores na tarefa de definir as informações mais relevantes para o planejamento, constitui-se numa "tarefa articuladora" apropriada. O "instrumento articulador" deve ser intrinsecamente vinculado à tarefa identificada, de modo a contribuir para a consolidação do grau de articulação obtido através da tarefa. No projeto citado, o próprio sistema de informações serviu como um instrumento articulador.

Assim, um aglomerado de partes pode-se transformar numa organização apta a atingir seus objetivos num ambiente em constante mutação. Tais organizações são, *a fortiori*, adaptativas e capazes de um aprendizado contínuo, e buscam constantemente aprimorar o entendimento através da ação. Essa postura é bem assimilada pela adoção da metodologia de pesquisa-ação que, com seus ciclos repetidos de análise, descoberta de fatos, conceituação, planejamento, implementação da ação e avaliação, contribui para melhor entender as mudanças e as maneiras mais eficazes de provocá-las e a elas adaptar-se ativamente.

Cabe ainda ressaltar, para concluir, a qualidade básica que, como resultado da articulação das partes e da capacidade de adaptação e aprendizado contínuo, representa a essência do *modus operandi* das organizações aptas a compreender e implementar um processo de planejamento produtivo e não utópico. Essa característica pode ser descrita como a capacidade de manter um equilíbrio dinâmico entre flexibilidade e compromisso, de modo a assegurar a seleção criteriosa de alternativas que possam ser irreversíveis, dado o impacto de seus conseqüências e garantir sua implementação e irreversibilidade e também propiciar a reflexão constante que permita a revisão de ações que, ao serem implementadas, não contribuíram otimamente para a realização dos resultados desejados.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKOFF, R. L. 1970. A concept of corporate planning. Nova York, Wiley Interscience.
- ASHBY, W. R. 1956. Introduction to Cybernetics. Nova York, Wiley.
- BRAYBROOKE, D. e LINDBLOM, C. E. 1963. The strategy of decision: policy evaluation as a social process. Nova York, The Free Press of Glencol.
- BURNS, T. F. 1980. Network agents and community governance. Dissertação de Doutorado. Filadélfia, University of Pennsylvania.
- CETEPE, 1976. Projeto SIPE: relatório preliminar. Recife, CETEPE.
- CHEVALIER, M. 1969. A strategy of Interest Based Planning. Dissertação de Doutorado. Filadélfia, University of Pennsylvania.
- COHEN, B. 1983. The reticulist role of the planner in developing multi-organizational domains. Dissertação de Doutorado. Filadélfia, University of Pennsylvania.
- FRIEND, J. K. e JESSOP, W. N. 1969. Local government and strategic choice. Londres, Tavistock Publications.
- FRIEND, J. K. POWER, J. M. e YEWLETT, C. J. L. 1974. Public planning: the intercorporate dimension. Londres, Tavistock Publications.
- HERBST, P. G. 1974. Socio technical design. Londres, Tavistock Publications.
- LINDBLOM, C. E. 1959. The science of "muddling through". Public Administration Review, Spring.
- MELO, M. A. C. de, 1977. Articulated Incrementalism a strategy for planning (with special reference to the design of an information system as an articulative task. Dissertação de Doutorado. Filadélfia, University of Pennsylvania.
- \_\_\_\_\_. 1982. Sistema de Planejamento, Pesquisa e Ação. Ciência e Cultura, 34 (8): 1026-1031.
- XXX 1983. Uma estratégia de planejamento adaptativo não-sinóptico. Apresentado no "Simpósio sobre Estratégias de Planejamento", organizado pela Diretoria da SBPC, na 35ª Reunião Anual da SBPC, Belém.
- \_\_\_\_\_. 1985. A pesquisa-ação e o processo de planejamento: uma perspectiva de aprendizagem. Anais do V ENEGEP. Florianópolis, UFSC.
- MELO, L. C. P. de e MELO, M. A. C. de, 1985. Os agentes reticuladores no planejamento da Ciência e Tecnologia: um estudo de caso. Anais do X Simpósio Nacional sobre Administração de Pesquisa de C. e T. São Paulo, FEA/USP.
- OZBEKHAN, H. 1971. Planning and human actions - In Weiss, P. A. org. Hierarchically organized systems in theory and practice. Nova York, Hafner Publishing.
- PAVA, C. 1980. Towards a concept of normative incrementalism - one prospect for purposeful non-synoptic change in highly fragmented social systems. Dissertação de Doutorado. Filadélfia, University of Pennsylvania.
- POWER, L. M. 1971. Planning: magic and technique. In: Beyond local government reform: some prospects for evolution in public policy networks. Conferência realizada para a Royal Society of Arts. Londres, Institute for Operational Research.
- STRINGER, J. 1967. Operational research for "multi-organizations". Operational Research Quarterly, 18 (2): 105-120.
- VICKERS, G. 1965. The art of judgment. Londres, Chapman Hall.



# Gestão tecnológica na empresa estatal

Roberto Gregório da Silva Júnior (\*)

**A** Ciência e Tecnologia (C&T) cada vez mais se tornam indispensáveis ao desenvolvimento de um país. Tal situação pode ser exemplificada pela evidência de que o crescimento econômico gerado pela industrialização tem na tecnologia uma de suas bases principais. Os países industrializados, segundo algumas estimativas, detêm cerca de 90% das instalações industriais e das destinadas à capacitação em C&T, representando para os países não totalmente industrializados, inclusive o Brasil, uma dependência tecnológica de vários significados, entre os quais, baixa produtividade, problemas nos balanços de pagamentos, desnacionalização da estrutura industrial, precária utilização da capacitação tecnológica existente, dependência de indústrias extrativas e também a impossibilidade de aproveitar, de modo efetivo, os conhecimentos e experiências alheias, face ao vertiginoso aumento do progresso tecnológico.

Apesar do país reconhecer a importância da C&T no processo de desenvolvimento, a pesquisa científica e tecnológica no Brasil é uma atividade recente. As primeiras iniciativas neste sentido surgiram mais em razão da necessidade de substituir importações do que quaisquer outras considerações. Em termos institucionais, os passos iniciais foram concretizados, no período de 1900 a 1920, através da criação e implantação do Instituto Manguinhos (depois Oswaldo Cruz) e do Instituto Vital Brasil, instituições voltadas para a pesquisa e desenvolvimento (P&D) na área de biomedicina. Desde então, novos ór-



gãos, entidades, vários instrumentos de apoio e fomento foram instituídos, objetivando estimular, direta ou indiretamente, as atividades nacionais de P&D, porém uma análise do quadro atual do sistema brasileiro de C&T, permite afirmar que há ainda muito a ser feito. O parque industrial desconhece a oferta de C&T e os geradores não conhecem de maneira satisfatória a demanda local ou mesmo as oportunidades do setor empresarial. Ao problema do baixo índice de tecnologias desenvolvidas internamente, soma-se um índice menor ainda de tecnologias aproveitadas comercialmente. As principais formas de ação em P&D, hoje utilizadas, tais como os institutos governamentais de pesquisa, universidades e centros de pesquisa cativos, não têm se mostrado suficientes para a produção de inovação tecnológica necessária e sua posterior transferência para utilização comercial. Apesar desta situa-

ção o governo efetivamente tem dificuldades, no momento, para liberar recursos em níveis superiores aos atuais, bem como as empresas, em muitos casos, não se sentem estimuladas ou ainda carecem de condições, inclusive de ordem administrativa, para efetuar os investimentos necessários em P&D.

O caso brasileiro apresenta também mais um fato; a crescente atuação do setor público na atividade econômica tem efetivamente lhe dado o papel principal no desenvolvimento tecnológico do país. O Estado invocando inúmeros fatores, tais como a escassez de capitais na iniciativa privada, a defesa da soberania e segurança nacional, a necessidade de maior agilidade e outras, vem interferindo na exploração de atividades econômicas e, em particular, através da criação das empresas estatais. As funções destas empresas têm crescido e se tornaram a forma mais direta da intervenção do Estado na economia. Hoje controlam a maior parte dos setores de bens intermediários, tais como aço, petroquímica, energia elétrica, telecomunicações, transporte ferroviário, mineração, etc., a ponto de representarem, segundo alguns autores, dois terços da economia nacional. Com tal participação, as empresas estatais assumem uma posição destacada no desenvolvimento tecnológico da nação, traduzida em primeiro lugar, pelo seu "poder de compra", imediatamente identificado, quando analisado o reflexo dos procedimentos adotados pelas mesmas na contratação de serviços de consultoria, na seleção de processos produtivos, na aquisição de instalações, máquinas e equipamentos, entre outros. Porém, além desse poder de compra, as empresas estatais

(\*) Engenheiro mecânico, dos quadros da COPEL, vencedor do Concurso de Monografias sobre a Administração Pública, realizado pela FIDEPAR, do Paraná.

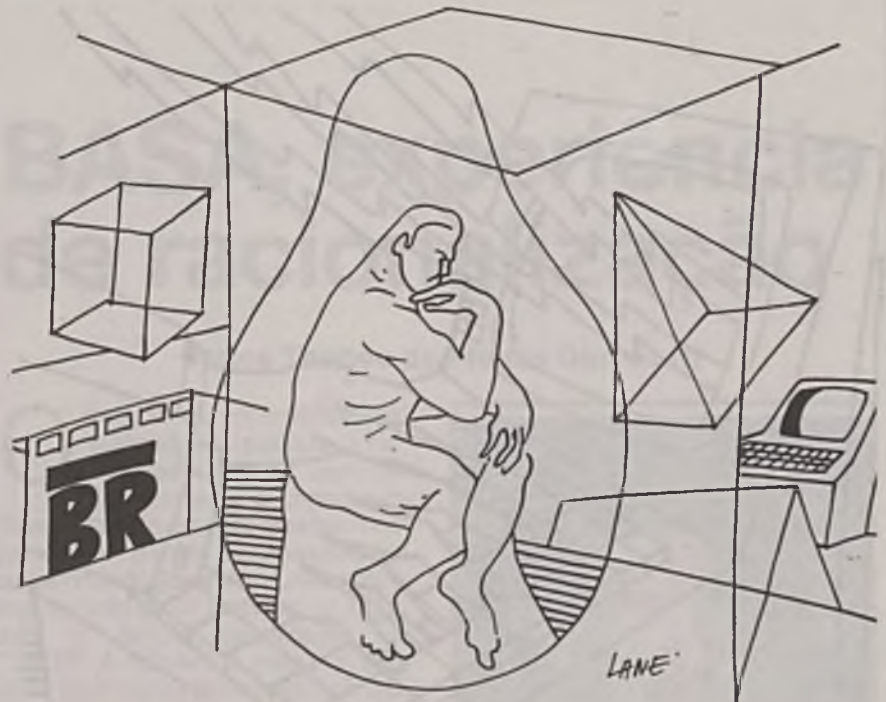


## IDÉIAS

possuem um grande conjunto de tecnologias disponíveis e em uso, tais como as incorporadas em máquinas, equipamentos, processos, procedimentos e aquelas do tipo não-incorporadas, representadas pela capacitação do seu corpo técnico, entre outras. Tal conjunto, denominado "patrimônio tecnológico", na medida do possível e dos interesses da nação deve ser administrado, podendo também ser colocado ao alcance da comunidade de uma forma sistemática e institucionalizada, implicando portanto a necessidade de organização, formalização e estabelecimento de instrumentos para preservação, difusão e uso desse patrimônio. Uma ação nesse sentido, ou seja, a de administrar o patrimônio tecnológico das empresas estatais, também deverá ter reflexos no desenvolvimento tecnológico nacional, principalmente face à maximização no uso das tecnologias disponíveis e pelo fator indutor à inovação tecnológica.

Neste contexto, a administração pública, que deve procurar identificar e utilizar novas alternativas de ação dentro do sistema de C&T, pode contar com uma nova alternativa denominada "gestão tecnológica na empresa estatal", basicamente, um instrumento administrativo direcionado para a função "tecnologia", tendo a preocupação de gerir e otimizar a preservação, geração e utilização do patrimônio tecnológico no ambiente interno da empresa, denominado empresa-empresa, e no ambiente representado pelas várias formas de seu relacionamento com a comunidade, denominado empresa-comunidade.

Uma análise do comportamento de empresas atuantes em setores que demandam o uso de tecnologias pode demonstrar que certamente aquelas que mais investem em P&D, bem como em novas instalações e equipamentos, serão as que apresentarão maiores índices de crescimento. Um outro aspecto da questão é o fato de que a inovação tecnológica pode ao mesmo tempo ser uma fonte de oportunidades, como também se constituir em uma séria ameaça para a existência de outras empresas. Assim sendo os aspectos tecnológicos da empresa devem ser vistos com um enfoque estratégico, e portanto administrados como sendo mais um recurso da empresa, tal como os recursos humanos e financeiros.



A administração da função "tecnologia" não pode se ater somente em considerações técnicas, mas, principalmente, deve refletir um posicionamento estratégico da empresa, o qual é o ponto de partida para a implantação de um programa de gestão tecnológica.

O posicionamento estratégico basicamente consiste na definição do comportamento da empresa frente às suas várias possibilidades para obter e manter as tecnologias relacionadas às suas atividades. A empresa pode

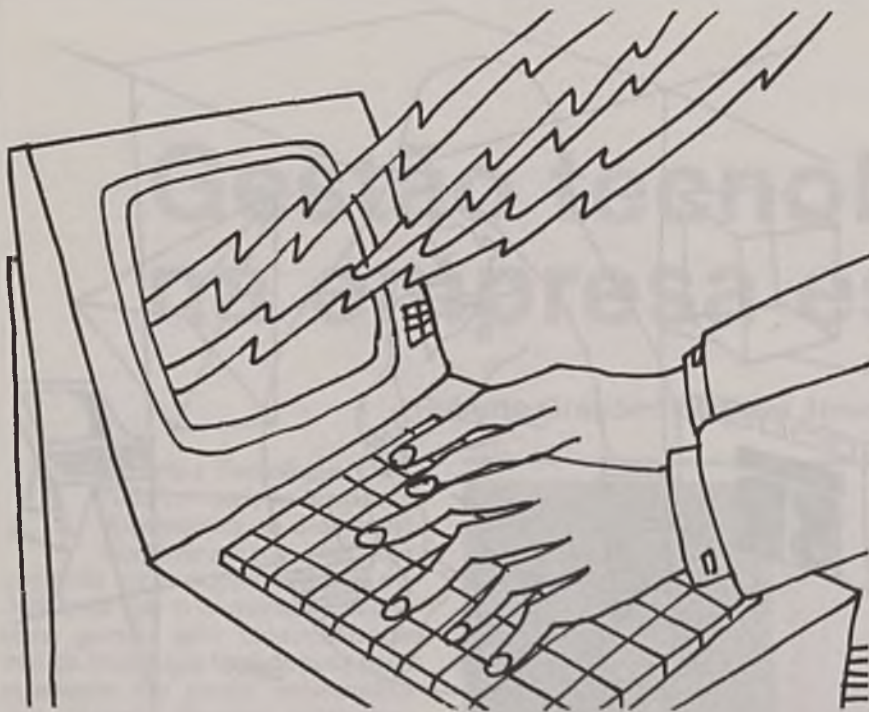
optar por uma estratégia de liderança tecnológica, adotando o processo inovatório com uma ampla gama de tecnologias; ou a de seguidor tecnológico, ainda mantendo uma ampla gama de tecnologias, mas de uma forma reativa; pode também eleger um número limitado de tecnologias nas quais buscará superioridade frente a concorrência, num posicionamento denominado nicho tecnológico; ou finalmente adotar a racionalização de tecnologia, mantendo um pequeno número de tecnologias críticas na sua área de atuação.

O segundo aspecto a ser considerado na gestão tecnológica, é a identificação do patrimônio tecnológico em uso e o necessário para a consecução dos objetivos da empresa unicamente como unidade de negócios. Portanto, a empresa deve gerenciar seu patrimônio tecnológico de modo a explorar as possíveis combinações tecnológicas que tenham efeito sinérgico, desenvolver ou adquirir novas tecnologias, efetivamente utilizar os recursos existentes, garantir o bom relacionamento da função tecnologia com as demais, acompanhar o comportamento tecnológico externo, identificando possíveis riscos às suas atividades, novas oportunidades e também o posicionamento e desempenho de empresas do mesmo setor.

*A crescente atuação do setor público na atividade econômica tem efetivamente lhe dado o principal papel para ativar o desenvolvimento da tecnologia no País. As estatais assumem posição destacada pelo seu "poder de compra" tecnológica.*



## IDÉIAS



Posteriormente, é preciso compatibilizar os procedimentos estratégicos e comportamentais da empresa estatal com os objetivos da política tecnológica e econômica do Poder Público, devendo ser considerado o fato de que a exploração e organização de atividades econômicas compete preferencialmente às empresas privadas e que a atuação do Estado deve procurar se limitar à condição de complementar a iniciativa privada.

E finalmente, é necessária a avaliação sistematizada do relacionamento do patrimônio tecnológico com a produtividade e seus reflexos no desempenho da empresa, na consecução de seus objetivos e também na comunidade.

Uma das grandes expectativas que vive a nação é o resgate da produtividade como fator preponderante na rentabilidade das empresas; assim sendo, após esgotadas as possibilidades de redução de custos e de racionalização administrativa, a lucratividade da empresa estará diretamente dependente das taxas de incorporação do progresso tecnológico. Aliada a essa situação, vem o desejo de redução do intervencionismo do Estado, questionando seriamente a atuação das empresas estatais, que

devem justificar, por suas realizações e trabalho, o seu papel perante a sociedade. A avaliação, ora referida, deverá propiciar as alternativas de redirecionamento necessárias à garantia de evolução permanente sem a qual a existência da empresa fica comprometida.

A gestão tecnológica deve ser vista como um instrumento administrativo flexível e plenamente adaptável à realidade da empresa, podendo

*A gestão tecnológica deve ser vista como instrumento flexível, plenamente adaptável à realidade da empresa, podendo ser implantada através de um modelo com módulo de preparação além de diagnóstico, conscientização, atuação e efetivação.*

ser implantada através de um modelo, constituído pelos módulos de preparação, diagnóstico, conscientização, atuação e efetivação.

O módulo de preparação tem por objetivo identificar a realidade da empresa nas atividades de desenvolvimento, fixação, adaptação e difusão de tecnologia. Este módulo poderá ser desenvolvido partindo da formulação de uma metodologia para análise da realidade na área em questão, para posteriormente efetuar a identificação dos esforços, do potencial e das necessidades da empresa na área de C&T.

Por sua vez, o módulo de diagnóstico, como o próprio nome já o identifica, visa o diagnóstico situacional da empresa e à determinação de possíveis intervenções para a consecução dos objetivos da gestão tecnológica, devendo fornecer, à alta direção da empresa, subsídios para definição das estratégias de atuação na área de C&T. Nesta fase também devem ser estudadas as experiências de outras empresas e o aproveitamento das estruturas governamentais de apoio existentes.

Os objetivos e benefícios esperados com a gestão tecnológica, bem como a responsabilidade individual para o seu sucesso, deverão ser transmitidos e debatidos, através do módulo de conscientização, com todos os envolvidos com a implantação da mesma.

O módulo seguinte, o de atuação, visa desenvolver a tecnologia administrativa adequada para colocar em prática as atividades relacionadas aos objetivos da gestão tecnológica, nos ambientes empresa-empresa e empresa-comunidade. A conduta nesta fase dependerá das informações e definições obtidas anteriormente, porém poderá ser efetivada através da utilização de instrumentos ou programas destinados, entre outros aspectos, a:

- documentar e registrar toda a memória técnica da empresa;
- acompanhar as atividades relativas à aquisição de serviços, equipamentos ou instalações, visando absorver a tecnologia de origem externa;
- incentivar a apresentação de sugestões e outras condutas que representem economia para a empresa, aumento da produtividade, etc.;



- reestruturar a atuação de laboratórios e congêneres, evoluindo da condição de assistência técnica para a de centro de P&D;

- definir prioridades e áreas de interesse para a formação e aprimoramento do quadro de pessoal;

- identificar as potencialidades da empresa, como por exemplo através da elaboração de catálogos de serviços exequíveis, aparelhos e instrumentos disponíveis, capacitação do pessoal e outras informações das diversas áreas da empresa;

- padronizar e normalizar os produtos, componentes e procedimentos utilizados na empresa;

- desenvolver alternativas para a substituição de serviços e produtos importados;

- divulgar informações tecnológicas desenvolvidas, adaptadas ou adquiridas pela empresa;

- possibilitar a exploração comercial pela comunidade, dos produtos e tecnologias desenvolvidas pela empresa;

- permitir, à comunidade em geral, o acesso a documentos de cunho técnico-científico e outros correlatos, representativos do acervo tecnológico da empresa;

- promover a cooperação tecnológica através do apoio técnico à comunidade e também realizando pesquisas conjuntas com outras entidades.

Finalmente, o módulo de efetivação, tendo por objetivo institucionalizar na empresa as sugestões, procedimentos e ações que se mostraram eficazes nas etapas anteriores.

Dentro das estruturas vigentes nas empresas estatais, encontra-se muito do proposto neste trabalho, porém, é importante ressaltar que a gestão tecnológica na empresa estatal deve, antes de mais nada, servir como um instrumento de canalização e controle das iniciativas existentes na área de C&T, devendo sua implantação pelo menos significar:

- preservação da memória técnica;
- maximização no uso dos recursos disponíveis;

- nacionalização de produtos;

- geração de tecnologias próprias;

- incentivo à iniciativa privada, em especial às pequenas e médias empresas e

- maior contribuição social.

# BASA, experiência de racionalização

Carlos Thadeu de Freitas Gomes (\*)

O volume de operações mal realizadas no passado, a baixa capacidade de captação de recursos e o impacto do Plano Cruzado em suas receitas conduziram o Banco da Amazônia à maior crise de sua história, que culminou, ao final do 1º semestre de 1986, com o déficit operacional de Cz\$ 377,4 milhões, o mais alto dentre as instituições financeiras oficiais.

O conseqüente definhamento de seu patrimônio líquido implicou a redução da capacidade de negociação junto às fontes repassadoras de recursos de longo prazo. O limite das exigibilidades da instituição, fixado normativamente em 15 vezes o seu patrimônio líquido ajustado, cerceou as ações do Banco destinadas ao fomento das atividades econômicas da Região.

A ação desenvolvimentista do Banco, nos níveis exigidos por sua missão maior, ficou, portanto, condicionada à reversão de tendência deficitária de seus resultados, de forma a recuperar sua credibilidade junto ao público e Governo Federal e assim possibilitar a retomada do processo de capitalização.

Nesse contexto se definiram as diretrizes básicas do processo de recuperação do Banco. Inicialmente se buscou aumentar a eficiência da instituição na captação de recursos e promover seu direcionamento para as aplicações mais rentáveis. Foi possível, dessa forma, ampliar os depósitos à vista e a prazo do público em 438% e 165%, respectivamente, bem como elevar as aplicações de crédito geral em 464%, no último exercício.



O crescimento da ação financeira de curto prazo não significou, no entanto, uma deliberada colocação, em plano secundário, de sua missão desenvolvimentista. Resultou, sim, de uma ação preferencial pelas operações de maior remuneração líquida, de forma a promover a imediata reversão da conjuntura financeira desfavorável da instituição.

A partir de junho/86, o BASA passou a atuar em Certificados de Depósitos Interbancários, melhorando sua liquidez diária e viabilizando outras operações, como, por exemplo, as de câmbio. Em nenhum momento, houve necessidade de recorrer aos empréstimos de liquidez do Banco Central.

Visando, por outro lado, modernizar o Banco, e conferir maior segurança ao processo decisório da instituição, foram criados os Comitês de Crédito e de Taxas. Sob forma de

(\*) Presidente do Banco da Amazônia S.A. e ex-Diretor da Área Bancária do Banco Central.



## IDÉIAS

órgãos colegiados interdepartamentais, coube ao primeiro opinar sobre empréstimos, composição de dívidas e garantias, de forma a reduzir o risco das operações creditícias efetuadas pela instituição. Compatibilizar, com agilidade, as operações ativas e passivas à prática do mercado, buscando melhor remuneração líquida para os recursos financeiros da empresa, foi a missão reservada ao segundo.

Devem se destacadas, também, as diretrizes saneadoras que a atual administração colocou em prática, conseguindo reduzir o grau de inadimplência de suas operações de 3,6% para 0,8% no período de junho a dezembro/86, e as medidas de contenção de despesas que levaram à redução da relação custos administrativos/receitas operacionais de 135% em junho/86 para 69%, em média, no decorrer do segundo semestre.

O resultado positivo desse elenco de medidas revelou-se realidade, ainda no segundo semestre. Apesar de restrito, o lucro líquido daquele período, da ordem de Cz\$ 1,5 milhão, em confronto com o prejuízo anterior de Cz\$ 377,4 milhões, demonstra, inquestionavelmente, a reversão da curva de resultados, agora francamente ascendente. Por esta tendência, estima-se em Cz\$ 700,00 milhão o lucro do primeiro semestre de 1987.

Como consequência dessa performance, foi possível obter a autorização do Presidente da República para liberação de Cz\$ 500,00 milhões do PIN/PROTERRA e Cz\$ 500,00 milhões do FND, para capitalização do

*Uma experiência bem sucedida: saneamento de banco oficial, por uma nova gestão técnica interessada em remover antigos procedimentos de uma ação administrativa superada, gerando um volume de operações mal realizadas e um baixo desempenho.*

Banco. Atestado da retomada da credibilidade do BASA junto à União, esses recursos permitirão, com a captação de outro tanto do público, elevar seu capital social para Cz\$ 2,6 bilhões, aproximadamente 740% maior que o capital atual.

Esse substancial reforço em seu patrimônio líquido colocará o Banco em situação privilegiada para retomar, em níveis compatíveis com a grandeza e o futuro da Amazônia, as ações de apoio às atividades produtoras e aos setores de infra-estrutura econômica e social da região.

Há que se ressaltar, por oportuno, as lições que resultaram desse processo de superação do quadro adverso. Em primeiro lugar, o fato do Banco não dispor de uma fonte está-

vel de recursos para financiamentos de longo prazo, inviabiliza a proposta de um banco de desenvolvimento puro.

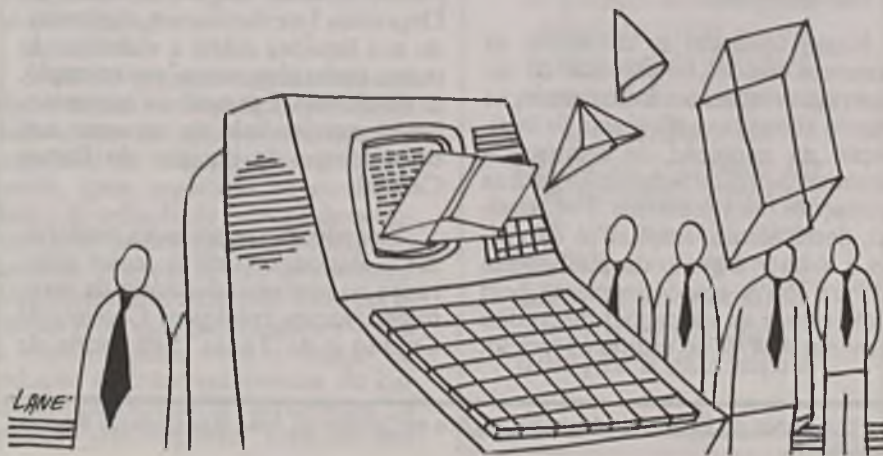
O fortalecimento constante da área de sustentação econômica, através de uma política dinâmica de captação de recursos do público, é condição precípua para manutenção da bancabilidade de recursos de longo prazo, junto às fontes repassadoras. A ação comercial e de desenvolvimento não podem ser encaradas como excludentes e sim como complementares, para o alcance dos objetivos do BASA em relação à região.

Não pode ser o BASA, também, apenas um banco regional. A região detém somente 2% do PIB nacional. Se circunscrito à Amazônia, ficaria o BASA limitado às poucas poupanças regionais. Não teria condições de captá-las em outros centros mais desenvolvidos para reforçar sua área de sustentação econômica.

Torna-se claramente indispensável, pois, que o BASA continue presente na atração da poupança extra-regional. Nos resultados do exercício de 1986, as agências situadas fora da Amazônia (15% do todo) participaram com 75% do resultado total das agências. Só assim, tornou-se possível manter as agências em áreas pioneiras, onde, apesar de deficitárias, desempenham importante papel na demarcação das atividades econômicas que tornou exequível o processo de ocupação racional de novas áreas, ampliando as fronteiras econômicas do país.

Por fim, há que se destacar o papel do funcionalismo da instituição nesse processo de recuperação. Dadas as condições para sua efetiva participação no processo decisório, soube o corpo funcional colaborar na busca e implantação de medidas corretivas, tanto do lado das despesas como das receitas. Sentindo-se sujeitos e não simples objetos, compreenderam a importância de aceitar, temporariamente, alguns sacrifícios, na certeza de recuperá-los com vantagens quando do fortalecimento da Casa.

Fica, assim, comprovado que banco oficial, também, pode se ajustar às conjunturas da economia, desde que seja eficientemente administrado e conte com a ativa colaboração de seus funcionários.





# FALA SERVIDOR

## A REFORMA ADMINISTRATIVA EM PERGUNTAS E RESPOSTAS

### Corte de servidores

Rubens Fraga Martins, de Brasília, pergunta:

1. Leio nos jornais que o governo pensa em reduzir o déficit público via corte na folha de pagamentos. Sou servidor público e já penso em requerer aposentadoria para não ser prejudicado, pois completei 30 anos de serviço.

2. Há sentido desvincular o salário mínimo dos vencimentos do servidor público?

Aluizio Alves, ministro-chefe da SEDAP, responde:

1. Se tem alguém no Governo pensando em reduzir o déficit público pela folha de pagamentos do funcionalismo, está cometendo uma grande leviandade. Os vencimentos da grande massa de servidores são tão irrisórios, no contexto dos gastos estatais, que se forem cortados hoje 100 mil funcionários, entre os chamados demissíveis, a economia seria de apenas Cz\$ 3 milhões ao ano, enquanto o Governo gastou em 86 cerca de Cz\$ 30 milhões só com subsídio ao trigo!

2. Não tem o menor sentido essa desvinculação, primeiro porque o acréscimo da folha seria insignificante – menos de 6%, na pior das hipóteses – e sobretudo porque é proibido pela Constituição e pela CLT qualquer trabalhador brasileiro receber o salário inferior ao mínimo. Hoje, somente 3% do funcionalismo, na administração direta e autarquias, recebem o salário mínimo atual. Mas não poderão jamais ficar aquém desse salário.

### Privatização

Carlos Eduardo da Silveira, economista, celetista, pergunta:

1. A Comissão de Privatização instituída pelo Governo não tem



andado, talvez por força de resistência da própria máquina administrativa federal. O que o Ministro da Administração tem a dizer, ou a contribuir, para apressar esse reclamo?

2. Por que a reforma administrativa não reduziu o déficit público?

Aluizio Alves, ministro-chefe da SEDAP, responde:

1. Sou favorável à privatização de diversas atividades hoje exploradas pelo Governo, como forma de reduzir o gigantismo estatal. Acho sem sentido, por exemplo, o Governo vender gasolina em postos ou competir com os supermercados na venda de gêneros alimentícios. O esforço de privatização, porém, é lento pelo nível de desorganização da máquina administrativa que encontramos na Nova República. O caos estava imperando em todos os âmbitos. Para privatizar é preciso primeiro organizar, para saber quando, onde, como e para quem privatizar. Tenho, e já as apresentei, idéias para agilizar o processo de privatização de estatais deficitárias.

2. A reforma administrativa não foi feita para reduzir o déficit público, mas sim, a melhoria do serviço públi-

co. Se a reforma acabar por reduzir gastos, ótimo. É claro que vários órgãos têm uma estrutura pesada e cara, na administração direta. Mas a redução de seus gastos têm uma influência mínima na diminuição do déficit.

### Excesso de quadros

Maria do Socorro Lopes dos Santos, estatutária, Ministério da Previdência Social, pergunta:

1. Há excesso ainda de gratificação?

2. Há excesso de funcionários na administração?

Aluizio Alves, ministro-chefe da SEDAP, responde:

1. A SEDAP está revendo o processo de gratificação concedida aos funcionários. Por lei, existem apenas 5 tipos de gratificação, mas na prática o que encontramos foi a concessão de 93 diferentes tipos.

2. É até hoje difundida a idéia de que há excesso de funcionários na administração. Mas não há. O que ocorre é que eles estão mal distribuídos. Comprovo o que afirmo com a recente medida de absorção de funcionários do BNH pela Caixa Econômica Federal, fato que foi amolamente criticado. Mas há poucos meses, o Congresso reduziu o horário dos funcionários da Caixa de oito para seis horas, igualando-os aos dos bancários. Além disso, também foi proibida a renovação de empréstimos da contratação de estagiários, que de 21 mil, passaram a ser 8 mil. Para continuar mantendo seu desempenho normal, a Caixa precisava de funcionários, daí o motivo de ter podido absorver sem ônus os funcionários do BNH.

Nota do Editor: as correspondências para esta seção são bem-vindas, mas desde que contenham o nome, o endereço, o cargo funcional e a seção dos leitores. A Revista actionará a cúpula da administração pública para dar as respostas adequadas.



# LBA é um modelo de descentralização

**U**m modelo de descentralização administrativa na área social foi implantado pela Legião Brasileira de Assistência, através de portaria baixada pelo Ministro Raphael de Almeida Magalhães. Segundo o Presidente da LBA Marcos Vilaça, a LBA cria uma espécie de fórum nacional, integrado por servidores regionais, estaduais, dirigentes nacionais, associação de pessoal do órgão e instituições conveniadas, num verdadeiro modelo de ação descentralizada.



Marcos Vilaça: modernização da LBA

## GABINETE DO MINISTRO

Portaria nº 3.939 de 12 de fevereiro de 1987

O MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições, resolve:

1. Aprovar o Regimento Interno da Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA - que passa a fazer parte integrante da presente Portaria.

2. Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. a) Raphael de Almeida de Magalhães.

REGIMENTO INTERNO DA FUNDAÇÃO LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA - LBA

## CAPÍTULO I CATEGORIA E FINALIDADE

Art. 1º - A Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, entidade integrante do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, tem por finalidade subsidiar a formulação e operacionalizar a política de assistência social do Governo Federal.

Parágrafo Único - Respeitadas as diretrizes constantes de seu Estatuto, a LBA, como integrante do SINPAS, desempenhará suas atividades com base nos princípios de descentralização, buscando a eficácia dos serviços prestados à população.

Art. 2º - A Fundação Legião Brasileira de Assistência dará preferência à execução indireta de suas atividades, através de acordos com os diversos níveis de Governo e com as outras formas organizadas da sociedade.

Art. 3º - O Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social exercerá a supervisão da Fundação Legião Brasileira de Assistência, através da orientação, coordenação e controle de suas atividades.

## CAPÍTULO II ORGANIZAÇÃO

Art. 4º - A Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA - tem a seguinte estrutura básica em nível de Direção Nacional:

1. Conselho Consultivo;
2. Presidência;
- 2.1 Gabinete da Presidência;
- 2.2 Comissão Técnica de Planejamento e Avaliação;
- 2.3 Procuradoria Geral;
- 2.4 Assessoria de Segurança Institucional;
- 2.5 Coordenadoria de Comunicação Social;
- 2.6 Coordenadoria de Articulações Especiais;
- 2.7 Auditoria;
3. Programa Nacional de Voluntariado;
4. Secretaria de Apoio de Cidadão e à Família;
5. Secretaria de Apoio Comunitário e Institucional;
6. Secretaria de Planejamento e Controle;
7. Secretaria de Administração.

Art. 5º - Para sua atuação em nível descentralizado, a LBA, terá Superintendências que serão organizadas e terão seus Regimentos Internos aprovados por ato próprio do Presidente da Fundação Legião Brasileira de Assistência.

Art. 6º - O desmembramento das unidades da estrutura básica da Direção Nacional, quando necessário, será aprovado por ato do Presidente da LBA.

Art. 7º - A Secretaria de Apoio ao Cidadão e à Família e a Secretaria



# LEGISLAÇÃO

de Apoio Comunitário serão administradas de forma flexível, mediante Programas e Projetos que reflitam o atendimento a carências sociais.

Art. 8º – A Secretaria de Planejamento e Controle e a de Administração serão departamentalizadas.

Art. 9º – A Comissão Técnica de Planejamento e Avaliação funcionará como *fórum* de debates e proposições, a serem encaminhadas à Presidência, quanto à experiência acumulada e quanto ao sentido de direção futura em relação às políticas, diretrizes e ações da LBA, a partir das informações, geradas pelos diversos órgãos da Direção Nacional e pelas Superintendências.

§ 1º – A Comissão Técnica de Planejamento e Avaliação será composta pelos titulares das Secretarias da Direção Nacional e pelos Superintendentes da LBA.

§ 2º – A Comissão terá um Coordenador designado pelo Presidente.

§ 3º – A Comissão reunir-se-á sempre que convocada pelo Presidente.

Art. 10 – O Programa Nacional do Voluntariado será dirigido por um Coordenador Nacional; a Procuradoria Geral por Procurador Geral; o Gabinete da Presidência e a Auditoria por Chefes; a Coordenadoria de Comunicação Social e a de Articulações Especiais por Coordenadores; e as Secretarias por Secretários, todos de livre escolha e nomeação do Presidente.

Art. 11 – O Presidente da LBA, no desempenho de suas atribuições será auxiliado por um Vice-Presidente, que o substituirá em suas faltas e impedimentos.

Art. 12 – Os ocupantes dos cargos previstos nos artigos anteriores serão substituídos em suas faltas e impedimentos por servidores previamente designados, na forma da legislação específica.

## CAPÍTULO III COMPETÊNCIA DAS UNIDADES

Art. 13 – Ao Conselho Consultivo, compete desempenhar as funções estabelecidas no Estatuto da LBA.

Art. 14 – Ao Programa Nacional do Voluntariado – PRONAV; compete:

I – coordenar o trabalho do voluntariado nas suas ações de nível nacional;

II – apoiar as atividades do trabalho voluntário nos estados e municípios;

III – executar ações de captação de recursos materiais, institucionais e financeiros;

IV – participar no processo de alocação de recursos captados pelo PRONAV nas programações estabelecidas pela LBA; e

V – desenvolver programas de cooperação com entidades congêneres dos estados e municípios.

Art. 15 – Ao Gabinete compete dar o apoio administrativo à Presidência e representar, externamente, o Presidente, quando receber delegação para tal.

Art. 16 – À Procuradoria Geral compete assessorar juridicamente a Presidência, representar, em juízo, a LBA, orientar as ações na área de documentação dos direitos civis e de apoio judiciário à população de baixa renda, bem como atuar quanto ao contencioso da LBA.

Art. 17 – À Assessoria de Segurança Institucional compete assessorar o Presidente nos assuntos de segurança da Instituição; e desenvolver as outras atribuições que lhe são inerentes por determinação de legislação específica.

Art. 18 – À Coordenadoria de Comunicação Social compete desenvolver a política de comunicação social da Instituição, em estreita ligação com os órgãos de comunicação social da Presidência da República e do Ministério da Previdência e Assistência Social, bem como relacionar-se interna e externamente, e com meios de comunicação em geral, com vistas a divulgar as ações da LBA.

Art. 19 – À Coordenadoria de Articulações Especiais compete subsidiar a Presidência com as informações necessárias às suas articulações externas, bem como tomar as providências necessárias aos contatos da Presidência com os organismos públicos e privados relacionados com o trabalho da LBA.

Art. 20 – A Auditoria compete verificar a execução das ações desenvolvidas pela LBA, os procedimentos administrativos, contábeis e financeiros a elas inerentes, bem como outras auditorias especificamente determinadas pela Presidência.

Art. 21 – À Secretaria de Apoio ao Cidadão e à Família compete promover estudos e articulações internas e externas, coordenar, e fornecer o suporte técnico às Superintendências da LBA para o desenvolvimento de programas e ações voltadas para o cidadão e a família de baixa renda.

Art. 22 – À Secretaria de Apoio Comunitário e Institucional compete promover estudos e articulações internas e externas, coordenar, e fornecer o suporte técnico às Superintendências da LBA para o desenvolvimento de programas e ações voltadas para necessidades comunitárias, e para o fortalecimento e criação de instituições na área da assistência social.

Art. 23 – À Secretaria de Planejamento e Controle compete coordenar o processo de planejamento e orçamentação; formular e executar ações voltadas para o desenvolvimento organizacional da LBA, aí incluídas as ações de informática bem como a formulação de ações de desenvolvimento de recursos humanos; e promover os estudos e executar as ações voltadas para o controle e avaliação do programa de trabalho da Fundação.

Art. 24 – À Secretaria de Administração compete executar as atividades de Administração de Pessoal; executar a política de Recursos Humanos; administrar o Patrimônio e os Serviços Gerais; e executar as atividades de Contabilidade e Finanças.

## CAPÍTULO IV ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES

Art. 25 – Aos ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento compete dirigir, coordenar, orientar e supervisionar as atividades de suas respectivas Unidades, presutando, sempre que solicitado, assessoramento a seus superiores hierárquicos.

## CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 26 – O Coordenador Nacional do PRONAV não receberá remuneração a qualquer título.

Art. 27 – Os casos omissos neste Regimento Interno serão resolvidos pelo Presidente da Fundação LBA.  
(Of. nº 29/87)



# CARTAS AO EDITOR

## Interesses dos EUA



“A Biblioteca do do Congresso dos Estados Unidos tem grande interesse nas publicações dessa instituição. Apreciaríamos receber as obras mencionadas em anexo, e outras que por ventura tenham sido editadas recentemente, a fim de encaminhá-las à sede da Biblioteca em Washington, D.C.”

Lygia Maria Ballantyne  
Fieal Director  
Library of Congress Office  
Edifício do Consulado Geral Americano  
- Rio

## Torcida da EMBRATER

“Continuamos torcendo para o êxito desse veículo de comunicação, colocando-nos à sua disposição para quaisquer esclarecimentos ou informações sobre a Extensão Rural em nosso País”.

Nicolau Frederico de Souza  
Assessor de Comunicação Social  
Companhia Brasileira de Assistência  
Técnica e Extensão Rural - EMBRATER

## Camaçari quer saber

“Somos uma Fundação da administração descentralizada da Prefeitura Municipal de Camaçari-Bahia (...) Com o objetivo de conhecermos mais detalhadamente o trabalho dessa Entidade, solicitamos enviar-nos por gentileza publicações sobre os trabalhos desenvolvidos”.

Estênio Iriart El-Bainy  
Diretor-Executivo  
Fundação DECOM - Prefeitura  
Municipal de Camaçari - Bahia

## Pró-Memória solicita

“Agradeceríamos as providências no sentido de enviar todas as publicações já editadas e não enviadas, e as que venham a ser publicadas por V. S<sup>as</sup>.”

Selma Mendes Fortes Sodré  
Chefe da Seção de Contribuição Legal  
Biblioteca Nacional  
SPHAN - Fundação Nacional  
Pró-Memória  
Ministério da Cultura

## Importância para Osasco

“Gostaríamos de informar que este periódico é de grande importância aos usuários de nossa Biblioteca”.

Eliane Lopes Roque  
Bibliotecária da FIEO - Fundação  
Instituto de Ensino para Osasco  
São Paulo

## Elogios do CEDOC

“Temos ainda a comunicar que a nossa solicitação prende-se ao fato desse periódico ser um veículo de informação bastante conceituado, detendo maioria expressiva de leitores”.

Maria Elizabeth Freire Gameiro  
Coordenadora do CEDOC  
Centro de Documentação - Secretaria  
de Organização e Sistema, SOS  
Ministério do Desenvolvimento Urbano  
e Meio Ambiente  
Brasília, DF.

## De grande interesse

“Acusamos o recebimento da Revista do Serviço Público, de grande interesse ao nosso Serviço”.

Benir Uehara  
Diretora-Técnica do Serviço de  
Documentação e Biblioteca

Coordenadoria de Recursos Humanos  
do Estado  
Secretaria de Estado dos Negócios da  
Administração de São Paulo  
São Paulo, SP

## Da Justiça paulista

“Informamos que é importante possuímos a referida Revista em nosso acervo, bem como é de nosso interesse o seu recebimento contínuo, se possível, em doação”.

Laura do Nascimento  
Escrevente-Chefe  
Biblioteca do Tribunal de Justiça do  
Estado de São Paulo.  
São Paulo, SP

## Envio de artigo

“Conforme contato mantido com essa Diretoria, envio, em anexo, para publicação na Revista do Serviço Público, o resumo da monografia premiada no Concurso de Monografias sobre Administração Pública, realizado em 1986 por esta Fundação. Com o título de “Gestão Tecnológica da Empresa Estatal”, este trabalho foi desenvolvido por Roberto Gregório da Silva Júnior, engenheiro mecânico da Companhia Paranaense de Energia, COPEL”.

Celso Ferreira Almeida  
Diretor-Superintendente  
FIDEPAR - Fundação Instituto de  
Desenvolvimento de Recursos  
Humanos do Paraná  
Curitiba, PR.

Nota do Editor - *Tivemos o imenso prazer em receber a monografia vitoriosa no concurso da FIDEPAR. Esperamos que o exemplo frutifique em todo o País. A monografia, em forma de artigo, está publicada nessa edição da Revista. Teremos a máxima satisfação em poder receber artigos e idéias para a administração pública brasileira, com o mesmo interesse em contribuir para a reforma administrativa do País demonstrado pela FIDEPAR.*



# CARTAS AO EDITOR

## Solicitação da Amazônia

“Muito agradeceríamos a remessa da Revista do Serviço Público por doação ou permuta, e agradecemos a remessa do nº 4”.

Eunice Penha Neves de Farias  
Chefe do CEDOC  
Centro de Documentação da Diretoria  
Administrativa  
Banco da Amazônia S.A.  
Belém, PA.

## FGV solicita números

“Desejamos receber, em doação, todos os números da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO em 1985”.

Silvia Chermont de Miranda  
Biblioteca da Fundação Getúlio Vargas  
Rio de Janeiro, RJ

## Bahia agradece

“Recebemos e agradecemos, e estamos interessados em receber a continuidade dos exemplares”.

Maria das Graças Burgos Severiano  
Chefe da Biblioteca  
Escola Técnica Federal da Bahia  
Salvador, BA.

## Santa Úrsula quer mais

“Estamos interessados em continuar recebendo as edições posteriores”.

Wardie Touma  
Bibliotecária da Biblioteca Central da  
Universidade Santa Úrsula  
Rio de Janeiro, RJ

## Chegou a Londrina

“Recebemos e agradecemos”.

Aparecida J. Panício Caitar  
Biblioteca Central da Universidade  
Estadual de Londrina  
Londrina, PR



## Repúdio à ameaça ambiental

“INAMB autoriza caça, transporte, abate, captura e cativo de animais”. Esse poderá ser o entendimento do leigo que ao ler a “Nota de Esclarecimento” do Instituto de Preservação e Controle Ambiental do Mato Grosso do Sul – INAMB, publicada em 25.09.86, a qual discrimina serviços que não serão mais fiscalizados pelo órgão, conforme demonstra a cópia em anexo. Tal documento, apócrifo, tece detalhes sobre serviços que deixarão de ser fiscalizados pelo INAMB, e que por isso à vista do leigo, *poderão ser executadas* (OBS: grifo do leitor). Como conservacionista, sugiro, seja divulgado nota de repúdio a esse tipo de esclarecimento que só serve para confundir a opinião pública, e por via de consequência atentar contra as nossas tão sofridas fauna e flora” (...)  
Agradeço envio de exemplares”.

Jair Sanches Molina  
Engenheiro civil  
Sorocaba, SP

Nota do Editor – *A transcrição de sua carta de protesto e repúdio, endereçada a esta Redação, já serve como forma de divulgação da eloqüente posição do leitor em favor da*

*preservação ambiental de Mato Grosso e do País. A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO está aberta a artigos sobre idéias de como a administração pública poderá agir para enfrentar o grave problema que preocupa a toda a nação. Nossa Revista está honrada por ter sido escolhida como canal para a denúncia.*

## Proposta à Constituinte

“Envio sugestão de proposta de emenda à Constituição, ou sugestão para a nova Constituição: As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 4º da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. Único – O art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 102. Os proventos de aposentadoria serão:

I – integrais, quando o funcionário:

a) contar trinta anos de serviço; ou  
b) se invalidar por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei”. Justificação:

“A presente proposta de Emenda à Constituição se baseia fundamentalmente na média do tempo de vida do brasileiro, que é de 60 anos”.

Edmo Frossard Paixão  
Departamento de Administração  
Câmara dos Deputados  
Brasília, DF

Nota do Editor – *Vamos encaminhar a íntegra de sua proposta à Comissão de Serviço Público da Câmara, como contribuição.*



# SEM PROTOCOLO

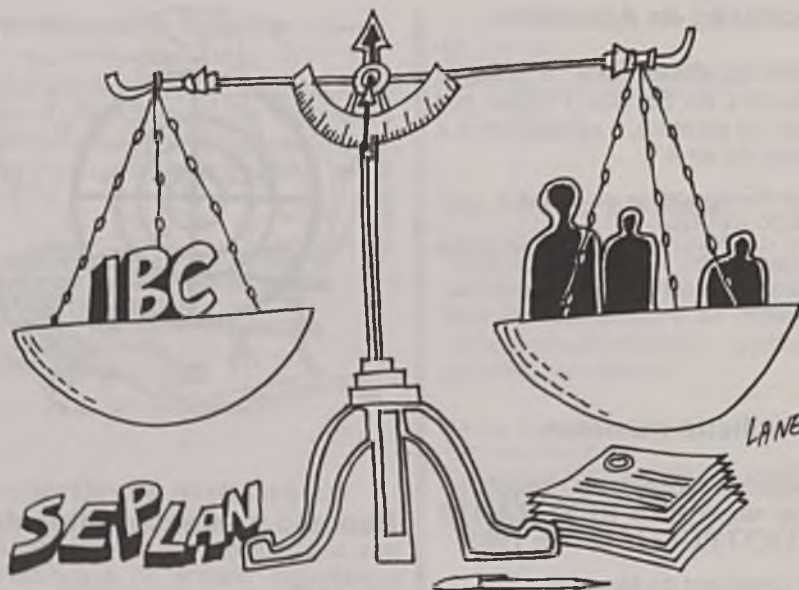
AS NOTÍCIAS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

## Ouvidor recebe novo estímulo

A Comissão Nacional de Defesa dos Direitos do Cidadão (CODICI), criada no Palácio do Planalto para servir de ponte entre a sociedade e o governo no atendimento de reclamações e denúncias, recebeu estímulo do Presidente da República para apurar irregularidades administrativas apontadas na recente importação de alimentos pelo governo federal. O presidente José Sarney referiu-se ao problema na sua fala semanal, "Conversa ao Pé do Rádio", estimulando o presidente do CODICI, Fernando César Mesquita, a ir até o fim na apuração das denúncias, através de comissão especial formada para este caso. Ao CODICI estão chegando diariamente dezenas de cartas e telegramas procedentes de todo o País apontando abusos administrativos, e a Comissão já passou a se valer de um sistema de computação para processar o encaminhamento das soluções, através da intermediação junto aos órgãos governamentais envolvidos.

## INCRA vai ser mais operoso

Aprovada a proposta de descentralização do Incra, para promoção e agilização da reforma agrária no País, espera-se agora que passe a crescer o número de famílias assentadas em áreas desapropriadas pelo governo. O ministro da Reforma e Desenvolvimento Agrário, vem apontando vários impedimentos ao pleno desempenho dos planos da reforma agrária, mas agora já tem a descentralização do Incra. Como base, e o apoio dos governadores, principalmente os da região Centro-Oeste, que antes mesmo de suas posses mantiveram uma reunião coletiva com o ministro Dante de Oliveira para o apressamento dos atos da reforma



em suas regiões. Não há mais razão para a reforma agrária não andar.

## Debate sobre a nova Seplan

Está tomando conta do meio político e econômico, e notadamente das áreas tecnocráticas do governo federal, o debate em torno do esvaziamento da SEPLAN, após a saída do Ministro João Sayad, que defendia para sua Secretaria o modelo tradicional de ministério de formulação de política econômica. Mas em reuniões de que o próprio Sayad participou, muitas das quais à noite, com a participação do Ministro Aluizio Alves, para a discussão do novo modelo administrativo do governo, foi consenso a transformação da SEPLAN numa agência mais voltada para o assessoramento direto ao Presidente da República, enquanto a condução da política econômica seria concentrada no Ministério da Fazenda, agindo, assim, como autêntico ministério da economia. Sayad não teve razão de divergir em público.

## IBC resiste e não acabou

A alegada extinção do IBC, após todas as denúncias de irregularidades administrativas que sofreu, não foi confirmada. Seu novo presidente, competente diplomata trazido pelo governo federal de Londres – o embaixador Jório Dauster – onde representava o Brasil junto à Organização Internacional do Café, promete recuperar a imagem abalada do IBC, não só internamente, mas junto à comunidade cafeeira internacional. O Presidente da República pessoalmente, determinou a apuração rigorosa de todas as denúncias, enviando, ao ministro da Indústria e do Comércio, até mesmo recortes de artigos publicados na imprensa sobre o caso da importação de café de baixa qualidade da África (o articulista Octávio Thyrsó de Andrade, no "Jornal do Brasil" já abordou o suposto problema em mais de um artigo).

O IBC, todavia, na era Dauster, vai funcionar como instrumento de apoio ao Conselho Nacional de Política Cafeeira, recém-criado.



# SEM PROTOCOLO

## NA IMPRENSA

### JORNAL DO BRASIL

#### Nova rodada da reforma

*O jornalista Villas-Boas Corrêa publicou artigo, com este título, na seção "Opinião" do JORNAL DO BRASIL, sobre os rumos da reforma administrativa em 87. Pela importância do artigo, o transcrevemos na íntegra:*

“**S**e os cálculos do ministro Aluizio Alves estiverem corretos, dentro de mais duas semanas o presidente José Sarney terá em mãos um calhamaço com nova e mais ambiciosa proposta de reforma administrativa.

A dimensão da ousadia reformista do Ministério da Administração não pode ser avaliada em antecipação precipitada. Mas, se o ministro volta a carga depois das frustrações anteriores, é porque reavaliou necessidades políticas e a urgência em assumir os compromissos mudancistas que se constituíram no mote principal de toda a campanha popular responsável pela reviravolta da qual resultou o Governo com Sarney na presidência e Aluizio no Ministério, com a vitória dura do governo do Rio Grande do Norte como lambuja.

Pois é por aí que deve começar o reexame de uma proposta de reforma interna do Governo. Pelo singelo reconhecimento de uma clara evidência, arquivada por conta do sucesso efêmero mas ruidoso e ofuscante do cruzado. A grande motivação que mobilizou o povo, arrastando-o às ruas nas fantásticas concentrações dos comícios das diretas, foi, sempre, a exigência das mudanças. Como o ansioso reverso de uma situação vexatória e insuportável que baixou sobre o país, como um nevoeiro de humilhação e vergonha, na agonia degradada do ciclo revolucionário. Mudar significou a reivindicação do oposto do que se estava suportando.

Mas, se o país exigiu mudança no sentido mais amplo e nem sempre preci-

so, uma prioridade parecia clara e exata. A mudar deveria começar pela casa, até por uma questão de coerência e legitimidade. Antes de se aventurar a mudança o restante, o Governo deveria principiar por examinar-se diante do espelho e reconhecer que necessita de plástica completa para esticar as pelancas e desfazer-se das enxúndias que o deformam e paralisam, transformando-o na caricatura do paquiderme preguiçoso, enfatiado e de uma notória, anedótica ridícula incompetência.

Portanto, a reforma administrativa teria que preceder as demais.

Mas, só as boas intenções não movem governo, não o retiram da clássica acomodação confortável do imobilismo. Não mexer em nada representa, afinal, não criar caso, não desagradar ninguém, não contrariar os políticos, não bulir na parentada paraibana do senador Humberto Lucena, distribuída por todas as mordomias ociosas das milhares de repartições inúteis.

O Governo anunciou mundos e fundos, foi perdendo o gás, baixando o facho e da reforma mesmo saiu apenas um ratinho, um camundongo que mudou de ratoeira, mas continua a roer seu pedaço de queijo oficial. Escapou, por exemplo, do BNH e continua a cuidar das suas ninhadas na Caixa Econômica Federal. Não piorou nem de instalações. O luxo dos vidros cinzentos é o mesmo, para evitar o incômodo de readaptação.

Durante 10 meses o Governo não precisou da reforma. Nem de mais nada. O sucesso do Cruzado foi tão retumbante que sustentou o Governo sozinho, com a popularidade do presidente José Sarney em ascensão progressiva e recordista.

Os tempos são outros. O Cruzado, malgrado o esforço para mantê-lo vivo, ficou irreconhecível. Perdeu a graça, o brilho, o viço, o encanto. Virou companhia indesejável para o PMDB, sigla ingrata que não convive com o impopular e cortou relações com os amigos da véspera que o ajudaram na eleição vitoriosa.

Agora, mais do que nunca, o Governo precisa atender aos compromissos de campanha. A todos, como a alternativa para recuperar a popularidade e, enfim, dar conta do seu recado, cunhar uma imagem permanente e não a ilusão de um esboço enganoso, que se desmanchou com a decepção das correções retardadas para atender exigências eleitorais.

É hora, portanto, da reforma administrativa. Ressuscitada em situação muito mais adversa. O instante conveniente e oportuno foi desperdiçado na euforia do êxito.

'Não será fácil retomar a reforma do Governo, resgatando-a praticamente da estaca zero, com a Constituinte funcionando, 23 governadores eleitos, sendo 22 do PMDB e um partido majoritário e com insaciável apetite empreguista.

As dificuldades gritantes não disfarçam a evidência de que a reforma administrativa é indispensável e não pode esperar. Dela necessita o Governo carente da popularidade que o legitima e sustenta. É também o país para reencontrar-se com a esperança.

Acima de tudo, pelo que ela poderia representar de lição, de exemplo didático a ser seguido e imitado. O presidente José Sarney costuma comentar com amigos que a Constituinte deveria começar a elaborar o texto da futura Constituição fixando para todos os governos - federal, estaduais e municipais - um teto do orçamento para as despesas com pessoal. Nenhuma nomeação, a qualquer título, seria tolerada até que a porcentagem constitucional fosse alcançada.

Prevenindo-se contra recaídas do PMDB no mal crônico e diante de sinais intranquilizadores, o senador Fernando Henrique Cardoso, líder do PMDB, confirma que apresentará no Senado projeto de resolução proibindo nomeações a qualquer pretexto nos quadros da Casa por um ou dois anos. Espera que, na Câmara, o PMDB siga o exemplo. Aliás, justiça se faça, o presidente reeleito Ulysses Guimarães não manchou a sua gestão com o escândalo das nomeações. Pela Câmara não passou o trem da alegria do Senado.

Certamente que a reforma administrativa não pode se bastar com uma séria ofensiva contra o empreguismo. Ela terá que perseguir os objetivos da eficiência, da racionalidade. Como é óbvio.

Só que se o Governo quiser ser levado a sério, deve começar por casa, por cortar na própria carne. Ano que passou, foram extintos cerca de 50 mil empregos públicos federais. E nomeados milhares nos estados e municípios na enxurrada da campanha. Ora, tudo é governo. E quase tudo é PMDB. Ou PFL.”



# SEM PROTOCOLO

## ESTADO DE SÃO PAULO

### Editorial

#### *“Razões do inchaço e da ineficiência da administração”*

Que a administração pública brasileira, como um todo, a qualquer nível e desde longo tempo, seja das mais ineficientes, emperradas, infladas, desperdiçadoras, é algo notório demais para ser contestado. Entra governo, sai governo – e até se mudam os regimes políticos, – mas a gigantesca máquina burocrática do Estado, de reflexos paquidérmicos, cada vez mais dá mostras de sua pesadíssima estrutura – pesadíssima para os bolsos dos cidadãos contribuintes, é claro –, assim como de uma defasagem em relação a tudo quanto se refira aos princípios que regem o dinamismo da administração moderna. (...)

(...)“Considerando que a atuação melhor ou pior do Estado – e dos governos – depende, fundamentalmente, da eficiência de sua máquina administrativa, composta de um número imenso, nunca definível, de servidores, o tema da composição dos quadros do funcionalismo público, da dinâmica das nomeações, exonerações, contratações, despedimentos não pode deixar de ser considerado como dos mais relevantes por todos quantos se preocupem com a ineficiência visceral da administração pública brasileira, em todos os níveis. Esperemos que entre estes se incluam os senhores constituintes.”

### CORREIO BRAZILIENSE

#### Artigo

#### *“A imprevidência em Brasília”*

Oswaldo Peralva

Uma das imputações mais graves a fazer aos últimos governos da Ca-



pital do País é a imprevidência. Não se trata de acusar por acusar. Não é o caso de pôr sempre em confronto a Nova com a Velha República, até porque o importante para a população, no presente, é o tempo futuro, não o passado. Interessa o passado sobre tudo com finalidades retificadoras, quando é preciso resgatar, digamos, sesmarias ilegalmente doadas aos amigos do Rei.

O que aconteceu, e é inadmissível em homens com responsabilidade na vida pública, foi uma incapacidade de enxergar além do horizonte, permitindo que os problemas se acumulassem como bombas de retardamento, com a tranquilidade de saber que não explodiriam no período de sua gestão. Rousseau fala de uma tribo cujo poder de previsão era inferior ao espaço de doze horas, pois de manhã um de seus membros ia ao primitivo mercado trocar uma pele por outro objeto, e ali voltava ao entardecer, na tentativa de recuperá-la, porque só então se dava conta de que ela era necessária para abrigá-lo à noite.

Essa imprevidência em Brasília parte de aspectos demográficos e envolve questões diversas, algumas delas com prenúncios catastróficos.

O bê-a-bá é de todos conhecido. Projetada para ter quinhentos mil habitantes na passagem do século, já tem mais de 1,7 milhão e pode chegar a mais de quatro milhões no ano 2.000. Claro que a economia regional e os serviços públicos foram incapazes de dar respostas ao enorme e inesperado volume de demandas. Medidas para enfrentar a nova realidade não foram adotadas em tempo e com a devida seriedade.

Só em 1975 é que se criou o Programa Especial da Região Geoeconômica, na tentativa de conter os fluxos migratórios, preservar o caráter político-administrativo e cultural de Brasília, ao mesmo tempo atenuando as pressões sobre seu sistema de serviços, mediante o fortalecimento dos núcleos urbanos periféricos e da infra-estrutura da região.

Esses bons propósitos não prosperaram. No ano seguinte, os investimentos federais nesse programa caíram verticalmente. Assim continuaram. Entre 1975 e 1982, as quedas foram de 79,18 por cento, em desenvolvimento urbano e social; 76,57 por cento em infra-estrutura física, e 77,28 por cento no apoio aos setores produtivos.

Resultado é que o abastecimento de água, por exemplo, já se torna insuficiente mesmo para a população atual, pois a capacidade hídrica é limitada, conforme assinalou o simpósio “Brasília: Concepção, Realidade, Destino”, convocado em outubro pelo GDF, com apoio na UnB e em dois Ministérios, e é ressaltado na Carta de Brasília. As recentes medidas anunciadas sobre a segunda etapa do sistema do Rio Descoberto terão efeito apenas paliativo, porquanto os estudos para a solução do problema, iniciados e abandonados anos atrás, só foram retomados e desenvolvidos pelo atual governo. E seus efeitos não podem ser imediatos. O assunto ficou imprevidentemente fora de pauta por anos a fio.

A moradia é outra consequência desastrosa da falta de um anteparo que poderia ser representado pelo desenvolvimento da Região Geoeconômica, e que hoje constitui um dos pontos em destaque no governo Aparecido, conforme resalta de recente ofício ao governador eleito de Goiás, senador Henrique Santillo. De outro lado, e dentro de sua compreensão, repetidamente enunciada, de que Brasília não se salva sozinha nem por si mesma, está pedindo ajuda do Ministério da Irrigação para que inclua em seus programas o assentamento de uma parte da população migrante do Distrito Federal.



# BIBLIOGRAFIA

Adelaide Ramos e Côrte

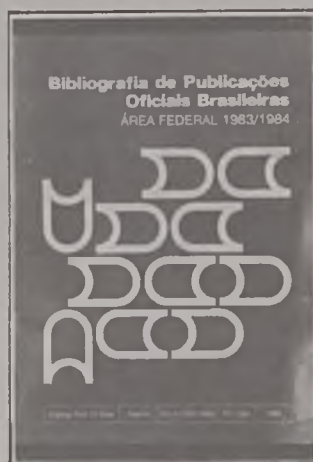
*Nesta edição, trazemos para conhecimento do leitor alguns títulos incluídos na produção editorial dos últimos anos, que tratam de temas de interesse à administração pública.*

**BIBLIOGRAFIA DE PUBLICAÇÕES OFICIAIS BRASILEIRAS; área federal. Câmara dos Deputados. Coordenação de Biblioteca. Seção de Referência e Controle de Publicações Nacionais. Brasília, 1986. Vol. 04 (1983/1984) 1234 p.**

Os documentos editados pelos diversos órgãos da administração pública são de fundamental importância para o desenvolvimento do país. Cada órgão com seu programa editorial resulta num conjunto rico de conhecimentos produzidos pela máquina estatal, conhecimentos estes que precisam ser divulgados e colocados à disposição do cidadão e servem de instrumento aos estudos e pesquisas realizadas no serviço público.

Com este propósito foi idealizado, em 1975, a *Bibliografia de Publicações Oficiais Brasileiras*, produto do trabalho da Comissão de Publicações Oficiais Brasileiras - CPOB, da Associação dos Bibliotecários do Distrito Federal - ABDF e que representa um trabalho cooperativo coordenado atualmente pelo Centro de Documentação da Câmara dos Deputados, contando com a colaboração efetiva de bibliotecas de diversos órgãos da Administração Pública Federal.

O volume 04 foi lançado por ocasião do 2º Encontro Nacional de Biblioteconomia e Informática - ENBI e V Feira do Livro de Brasília, realizados no período de 26 a



31 de outubro de 1986 no Centro de Convenções de Brasília.

Engloba a produção editorial de 1983 e 1984, referenciando 9621 (nove mil seiscentos e vinte e um) documentos, originados de 149 (cento e quarenta e nove) órgãos cooperantes.

O arranjo das obras referenciadas obedece a estrutura organizacional da Administração Pública Federal, conforme apresentada pelo cadastro elaborado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN, adotando a ordem alfabética de autor dentro de cada órgão.

Para facilitar a consulta, foram elaborados os índices de assunto, autor, editor, título e séries documentais.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Orçamento partici-



pativo; uma abordagem democrática. Brasília, FUNCEP, 1986.

Monografia que obteve Menção Honrosa outorgada pela Fundação Instituto de Desenvolvimento e Recursos Humanos do Paraná - FIDEPAR pela participação no Concurso de Monografias sobre Administração Pública.

O autor apresenta proposta de mudança no processo orçamentário atual que considera autoritário e distante, para um processo democrático, participativo, onde os interesses e as necessidades da comunidade como um todo sejam satisfeitas.

Antes de elaborar sua proposta, Diniz discorre sobre os aspectos conceituais do Orçamento Público e as etapas do processo orçamentário. De posse das informações que regem atualmente o Orçamento Público, sugere o or-

çamento participativo, exemplificando, quando possível, e incluindo as possíveis alterações no texto constitucional.

MACÊDO, Leônidas. Política de recursos humanos na administração pública. Brasília, FUNCEP, 1986. 29 p. (Atualização para dirigentes e gerentes da área pública, I).

O autor, com sua experiência em desenvolvimento de recursos humanos adquirida no desempenho de suas atividades como Diretor da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, como Presidente Nacional da Associação Brasileira de Treinamento e Desenvolvimento - ABTD e como membro do Conselho Federal de Mão-de-Obra, faz uma análise crítica da política de recursos humanos no Setor Público e propõe a adoção de diretrizes que sejam capazes de gerar uma verdadeira política de desenvolvimento de recursos humanos na Administração Pública e pela iniciativa privada no período de 1982 a 1986.

Ao enumerar e analisar os problemas sofridos nesta área sugere a resolução dos mesmos elaborando as seguintes propostas: criar um Banco Nacional de Recursos Humanos com a adoção do curso unificado, realizado a cada três anos e voltar as ações de treinamento para o atendimento básico das necessidades organizacionais atentando para os níveis operacional, técnico, político ou estratégico.



# BIBLIOGRAFIA

*“Livros não mudam o mundo. Quem muda o mundo são as pessoas. Os livros só mudam as pessoas.”*

(autor desconhecido)

Sugere ainda o fortalecimento do Programa de Atendimento Educacional ao Servidor Público – PROESP, voltado para o nível operacional com finalidade de prover a Educação Geral e Qualificação Profissional para o Servidor Público.

Para o nível técnico, sugere a implantação de um “Programa de Formação Global de Técnicos”, com o enfoque da formação global dos profissionais nos diversos campos de atuação técnica da Administração Pública.

E, para o nível político ou estratégico, Macedo sugere a criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, para executar o “Programa de Formação de Dirigentes Públicos Permanentes”, que teria duas linhas de ação: o Curso de Mestrado em Administração Pública e o Curso de Estudos Superiores de Administração Pública.

O autor enfatiza também, a importância do envolvimento do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC, para o cumprimento das propostas sugeridas. A ele cabe definir, entre os órgãos que o compõem, atribuições e responsabilidades mais objetivas, coordenadas e comprometidas com o processo desenvolvimentista.

**MARCOVITCH, Jacques.**  
Coord. Administração em Ciência e Tecnologia. São Paulo, Edgard Blücher, 1983. 503 p.

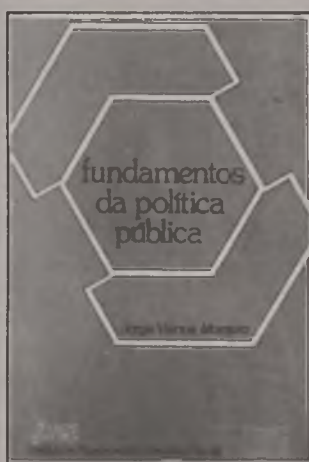
Uma coletânea de trabalhos que representa um dos frutos do primeiro esforço organizado e sistemático, no Brasil, para assimilar as prin-



cipais técnicas, métodos e estratégias que fazem parte da gestão das atividades de pesquisa e desenvolvimento. Dividido em três partes, focaliza os aspectos gerais das políticas institucionais em ciência e tecnologia, os instrumentos necessários à gestão de instituições do sistema de ciência e tecnologia e os da transferência de tecnologia nos módulos pesquisa, desenvolvimento e mercado.

**MONTEIRO, Jorge Vianna.**  
Fundamentos da política pública. Rio de Janeiro IPEA/INPES, 1982, 216 p.

Um tema que por sua atualidade e complexidade torna-se interessante e leitura obrigatória para os estudiosos das políticas públicas. Entretanto, seu estudo só é possível se delimitar, inicialmente, o que se constitui uma política. O autor discorre sobre o assunto de uma maneira muito didá-



tica sugerindo, ao final de cada capítulo, leituras complementares que certamente enriquecerão o aprendizado. Os capítulos dizem respeito às propriedades das políticas públicas; os níveis de análise das políticas públicas; o processo decisório de política; teoria quantitativa de política econômica; os agentes de decisão no setor público e encerra, discorrendo com a competência que lhe é devida, sobre a organização política no Brasil.

**QUEIROZ, João Bosco Alves.** A reforma administrativa; o servidor como principal agente de mudança. 1986.

Monografia que obteve Menção Honrosa outorgada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP pela participação no V Concurso de Monografias sobre serviço público.

“Todos os servidores de uma entidade pública são, de

alguma forma, a todo momento, variando de acordo com o seu setor de atuação, cargo ou função, questionados sobre a vida desta; portanto são atores ou agentes do processo”. Partindo desta premissa, o autor aponta e sugere em seu trabalho, medidas para se obter o salto qualitativo na cultura da organização que proporcionará a eficácia da mudança organizacional.

O servidor deve ser o principal agente do processo de mudança. Segundo autor, a atualização de conhecimentos, a mudança de atitude e mesmo de hábitos para o desempenho de novos papéis e funções devem ser as preocupações fundamentais dos responsáveis pela política de recursos humanos das organizações públicas.

Toda e qualquer forma administrativa só terá garantido seu sucesso, se considerar o servidor na qualidade de principal agente e atuar junto a ele para que as mudanças propostas sejam realmente adotadas.

Instrumento importante neste processo, o sistema de comunicações, imprescindível para ajudar a formar a nova imagem da instituição que se pretende atingir o mesmo para contribuir na preparação, modificação e manutenção da nova filosofia administrativa que se pretende imprimir.

Finalmente, o autor discorre sobre o novo papel destinado ao Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, frente à Reforma Administrativa iniciada pelo Governo da Nova República.





# Faça chuva ou faça sol, o Nordeste vai produzir mais.

A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) já implantou e vem operando 45 mil hectares irrigados em Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas e Pernambuco. Isto é apenas o começo.

Em fevereiro deste ano, o Presidente José Sarney instituiu o PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO DO NORDESTE (PROINE) para aumentar a produção e a produtividade do setor agrícola, especialmente de alimentos básicos.

Até 1990, a meta é irrigar um milhão de hectares no Nordeste.

Para se ter uma idéia da dimensão deste projeto, basta lembrar que um milhão de hectares equivalem a 750 mil Maracanãs.

A maior parte desse trabalho (cerca de

GOVERNO

60%) terá a participação da iniciativa privada. Do restante, caberá à CODEVASF executar a metade; a outra metade será dividida entre o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), todos vinculados ao Ministro da Irrigação.

A irrigação pública facilitará o acesso dos pequenos produtores à terra, criando empregos estáveis e bem remunerados no campo.

Assim, o Homem do Nordeste terá condições de fixar-se à terra, que será sua, reduzindo-se o êxodo rural.

O Governo José Sarney está dando novas oportunidades aos brasileiros e preparando o terreno para produzirmos mais alimentos, faça chuva ou faça sol.

PROGRAMA NACIONAL DE IRRIGAÇÃO



**CODEVASF**

Companhia de Desenvolvimento  
do Vale do São Francisco



# A Funcep prepara uma nova era no serviço público.



Fundação Centro de Formação do Servidor Público

**FUNCEP**

Divisão de Apoio ao Ensino

Setor de Áreas Isoladas Sul

Telefone: 245-5909

70610 - Brasília - DF