

UnB quer
ser núcleo
de estudos
para as



CRISTÓVAM BUARQUE

mudanças
no Serviço
Público
no Brasil

ISSN 0034/9240

REVISTA DO
SERVIÇO PÚBLICO

FUNDAÇÃO 5 CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO



ANO 43 • VOL. 114 • Nº 3 • MARÇO/ABRIL DE 1986

**Ministérios e empresas mudam
com o fim das superposições**

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

Presidente da República
JOSE SARNEY
 Ministro da Administração
ALUIZIO ALVES

Secretário-Geral do Ministério da
 Administração
GILENO FERNANDES MARCELINO
 Presidente da Funcep
PAULO CÉSAR CATALANO
 Secretário da Semor
SEBASTIÃO MEDEIROS

Coordenador Executivo Geral da Reforma
 Administrativa
BELMIRO SIQUEIRA

Secretária Executiva da Comissão Geral da
 Reforma Administrativa
GIZELDA LOPES DO REGO PINTO
 Consultor de Comunicação Social do
 Ministério da Administração para a Reforma
 Administrativa
**FRANCISCO GAUDÊNCIO TORQUATO DO
 REGO**

Membros da Comissão Geral da Reforma
 Administrativa

Ministro Aluizio Alves
 Gileno Fernandes Marcelino
 Belmiro Siqueira
 Rubens Pelllicciari
 Pedro Demo
 Miro Teixeira
 Darci Daniel de Deus
 Arnóbio Silva Queiroz
 José Calheiros Bomfim
 José Luiz Clerot

Paulo Roberto de M. Mota
 Vicente de Paula Mendes
 Vilmar Evangelista Faria
 Paulo César Catalano
 Fernando Antonio G. da Silva
 José Raimundo Romeo
 Arédio Teixeira Duarte
 Célio França

Domingos Gomes de Lima
 Dielal Carvalho Pereira
 Frederico Bussinger
 Francisco Antônio Paes Landim Filho
 Hermano M. Ferreira Lima
 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
 Rubes D'Almada Horta Porto
 Nilson Holanda

Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco
 Jorge Caetano
 Paulo Jobim Filho

É impossível projetar uma Reforma Administrativa, como a que o governo realiza, sem a participação de especialistas de diferentes áreas do conhecimento humano, adverte o reitor Cristóvam Buarque. E propõe a UnB como núcleo da futura Escola Nacional de Administração Pública, que usaria suas próprias estruturas. 4

Reportagem de capa

Ministérios mudarão seus organogramas, muitas empresas se fundirão e ocorrerá o fim das distorções. São as mudanças já em gestação no bojo da Reforma Administrativa. Não haverá demissões, mas reciclagem. 8

Debate

Antes mesmo de ser posta em execução, a Reforma Administrativa já está induzindo mudanças no serviço público federal, revelou o secretário-geral do Ministério da Administração, Gileno Fernandes, em debate na Funcep (Brasília). Mas para Sebastião Medeiros, secretário da Semor, a Reforma total só será possível mesmo com a Constituinte. 66

Idéias

Caiden, um dos maiores especialistas do mundo em serviços públicos, fala das diversas reformas administrativas realizadas — ou tentadas — em vários países. Nossos especialistas analisam a nossa Reforma. 23

Fala, servidor

Se você entrou para o serviço público sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) poderá passar a estatutário, com a Reforma Administrativa? As respostas a esta e outras questões estão na página. 70

Sem protocolo

Notícias sobre mudanças no serviço público e questões relacionadas com o funcionalismo mostram o momento que a Reforma Administrativa atravessa, visto inclusive sob a ótica da sociedade, em todo o País. 71

Bibliografia

A Reforma Administrativa de 1967 e outras experiências vividas sob regimes autoritários são analisadas por especialistas em obras estudadas por Adelaide Ramos e Côrtes. 73

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÃO 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 do noticiário, estudos, debates, atos e legislação da Reforma Administrativa a cargo do Ministério da Administração.

CONSELHO EDITORIAL:

Atonso Arinos de Mello Franco
 Alberto Dines

Audálio Ferreira Dantas
 Barbosa Lima Sobrinho
 Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco

Cristóvam Buarque
 Fernando César Mesquita
 Jacques Marcovitch
 José Marques de Melo
 Marcos Vinícius Vilaça
 Simon Schwartzman

Diretor Adjunto de Estudos e Pesquisas da Funcep
OSWALDO HENRIQUE P. DE FARIAS

Coordenador Editorial
LEONARDO MOTA NETO

Serviços Editoriais:
POLIS CONSULTORIA E COMUNICAÇÃO

Redação:
**GUALTER LOIOLA
 GILBERTO AIRES**

Colaboradores:
**MAGNO MARTINS
 RITAMARIA PEREIRA
 MARIO ANTÔNIO GARÓFALO**

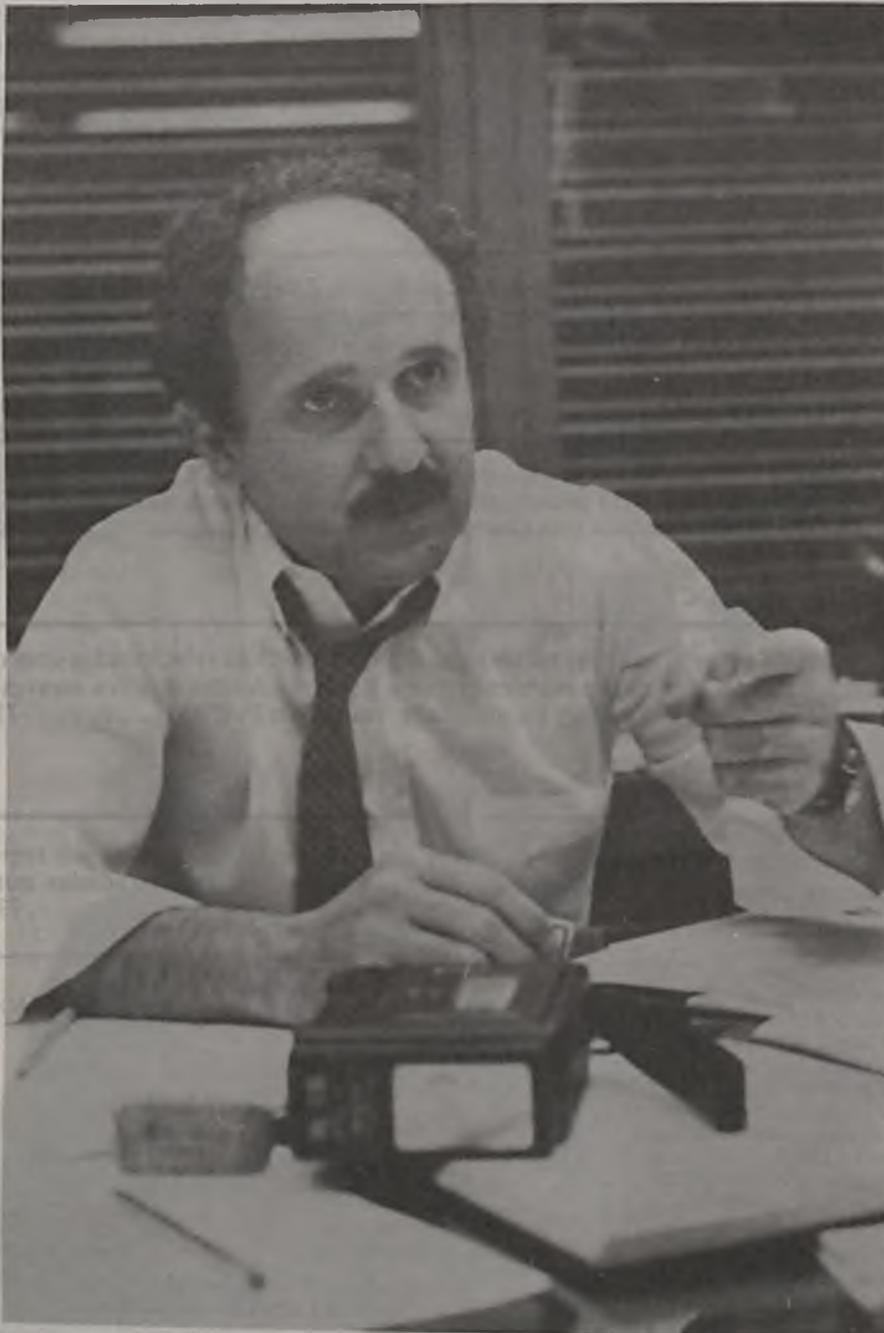
Ilustrações:
LANE

Composição e Impressão:
GRAFICA E EDITORA REGIONAL

Foto de capa:
MÁRCIO ARRUDA

REITOR DA UnB MOSTRA O CAMINHO

A Reforma só é viável quando une os técnicos e os políticos



Buarque: Precisamos mudar a Universidade para ela ajudar a mudar o País

○ professor universitário, como o técnico, isoladamente, não é capaz de dar uma contribuição importante para a reforma da administração de um país. Mas, juntos, interligados vários departamentos e havendo uma interação destes com a sociedade, essa contribuição é viável.

Esta é a concepção do reitor Cristóvam Buarque, da Universidade de Brasília, onde se desenrola, no momento, um trabalho geral de mudanças, inclusive da própria Reitoria. Na entrevista que se segue, o reitor da UnB mostra, por exemplo, que o Plano Cruzado saiu da universidade brasileira como instituição, mas somente se viabilizou no casamento dos técnicos com os políticos. “Só vontade política não resolve, como não funciona o planejamento sem o respaldo da política”, afirma o Reitor.

Buarque anunciou também que está tentando formar, na UnB, um núcleo de estudos de administração pública e oferece sua Universidade para se converter na Escola Nacional de Administração Pública, que o Governo pretende criar: “Aqui já está tudo pronto. Por que criar uma nova estrutura?”.

ENTREVISTA

Repórter — Qual a contribuição que a UnB está dando à Reforma Administrativa do Governo Federal, e a universidade brasileira, como instituição, como participa desse movimento de reestruturação geral?

Reitor — O primeiro exemplo é o Plano Cruzado. Essa grande revolução não saiu daqui, mas da universidade brasileira. O Plano Cruzado foi concebido, pensado, debatido, formulado na universidade brasileira e depois o governo foi lá, pegou as pessoas que fizeram isso e levou os mesmos rapazes para executar o Plano. Então a universidade dá uma contribuição. Do mesmo jeito que a universidade brasileira tinha o Plano Cruzado, a universidade hoje tem estudos contra a fome, tem estudos de como resolver o problema da dívida externa, tem estudos para resolver o problema energético: a universidade é hoje um depósito de propostas para a sociedade brasileira. O que o Governo tem é que dar mais atenção e ir lá buscar isso.

Repórter — Quanto à Reforma Administrativa propriamente, o senhor tem aqui um departamento de Administração muito ativo. O que é que se faz especificamente em matéria de administração pública quanto a reformas?

Reitor — Lamentavelmente, confesso que, no que se refere à Administração Pública, a instituição UnB tem dado contribuições pequenas, embora alguns professores já tenham oferecido contribuições maiores. Agora, a minha proposta é de que temos que mudar a UnB para poder a UnB servir melhor às mudanças lá fora. Venho tentando implantar, desde o começo, aqui na universidade, um núcleo de política governamental. Não adianta pensar a Administração Pública a partir de um Departamento de Administração. O problema da Administração Pública passa pelo Departamento de Administração, Departamento de Economia, Departamento de Relações Internacionais, Ciências Políticas, Direito ... A ideia de Reforma Administrativa, na proposta que se tem, é que não é feita por um departamento é feita pelo núcleo temático. Daí queremos criar um núcleo que se chama Núcleo de Política Governamental.

Repórter — Para quando é esse projeto?



A UnB cria um núcleo de estudos de Administração Pública, com a presença de especialistas de diversos departamentos. O Reitor entende que reformas e visões abrangentes do setor público somente são possíveis através da colaboração do conjunto de estudiosos das várias faces que o problema apresenta quando se trata de tentar encontrar soluções globais.

Reitor — Esse projeto está em andamento. Está pronto a convocação dos que vão fazer parte. Agora, as coisas na universidade são lentas, e esse é o problema. Hoje, esta universidade tem todo o instrumental de mudanças, falta mudar. Agora, mudar, reitor nenhum muda.

Repórter — Por que isso? É um mal de repartição pública?

Reitor — Não é bem repartição pública. Esse é um mal do Brasil, que esteve muito mobilizado contra e ainda não percebeu como mobilizar-se a favor. Então (entrou na inércia?) esse é o mal do setor público. Isso é mais específico das universidades, estão muito acostumados a trabalhar em termos teóricos e, quando chega um problema concreto, empaca.

O núcleo que estamos formulando começa com um pouco de dificuldade. A ideia nossa é termos um núcleo de estudos da universidade, um núcleo de estudos dos proble-

mas energéticos, um núcleo de estudos dos problemas do solo do DF, um núcleo de estudos da cultura e dos meios de comunicação e um núcleo de estudos de políticas governamentais. Essa é a nossa proposta, mas temos, primeiro, que mudar a UnB para depois a UnB ajudar a mudar o Brasil. Na maneira como estamos estruturados ainda vamos dar contribuições muito pequenas.

Repórter — A Universidade participa com alguns recursos humanos, ou qualquer coisa assim, dessas câmaras que trabalham na Reforma Administrativa?

Reitor — Não.

Repórter — O Senhor já foi convidado a participar de algum debate, algum fórum?

Reitor — Já. Estive com o ministro Aluizio Alves diversas vezes. Tentei inclusive mostrar que a ideia da Escola Nacional de Administração seria muito melhor executada se, em vez de criar uma nova instituição, a UnB fosse usada e pudesse se estruturar conforme o Governo deseja. O ideal não é pegar dinheiro para jogar aqui dentro e não dar respostas. A proposta era que, em vez de uma escola, a UnB pudesse usar sua vocação que é a de estudar o Governo e se estruturasse para satisfazer essa vocação através de um núcleo de política governamental. Então, usaria todos os professores de Economia, todos os professores de Direito, de Ciência Política, todos de Relações Internacionais, todos de Administração, sem que nenhum saísse do seu departamento; não se criaria nada, nenhum elefante branco, não precisaria criar nada. Apenas institucionalizar uma relação que seria através do Núcleo de Estudo de Política Governamental.

Repórter — Uma espécie de Sorbone da Administração Pública?

Reitor — Mas não a Sorbone estruturada como Sorbone, seria uma UnB com seus departamentos, mas as pessoas pensando política de verdade.

Repórter — Uma mobilização do que já existe com o objetivo de modernizar a Administração Pública?

Reitor — É. Procurando responder perguntas, porque, em geral, a universidade não responde às perguntas. Não estamos organizados para responder. Nenhuma pergunta é respondida por um departamento

ENTREVISTA

sozinho. Tem-se que unir departamentos. Se se for a uma escola nacional de administração, vai encontrar sociólogo, economista, administrador. Onde é que se vai buscar tudo isso? Ou tira da UnB, e aí gera um vazio, ou se tenta trazer de fora e não consegue trazer com facilidade.

Repórter — O professor Caiden pronunciou na Funcep uma riquíssima conferência sobre reformas administrativas em vários países do mundo: da União Soviética até o Ceilão. E uma das conclusões a que ele chega é que essas reformas ficam no papel, não se viabilizam, primeiro, porque os governos não subsidiavam com recursos as iniciativas nesse sentido; segundo, porque não há uma preparação de mão-de-obra para reformular as estruturas da administração pública. Qual é a saída que o senhor vê para isso, essa falta de engajamento do professor universitário, dos técnicos na filosofia da modernização, que é permanente?

Reitor — A proposta aqui é essa: a criação de um núcleo. O professor não se envolve porque o professor está trabalhando dentro de uma caixa que o impede de ver a realidade, essa caixa chama-se departamento. Enquanto o professor estiver fechado dentro de um departamento, ele não vai ver o problema global. Um funcionário da administração, um professor de administração dentro do departamento de administração não é capaz de captar a dimensão global da reforma administrativa, por que ela passa por muitos problemas jurídicos, passa por muitos problemas econômicos, passa por problemas antropológicos. Então, o professor está deformado pela categorização científica. Esse é o problema. O departamento é categoria científica, o professor está deformado por esta categoria científica e vive ali dentro. Enquanto ele estiver ali dentro, fechado, sem os outros profissionais ao redor, ele não vai resolver de uma maneira concreta o problema. Eu vou dar um exemplo melhor do que é a administração pública: a energia. O físico, que é só físico, não vai pensar o problema da energia. Ele pode pensar o problema dos núcleos, do urânio, dos reatores, mas não vai entender a energia. Um economista não vai entender o



“O Brasil esteve muito mobilizado contra e ainda não percebeu como pode mobilizar-se a favor. As universidades estão muito acostumadas a trabalhar em termos teóricos e empacam quando chegam a um problema concreto. As coisas nas instituições universitárias andam muito lentamente. E isto torna difícil para um reitor realizar mudanças e reformas.”

problema da energia, ele pode até entender o problema das matrizes energéticas, não vai resolver o problema da energia. Um agrônomo pode entender de cana-de-açúcar, mas não vai resolver o problema da energia — pode até saber como fazer cana e fazer álcool, mas não vai resolver o problema da energia. O problema da energia é multidisciplinar, não pode ser focado dentro de um departamento, dentro de nenhum departamento; tem que ser visto de uma maneira temática, multidisciplinar. A fome não é um problema do departamento de nutrição, de jeito nenhum, não é só de nutricionista mas é também de médicos, é também de químico, é também de estudiosos da cultura. A dieta está arraigada na cultura. Há problemas de Direito que passam pela reforma agrária. Tem que ter um núcleo de estudos dos problemas da alimentação. A habitação é um problema de

arquiteto, ou é de engenheiro civil, ou é do economista, ou é do sociólogo? É de todos, então tem que ter o núcleo de habitação.

Repórter — Quer dizer que o senhor acha, por exemplo, que uma reforma administrativa global como a que está se tentando fazer, é mais um problema dos políticos e menos dos técnicos ou as duas coisas unidas?

Reitor — É de todos. Agora, a decisão é realmente política. Como todo problema brasileiro, passa hoje por uma decisão política. Mas não fica só em decisão política. Um exemplo disso é o Plano Cruzado. Foi um problema político ou técnico? A vontade foi política. Já estava costurado há quatro anos, a universidade tinha estudo sobre isso, mas saiu de uma decisão política. A política foi fundamental. Agora, vontade política só não faria. Foi preciso uma série de análises, de estudos, com as mais sofisticadas técnicas. O político e o técnico, juntos, estão fazendo que dê certo. Há outros aspectos que não são políticos, como psicologia social, comunicação, tudo isso. Se falhasse na vontade política, no apoio político, não adiantava o técnico. Se falhar na arquitetura técnica, não se tem força política que mantenha. Tem até uma variável com a psicologia social: se não der certo a comunicação, fracassa tudo. Então tem que ser visto na sua complexidade, embora a partida seja política. A técnica esteve por aí, faltava vontade política.

Repórter — Um estudo das diversas tentativas de reformas administrativas feitas no Brasil mostra que duas únicas foram executadas — a de 39 e a de 67, e ambas sob poder autoritário. Nós temos hoje seis câmaras discutindo a Reforma Administrativa e mais uma comissão intercameral; fizemos três grandes debates. O Congresso também debate, vem a Constituinte. O senhor vê risco de essas idéias se perderem nesse ciclo de debates?

Reitor — Mas vejo o risco também de a Constituinte se perder por falta desse tipo de debate. O erro é se se fizessem essas reuniões sem pensar que vai haver uma Constituinte e se apresentava uma coisa amarrada: “Esta é a reforma administrativa”. Aí vem a Constituinte e

ENTREVISTA

diz: "Não, isto aqui fere tais e tais interesses", e bota fora. Aí não adiantou nada. Agora, vamos ao contrário: se se reúne a Constituinte sem nenhum estudo, nenhuma análise de Reforma Administrativa, de repente a Constituinte vai propor coisas que depois ninguém vai saber como executar. Agora, se se sugerem alternativas administrativas, diversos estudos, diversas propostas, a Constituinte se reúne, analisa uma, analisa outra, analisa as propostas das comissões e para cada uma vai ver como executar porque cada uma tem diferentes formas de mudanças administrativas. Então vai surgir uma, naturalmente. Acho fundamental a proposta de estudos. Agora, estudos com a consciência de que se está transformando a Constituição e não que se vai impor nada autoritário.

Repórter — *Por exemplo, um dos pontos mais polêmicos que vai entrar em debate daqui até a Constituinte e na própria Constituinte é o direito de greve para os servidores públicos. Como é que o senhor vê isso? É a favor, é contra?*

Reitor — No caso do funcionário público, tem-se que ter o seguinte: por que é que se deve fazer a greve, por que é que se pode ser contra a greve de algumas categorias. Defendo a greve porque é luta pela liberdade, o trabalhador tem que ter direito a decidir de parar de vender a sua mão-de-obra na hora que for preciso, de forma conjunta, para pressionar o direito da distribuição do bolo da renda nacional. Agora, é preciso tomar certas medidas para evitar que greves sejam usadas para acabar com a liberdade e existem certos setores onde as greves sem dúvida nenhuma são antissociais e são ameaças, a médio prazo, à liberdade, porque incentivam o fascismo.

Repórter — *Por exemplo?*

Reitor — Tomemos um exemplo — o dos coveiros. Pode-se admitir greve das pessoas que cuidam dos cemitérios? É grave você permitir que haja uma greve nacional de coveiros. Agora, com operários da indústria automobilística, não vejo nenhum problema. São os dois extremos — operários de indústria e funcionários de cemitérios. Tem-se uma escala que vai do mais simples ao mais complexo, por onde passam



“Temos primeiro que mudar a UnB para depois a UnB ajudar a mudar o Brasil. Da maneira como estamos trabalhando, ainda vamos dar contribuições muito pequenas. É preciso deixar essa instituição usar sua vocação, que é a de estudar o Governo. Basta apenas oferecer condições e recursos e permitir que ela se estruture com esse objetivo de servir ao País.”

agricultores, professores universitários. Estes podem entrar em greve por seis meses e ninguém nota. Agora, do mais necessário para o menos necessário: eletricitários é complicado entrar em greve... Então, não se pode permitir greve, mas pode-se discutir quais são os sistemas que não devem parar. Não pode parar a produção porque, se parar, vai resultar contra a própria greve — a greve vai contra ela própria. Se se parar todo o sistema de geração de eletricidade do País, vai contra a própria greve. Então você pode ter greve, mas a greve mantém certos sistemas funcionando. Correios, dá para suportar. Bancos, dá para suportar. Há setores que, de fato, são de extrema prioridade social. E quem vai definir os setores prioritários? Não pode ser um Governo autoritário, nem mesmo o Governo democrático. Tem que ser a sociedade em peso. A Constituinte certa-

mente vai definir alguns setores que, se entrarem em greve, o sistema pode ou não funcionar. Pode se fazer greve, mas o Governo tem obrigação de cuidar para que o serviço não pare. O Exército faria o trabalho? Aí também pode ser. Você deixa quem quiser fazer greve, mas o Estado tem a obrigação de suprir. Se os coveiros entrarem em greve, o Estado substitui os coveiros. O problema não é simples, mas quem pode decidir não será um regime autoritário. Tem de haver uma discussão pela sociedade. Se se fizer um plebiscito na sociedade, todo mundo vota sim ou não. Coveiro tem direito a greve ou não?

Repórter — *A sociedade é, em geral, a favor...*

Reitor — Mas o povo sabe votar. Aí eu sou radical. Coloque um plebiscito, o povo votando: coveiro tem direito a greve ou não? Duvido que vença o direito à greve... Só um detalhe: o que pode haver, com mais sofisticação, é dizer: a pergunta não é sim ou não — a pergunta é sim ou não e em que condições? Aí pode ser. Entra o Exército, cumpre a obrigação? A polícia estadual cumpre a obrigação ou a família de cada morto tem o direito de entrar no hospital e enterrar os seus falecidos? Então a resposta não é sim ou não — a resposta é mais complexa.

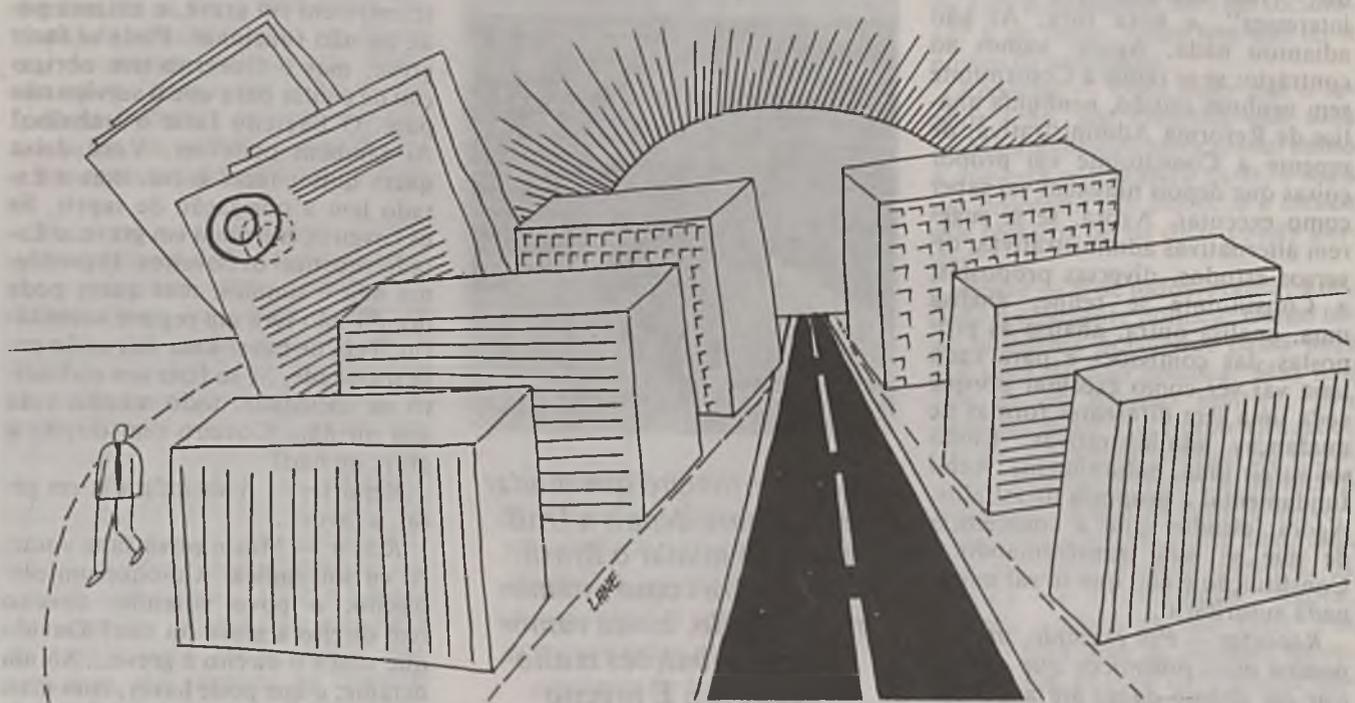
Repórter — *A UnB passa por alguma reforma no momento, tem alguma comissão, algum grupo trabalhando nisso?*

Reitor — Todo mundo aqui está em comissão mudando... Temos inclusive comissões funcionando para mudar a administração aqui da Reitoria e eu assinei dezenas de atos mudando a concepção de administração. Estamos mudando, sim.

Repórter — *Eliminando burocracias?*

Reitor — Eliminando burocracias que são o grande entrave aqui e lá fora, no País.

Reitor — Eliminando burocracias que são o grande entrave aqui e lá fora, no País. E, a meu ver, este é um dos papéis fundamentais da Reforma Administrativa a nível de Governo e de todos os organismos como as universidades, que precisam tornar o processo mais simples, para se fazerem mais ágeis. O Brasil da Nova República ganha outra postura nessa direção.



Ministérios e empresas mudam com o fim das superposições

Com a Reforma Administrativa, praticamente todos os Ministérios terão de mudar seus organogramas, para pôr fim à superposição de atribuições ou de funções existentes. Foi o que revelou o ministro Aluizio Alves, ao falar no segundo simpósio sobre mudanças na Administração Federal promovido pela Comissão de Serviço Público do Senado — que já programou o terceiro debate da série, em busca de contribuições ao projeto do Governo Federal.

Técnicos dos Ministérios da Administração e do Planejamento fazem, conjuntamente, o levantamento dos órgãos que exercem disfunções dentro da Administração Pública Federal. O próprio ministro da Administração, em sua exposição no Senado, reconheceu que a questão da superposição “é preocupante”. O senador Martins Filho, vice-líder do PMDB, advertiu que “o sucesso das propostas do Governo da Nova República na área administrativa depende também dos próprios

servidores públicos”. E explicou que o engajamento da categoria — representanda no simpósio — é o primeiro passo nessa direção.

Mas a Reforma não produzirá baixas nas fileiras do funcionalismo, segundo garantiu o secretário-geral do Ministério da Administração, Gileno Marcelino, ao presidir, no Rio, o terceiro Fórum de Debates sobre reestruturação do Serviço Público Federal. Representando o ministro Aluizio Alves — que se encontrava, então, na França —, Marcelino mostrou que a Reforma dará oportunidade a todos de melhorarem suas condições nos quadros do Governo, pelo sistema do mérito, pela reciclagem ou pela promoção através de cursos e estágios.

A reciclagem começa pela própria máquina administrativa federal: técnicos dos ministérios da Administração e do Planejamento encarregados de levantar as distorções existentes admitem que a estrutura da administração direta tornou-se obsoleta. Há empresas mais importan-

tes do que os próprios ministérios aos quais pertencem.

E esse gigantismo de algumas estatais provocou disparidade de remuneração e anulou o sistema de mérito, apanágio das duas reformas administrativas até agora tentadas no Brasil, ambas implantadas sob regimes autoritários. E é também o ministro Aluizio Alves quem reconhece na baixa remuneração dos servidores da Administração direta um dos fatores da descapitalização dos quadros do governo de mão-de-obra qualificada.

— Está na hora de se adequar o sistema à administração pública, de modo a permitir uma ascensão funcional mais rápida. O Governo deve investir no seu funcionário, promovendo-o, valorizando-o e garantindo o acesso a todos os aspirantes a servidor pelo sistema do mérito, único capaz de evitar injustiças e prevenir aberrações — disse o ministro Aluizio Alves, em sua conferência no Senado Federal.

Projeto aponta fusão e até a extinção de algumas estatais

O projeto de Reforma Administrativa que irá ao Congresso Nacional provavelmente setembro próximo proporá a fusão ou incorporação, ou até mesmo a pura e simples extinção de algumas das 172 empresas públicas da Administração Indireta. Estas empresas, ou são improdutivas por não terem receita própria, dependendo de verbas orçamentárias, ou têm as mesmas atribuições de órgãos ministeriais, havendo assim uma superposição de funções.

Outra novidade do projeto é a proposta para estabelecimento de um novo regime de trabalho para os contratados de nível médio e os temporários do Serviço Público, que será um misto do Estatuto do Funcionalismo e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Ao fazer estas revelações, na abertura do II Simpósio Nacional sobre o Novo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, realizado no Auditório Petrônio Portella do Senado Federal, o ministro da Administração, Aluizio Alves, informou que o projeto sofreu um ligeiro atraso, em função do Programa de Estabilização Econômica de fevereiro último.

O Programa de Estabilização Econômica pôs a nu, segundo o ministro Aluizio Alves, a real situação da maioria das empresas da Administração Indireta, que a cada ano apresentavam balanços superavitários, mas que, na verdade, viviam de injeções de recursos do próprio Governo. Muitas dessas empresas, disse o Ministro, "são deficitárias, dão prejuízos. Recebiam recursos, punham no *open* e, através desse artifício, apresentavam balanços falsos. Assim, o Programa de Estabilização Econômica, entre os



Técnicos, parlamentares e líderes foram ao simpósio

impactos que provocou, veio ajudar a esclarecer, de maneira indireta, a situação das empresas públicas do Governo".

A grande verdade é que essas empresas viviam às custas da especulação financeira, sob o estímulo da inflação. Com inflação zero, ou próximo disto, sem conseguir lucros no *open*, sua situação deficitária não pode ser mais mascarada. Há, agora, que saneá-las, extinguindo umas, transferindo outras, incorporando muitas — afirmou o Ministro da Administração.

A questão da superposição de funções é preocupante, segundo o Ministro, que aponta, como exemplo, a pesquisa agropecuária, feita não apenas pela Embrapa, mas também por diversas outras empresas. É o caso da pesquisa florestal, realizada tanto pela Embrapa como pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), ambos órgãos do Ministério da Agricultura. O Ministério da Fazenda abriga, por exemplo, órgãos tão diversificados como a Divisão de Química



e Simpósio Petroquímico, a Divisão de Papel e Celulose, a Divisão de Siderurgia e a Divisão de Borracha e Artefados. Controla, ainda, a Divisão de Fertilizantes e Defensivos e a Divisão Farmacêutica.

Segundo o ministro Aluizio Alves, a partir da Reforma Administrativa, praticamente todos os Ministérios terão que mudar seus organogramas, tal a superposição de atribuições ou de funções existentes.

A Reforma, explicou o Ministro, não causará desemprego no Setor Público. Garantiu, contudo, que remanejamentos ocorrerão. O que se pretende, continuou, "é tornar a máquina administrativa eficiente, produtiva". A respeito disto, observou que, nos países desenvolvidos, a transferência de Poder se dá sem maiores percalços, na área administrativa, simplesmente porque o Setor Público, naqueles países, é organizado, funcionando sem solução de continuidade, "pois não está afetado por quaisquer injunções político-partidárias".

CAPA

SINDICALIZAÇÃO E GREVE

Pouco antes da palestra do Ministro, o senador Martins Filho, vice-líder do PMDB no Senado Federal, dissera que dependia dos servidores públicos o sucesso das propostas do Governo da Nova República na área administrativa. O deputado Renato Viana (PMDB-SC), presidente da Comissão do Serviço Público da Câmara, defendeu, durante o Simpósio, o direito do funcionário público à sindicalização e à greve, manifes-

tando sua opinião de que o Congresso Nacional apoiará esta reivindicação.

O ministro Aluizio Alves lembrou que a primeira Reforma Administrativa do País ocorreu em 1939, daí resultando a criação do DASP, que funcionou mais como serviço de pessoal, omitindo-se do sistema de serviços gerais. A máquina administrativa entrou definitivamente em decadência em meados da década de 50, como já era de se esperar, observou o Ministro. Por isso, em 1967,

através do Decreto-lei nº 200, pretendeu-se dar uma nova sistemática à Administração Pública Federal. A criação imoderada de órgãos de diversas naturezas (fundações, empresas de economia mista, "holdings", etc.), a partir de então, contribuiu para o aumento das distorções no Serviço Público. O objetivo era evitar o concurso público e facilitar a questão salarial. Desde então, quem entrava no Serviço Público passava a ser regido pela CLT, que, no entanto, não é o regime próprio

SIMPÓSIO NO SENADO

No final do ano passado, a Comissão do Serviço Público Civil do Senado Federal realizou um simpósio nacional sobre o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, analisando o documento único apresentado pelo Governo, com modificações profundas em seu regime jurídico. Agora, novo simpósio, promovido pela mesma Comissão, foi realizado, tendo como objetivo central canalizar as aspirações do funcionalismo público em outro documento a ser apreciado pelos congressistas, no momento em que se anuncia a disposição do Poder Executivo de encaminhar ao Legislativo projeto de lei sobre a matéria.

Este novo simpósio chegou a algumas conclusões, oferecidas pelas entidades de servidores públicos participantes e demais debatedores, sobre o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Em linhas gerais, foram conclusões críticas, que determinaram a realização de um III Simpósio Nacional, marcado para o próximo mês de agosto.

Uma dessas críticas destaca que o anteprojeto do Estatuto, elaborado pela Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração, não contempla as principais questões discutidas ao longo de vários anos de mobilização da categoria. Assinala o documento final do II Simpósio que essas questões são o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, da administração direta e indireta, dos pode-

res Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos servidores dos Territórios, do Distrito Federal e das autarquias, e o direito de organização sindical.

Outra crítica mostra que o anteprojeto do Ministério da Administração regrediu em relação a estas questões, amplamente discutidas pela categoria e materializadas nos resultados do I Simpósio, além de tratar com superficialidade outros aspectos de grande importância, com o destaque de que "a proposta do Governo trata mais de imposições e proibições, transformando o Estatuto numa peça autoritária e penal".

No documento, a Comissão Coordenadora da Articulação Nacional dos Servidores Públicos destaca, ainda, que os servidores não aceitam a posição do governo de transferir para a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a questão da sindicalização, utilizando o Artigo 566 daquela Consolidação, resquício do Estado Novo de 1937, e dispositivos editados sob o regime militar, contra um direito constitucional e universal dos trabalhadores no serviço público.

Para as entidades que estiveram presentes ao II Simpósio Nacional, o "documento de conclusão do I Simpósio, com as propostas acrescentadas pelo segundo, constitui uma base satisfatória para subsidiar a discussão nas bases, cujo pronunciamento é indispensável ao encaminhamento de qualquer anteprojeto".

Ao final do encontro, decidiu o

plenário pela realização do III Simpósio, nos dias 25 a 29 de agosto, em Brasília, precedido de seminários estaduais, "como forma de manter a mobilização permanente dos servidores e utilizar o espaço democrático para ampliação do debate sobre o Estatuto, que tem sido propiciado pela Comissão de Serviço Público do Senado Federal, e apresentar o substitutivo ao Estatuto".

MUDANÇAS HISTÓRICAS

Em duas ocasiões, a história da reforma administrativa brasileira registrou o que foi considerado mudanças significativas: em 1939, no tempo de Getúlio Vargas e em 1967, no governo Castelo Branco. Mas é agora que surge o terceiro momento, com a reforma que ora se desenvolve sob os auspícios da Nova República, como a mais importante das alterações da administração pública, que inclui o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União.

Para o vice-presidente da Comissão de Serviço Público do Senado Federal, senador Jorge Kalume, o Poder Legislativo sempre foi sensível a que se proceda à Reforma Administrativa, "porque o Brasil está crescendo e está em outro patamar, se considerarmos o País de 20 anos atrás ou de 50 anos atrás. Estamos sempre em busca de aperfeiçoar o que existe hoje".

Sobre a possibilidade de o Congresso Nacional votar leis

CAPA

para o funcionalismo público.

— Criou-se, assim, uma situação esdrúxula, já que a CLT foi tomada emprestada. Mas o funcionário público não tem direito à greve, dissídio coletivo e outros direitos de que gozam os empregados da empresa privada — observou o Ministro, acrescentando que, pessoalmente, é favorável à concessão desses direitos. Esta parte, contudo, não será abordada ainda pela Reforma Administrativa, ficando para a Assembleia Nacional Constituinte, que se-

rá eleita em novembro próximo.

Voltando ao debate sobre a ineficiência da máquina administrativa, o ministro Aluizio Alves citou exemplos de empresas públicas que, de tão autônomas, simplesmente não se submetem ao Ministro a que são subordinadas. Sem citar casos concretos, por questões de ética, o Ministro da Administração disse que não têm sido poucos os casos de colegas seus que sabem de decisões de dirigentes de empresas públicas, na sua área, depois que estas já foram

tomadas. Às vezes, até mesmo através da imprensa. “Assim”, indagou, “como evitar o conflito? Como evitar decisões contraditórias?”

Admitiu, então, que a estrutura da Administração Direta tornou-se obsoleta. Segundo o Ministro, existem hoje cerca de 20.600 unidades na Administração Direta, desde o nível de Ministro até o de setor. Como a Administração Direta era por demais burocrática, optou-se pela desmedida criação de empresas públicas e fundações. Observou o Mi-

CRITICA O ESTATUTO



Kalume, vice-presidente da Comissão do Senado

que ajudem a viabilizar a Reforma Administrativa, até a Constituinte, o senador Jorge Kalume é realista: “Se levarmos em conta que os congressistas estão preocupados com as eleições de 15 de novembro, creio que, embora haja intenção, o número para votação vai ser sempre insuficiente. Embora queiramos modificar, não vejo condições em plenário para aprovação de qualquer emenda ou projeto que contribua para beneficiar, como desejamos, a classe do funcionário público”.

A respeito das críticas feitas pelos servidores ao novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, o vice-presidente da Comissão de Serviço Público do

Senado Federal achou-as naturais”.

Kalume considera certo que a classe busque a sua melhoria, quer no que diz respeito ao trabalho, quer no que diz respeito ao salário. “A crítica, no meu ponto de vista, é construtiva. Tenho certeza de que o governo José Sarney é sensível aos assuntos sociais e poderá aplicar essas críticas, com as quais estou de acordo. Acho que eles têm direito. Já que fizeram dois simpósios e com um terceiro já marcado para agosto deste ano, para reivindicar melhoria, é justo que o Governo também acate e atenda, senão tudo, pelo menos uma parte. Este é

um apelo que faço ao governo Sarney”.

Comentando as várias reformas administrativas pelas quais o Brasil já passou, o senador Jorge Kalume destacou que vêm, ao longo desses anos, se aperfeiçoando, mas que infelizmente não se chegou a uma conclusão que viesse contentar a classe no seu todo. “Porém — observou — tenho certeza de que é preciso gritar, verberar e denunciar, até que se chegue a um consenso de melhoria dos funcionários públicos”.

Kalume diz que “é por isso que os funcionários públicos se anteciparam a meu convite, vieram até a Comissão de Serviço Público do Senado Federal e apresentaram um documento público com várias críticas. Acho que, com sua publicação, o governo do presidente Sarney pode aperfeiçoar a mensagem que vai mandar para o Congresso Nacional. Devo destacar que serei o autor de uma emenda, dando plena autonomia ao Poder Judiciário, quer seja financeira e administrativa”.

Quem deve “tocar” a Reforma Administrativa, os tecnócratas ou os políticos? Para o senador Jorge Kalume, “os tecnócratas podem apresentar as suas idéias e os políticos poderão estudar e aprovar ou emendar ou mesmo recusá-las ou até mesmo fazer uma junção. O político é um homem de sensibilidade, quer queiram ou não. Desta forma ele vai ao miolo das idéias e aí faz a lei”.

CAPA

nistro da Administração que algumas Universidades, que já eram fundações, chegaram a criar até dez outras fundações dentro delas mesmas. O artifício se justificava, na ótica dos dirigentes dessas Universidades, pelo fato de que a fundação original era deficitária, tornava-se necessário captar mais verbas. Isto, segundo o Ministro, criava uma "roda-viva", acarretando, conseqüentemente, um dispêndio excessivo de recursos financeiros.

O ministro Aluizio Alves contou sua própria experiência pessoal, nos primeiros três meses à frente da Administração: houve uma economia de Cz\$ 220 milhões, em toda Administração Direta e Indireta, na compra de material permanente. Antes, explicou o Ministro, gastava-se toda verba desta rubrica, quer se necessitasse ou não, pois, do contrário, corria-se o risco de vê-la cortada no exercício seguinte. "Tal norma distorcida", continuou, "justificava o desperdício". Revelou o Ministro que o próprio material permanente do seu recém-criado Ministério foi apanhado nos depósitos do DASP, como material inservível.

Nos planos da Reforma Administrativa, a valorização do funcionário público é um item prioritário, segundo o ministro Aluizio Alves. Numa máquina administrativa em que seis por cento do funcionalismo — 125 mil — são estatutários, (os outros 94 por cento correspondem a cerca de 1.800 mil funcionários regidos pela CLT), a proposta da Nova República é a de criar condições para que essa gente encontre satisfação e evolua na carreira do Serviço Público. Uma das metas da Reforma Administrativa, segundo o Ministro, é tornar mais acessíveis as promoções, principalmente para os funcionários de nível médio, mas também àqueles situados nos níveis de apoio. Projeta-se completar a escolaridade (1º e 2º graus) de cerca de 100 mil funcionários.

A estrutura ideal do Serviço Público, na opinião da comissão interministerial (Seplan, Administração e Fazenda), que prepara o projeto da Reforma Administrativa, contempla o funcionalismo de nível superior com um percentual de 12 a 15 por cento do total, o de nível médio com 70 por cento e o nível de apoio com 15 por cento.



O ministro Aluizio Alves expôs o estágio da Reforma

O Governo Federal, que pretendia implantar a Reforma Administrativa em 18 meses, preferiu agora realizar esta tarefa de maneira gradual ("Não se podia mudar tudo, num passe de mágica", afirmou o ministro Aluizio Alves). Optou-se, primeiro, pela elaboração de lei básica do funcionalismo público. O Ministro da Administração foi voto vencido na comissão, pois preferia um Estatuto englobando a totalidade dos quase 2 milhões de funcionários da Administração Direta e Indireta. De qualquer modo, é certo que se proporá a unificação de vencimentos tanto para o funcionalismo público propriamente dito — aqueles 125 mil estatutários — quanto para os cerca de 1.800 mil regidos pela CLT. Outra proposta é a de se criarem carreiras de nível médio ("Um funcionário que sabe ser remota uma possibilidade de promoção torna-se um desinteressado, termina sendo um mero cumpridor de expediente", admite o Ministro).

— O Governo Federal não pode mais se dar ao luxo de perder excelentes funcionários, de nível superior ou médio, para as empresas privadas. Está na hora de se adequar o sistema à Administração Pública,

de modo a permitir uma ascensão funcional mais rápida. Em outras palavras: o Governo deve investir no seu funcionário, promovendo-o — acrescentou.

Quanto ao futuro Estatuto que regerá os funcionários abrangidos pela CLT, a questão do direito de greve será deixada, como já dissera antes o Ministro, para os constituintes resolverem. No que diz respeito à sindicalização, caberá ao Ministério do Trabalho estudar esta questão, juntamente com a comissão formada pelos ministros Aluizio Alves, Dilson Funaro e João Sayad. Pessoalmente, o ministro Aluizio Alves se diz favorável também à sindicalização dos funcionários da Administração Indireta, embora não tenha opinião formada sobre a extensão desse direito aos 125 mil estatutários.

Encerrando a palestra, disse o Ministro da Administração que a reforma modernizadora do Serviço Público ajudará a Nova República a consolidar um processo de conscientização popular, nos mesmos moldes do que ocorreu no terreno econômico com o Programa de Estabilização.

Não haverá demissões, mas reciclagem e remanejamento

Não haverá demissões no serviço público federal, mas, sim, remanejamento de mão-de-obra, reciclagem de recursos humanos, eliminação de deficiências e ociosidades. Foi o que garantiu o secretário-geral do Ministério da Administração, Gileno Fernandes Marcelino, ao representar o ministro Aluizo Alves na presidência do III Fórum de Debates sobre a Reforma Administrativa realizado no Clube de Engenharia, no Rio de Janeiro.

— O Ministério da Administração está fazendo um levantamento da atual situação do funcionalismo público e das empresas estatais, a fim de remanejar o pessoal para setores carentes e, principalmente, para os Ministérios criados recentemente — afirmou o secretário-geral.

Gileno Marcelino revelou também que um grupo interministerial realizou estudos sobre a situação da Administração Pública Federal e suas conclusões já foram entregues aos ministros Aluizio Alves, Dilson Funaro e João Sayd. Os ministros da Administração, Fazenda e Planejamento deverão reunir-se para encaminhar esses estudos, em sua forma final, ao Presidente da República.

— Estamos procurando reduzir disparidades, buscando a equiparação salarial de servidores que exercem idênticas funções, embora em setores diferentes da administração — afirmou o secretário-geral e anunciou como exemplo, a redução da grande diferença de gratificação que existe entre os servidores de nível médio e os de nível superior, entre 20 e 80 por cento. Mostrou, no entanto, que ainda não será possível equiparar os ganhos do servidor público federal com os níveis de remuneração



O secretário-geral dirigiu os trabalhos do Fórum

da iniciativa privada, principalmente naquelas faixas de alta especialização.

Ao falar da filosofia que preside a Reforma Administrativa, Gileno Marcelino mostrou que se procura corrigir injustiças pela racionalidade da modernização das estruturas. E afirmou “Até aqui, não tivemos planejamento, mas “fazejamento” no serviço público”.

EMPRESA ESTATAL E INICIATIVA PRIVADA

O seminário do Rio de Janeiro, terceiro da série de debates amplos que o Ministério da Administração



promove sobre reforma administrativa — o primeiro foi em Brasília e o segundo em São Paulo — girou basicamente sobre o papel do Estado numa economia de mercado. Registrou até o lançamento

em plenário, de uma campanha nacional de defesa das empresas estatais e a correspondente réplica de representantes da iniciativa privada presentes ao auditório do Clube de Engenharia.

O primeiro conferencista foi o professor Paulo Roberto Mota, que abriu o debate, na parte da manhã, falando sobre o emperramento da máquina burocrática e as possibilidades de se removerem obstáculos

DUAS REFORMAS FORAM

As reformas administrativas não são processos de transformação ou mudança que se realizem em curtos espaços de tempo. No Brasil, as duas já realizadas, no serviço público, tiveram seis e três anos de duração, respectivamente, e ambas foram concluídas sob regimes autoritários. Pela primeira vez, na Nova República, as mudanças são feitas de maneira participativa e aberta, com a sociedade e as comunidades envolvidas contribuindo com idéias e subsídios.

Na América Latina, além do Brasil, já reestruturaram seus serviços públicos a Colômbia, a Venezuela, o Panamá e o México. Essas experiências foram discutidas em conjunto, em 1973, num seminário interamericano no Rio de Janeiro. Embora seu governo já pensasse em atualização da máquina administrativa, em 1943, o México efetivou, realmente, sua reforma administrativa no período de 1971 a 1976. E ficou a filosofia de que se transformasse num *processo permanente de adaptação e mudança* das estruturas e processos, no serviço público do País.

A organização do serviço público no Panamá teve sua primeira iniciativa em 1930. Em 1965, foi criada uma Comissão de Reforma Administrativa, mas que só funcionou até março do ano seguinte. De 19 a 23 de agosto de 1970, realizou-se na capital panamenha o primeiro Seminário Nacional de Reforma Administrativa. Um Programa de Melhoramento da Administração Pública foi aprovado, por decreto, em 1971, mas teve execução plena, diante de competições internas entre órgãos do governo. "De qualquer modo, o Panamá dispõe de grande riqueza de informações" sobre o assunto, segundo assinala Beatriz Wahrlich.

Os primeiros esforços de modernização do serviço público na Venezuela datam de 1958. Esse trabalho se arrastou durante dez anos e não chegou a conclusões concretas "grças à falta de um diagnóstico da realidade administrativa e de um planejamento prévio da orientação global do processo", segundo assinala Wahrlich.

A experiência mais recuada no tempo pertence à Colômbia, que já em 1920 lançava as bases para a reestruturação do seu serviço público. Em 1923, o governo colombiano contratou um grupo de especialistas norte-americanos para propor as reformas necessárias nas áreas financeira, monetária e contábil. Novas tentativas ocorreram em 1931, 1958, 1963 e 1968.

REFORMAS NO BRASIL

Entre 1930 e 1945, arrastou-se o longo processo tentativo de reforma administrativa no Brasil, que entraria em colapso com a queda de Vargas. Os esforços foram retomados em 1952, sob a mesma concepção de mudanças: a) a administração de pessoal (tendo o sistema de mérito como pedra angular da reforma); b) a administração de material (em especial sua simplificação e padronização); c) o orçamento e administração orçamentária (com a introdução da concepção de orçamento com um plano de administração e d) a revisão de estruturas e racionalização de métodos.

Entre 1962 e 1966, o Brasil empreendeu uma importante reforma setorial de serviços públicos, abrangendo o Ministério da Fazenda e o Sistema Tributário Nacional. Em 1963, criava-se o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa — extinto com o golpe de 64.

Em 1967, o governo militar tentava implantar no País uma reforma administrativa global, criando, para isso, um Ministério Extraordinário, mas que não atingiria pleno êxito por ter surgido sob regime autoritário e, por isso, sem a transparência necessária nem o espírito participativo.

Ainda de acordo com Beatriz Wahrlich, a concepção e estratégia da reforma de 1967 envolviam: a) o projeto deveria restringir-se a um núcleo central de princípios, normas e autorizações de natureza essencialmente legislativa, nos quais o Poder Executivo buscaria apoio para expedir decretos e regulamentos necessá-



Getúlio impulsionou duas reformas

rios à implementação da reforma; b) a reforma administrativa deveria ser concebida como um processo amplo, a ser cumprido por etapas; c) entendeu-se que a alteração da estrutura administrativa federal não operaria, por si só, a reforma e que é necessariamente um processo dinâmico. Declarou-se imperioso adotar a programação governamental, o orçamento-programa e a programação financeira de desembolso.

A reforma administrativa de 1967 foi consubstanciada no Decreto-lei 200, que ainda está em vigor e é objeto de reestudo para sua substituição pela nova legislação a ser proposta à Constituinte pelo Presidente da República.

"Os momentos mais significativos de organização do Estado brasileiro ocorreram sempre sob o patrocínio de sistemas autoritários de governo", afirmou o ministro Aluizio Alves, ao participar, recentemente, em São Paulo, de um debate com empresários sobre processos de simplificação de processos administrativos no serviço público.

Na mesma ocasião, o Ministro da Administração observava que "o governo do presidente Sarney é herdeiro de um aparato administrativo caótico" e que "nossas principais

CONCLUÍDAS SOB DITADURAS



Juscelino incentivava as mudanças

instituições administrativas estão organizadas em bases e pressupostos conceituais que remontam, ainda, à Revolução de 30”.

Em outubro de 1976, o então ministro Hélio Beltrão dizia, em artigo na revista *Visão*, que a reforma administrativa oficializada no Decreto-lei 200 tinha sido “uma revolução silenciosa”, porque “alterou profundamente o modo de encarar e operar a administração pública e silenciosa porque não foi suficientemente divulgada nem creditada por suas inegáveis conseqüências”.

Já em 1970, ministro do Planejamento, Beltrão afirmava, em artigo publicado no jornal *O Globo* (24.08.70): “Muito se tem falado no subdesenvolvimento econômico e social, que estamos felizmente superando. Pouco se atentado para o subdesenvolvimento administrativo, que, na verdade, continua a condicionar e retardar todo o processo de nosso desenvolvimento”.

AS REFORMAS E OS PRESIDENTES

O março inicial das reformas administrativas republicanas é a revolução tenentista de 1930. Os novos

ideais sopraram, no Brasil, vontades de mudanças em todos os setores da vida nacional e o serviço público foi dos mais visados pelos novos governantes.

O presidente Getúlio Vargas, logo no seu primeiro governo, no limiar da década de trinta, fez as primeiras tentativas de reestruturar a máquina administrativa do País. Mas essas iniciativas somente viriam a tomar a forma de ato público concreto através da Lei nº 284 de 1936, que colocava a reforma sob a responsabilidade do Conselho Federal do Serviço Público. Nesse órgão, a reforma arrastou-se por três anos.

Em 1939, já como chefe do estado novo, Vargas criava o Departamento Administrativo do Serviço Público (extinto no ano passado e substituído pelo atual Ministério da Administração), que deu “notável impulso, extensão e relevo, mas que se perdeu no tempo por força mesma da condição brasileira de País subdesenvolvido”, no entender de José de Nazaré Teixeira Dias.

Com sua volta ao poder, como presidente constitucional, Getúlio Vargas retomou os esforços de modernização da máquina administrativa do País. Em 31 de agosto de 1953, enviava ao Congresso Nacional projeto de lei destinado a reorganizar a administração federal. Entre outras inovações estruturais, propunha a criação dos Ministérios da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia e dos Serviços Sociais.

Após o trágico desaparecimento do presidente Getúlio Vargas, em agosto de 1964, os governos que ocuparam o poder até a posse de Juscelino Kubitschek de Oliveira foram marcados pela interinidade e pelas crises políticas. Não havia “clima” para sequer tentar a reestruturação geral do serviço público ou a reforma administrativa..

Com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao governo, no topo de uma onda desenvolvimentista levantada nos palanques da campanha eleitoral, vinham idéias de uma reformulação geral do serviço público, como caminho para a viabilização do famoso Plano de Metas.

Energia e Desenvolvimento era o bônus com que JK prometia governar o País e levá-lo a viver cinquenta anos em cinco. Para atingir objetivos tão ambiciosos, o próprio Presidente confessava sua preocupação em modernizar a máquina administrativa e torná-la ágil ao ponto de acompanhar o seu “ritmo de Brasília”. Algumas tentativas foram feitas nesse sentido, conforme expõe o ex-ministro Lucas Lopes, em artigo na página...

O governo do presidente Jânio Quadros foi marcado por algumas inovações de estilo, mas não chegou a ensaiar reforma administrativa. Estabeleceu-se o turno único para os servidores públicos federais, tentou-se introduzir o uso de uniforme — tipo jaleco com calça do mesmo tecido e padronagem — e inoculou-se a versão janista do moralismo no serviço público.

Já o governo do presidente João Goulart chegou a criar um Ministério Extraordinário da Reforma Administrativa, o primeiro a surgir no País, que entregue ao então presidente do Partido Social Democrático, PSD, almirante Ernani do Amaral Peixoto, hoje senador e presidente do Partido Democrático Social, PDS. (Dessa experiência, ver entrevista com o ex-ministro na página...)

A reforma de 1967, mais ampla e que se pretendia de base, chegou a ser formulada no Decreto-lei 200 daquele ano, mas, como assinalou o ministro Aluizio Alves, como a de 1930, não penetrou a estrutura do serviço público, porque foi gerada sob regime autoritário.

E é o que está aí o resultado da legislação oferecida ao País pelo presidente Humberto de Alencar Castello Branco, já no final de seu governo e cuja condução coube ao então ministro do Planejamento, Hélio Beltrão.

Em sua justificativa da mensagem enviada ao Congresso, o general Castello Branco dizia que o propósito da reforma enunciada era “obter que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada”.

CAPA

ao seu bom funcionamento.

— No Brasil, não houve verdadeiras reformas administrativas — disse Mota. — O que ocorreu, até agora, nas diversas tentativas de fazê-lo, foi a preocupação da manutenção do “status quo”; não houve mudanças profundas na estrutura do serviço público. Por outro lado, não houve a necessária renovação da mão-de-obra absorvida pela máquina administrativa federal. Nisso, faltou a contribuição das universidades, de onde os jovens saíam até com vergonha de anunciarem os diplomas recebidos. A falta de uma carreira de servidor público tornou a situação ainda mais caótica. Temos gerais civis que não comandam nada, porque não se delegam poderes aos chefes. À priori, não se formam chefes porque não existe o exercício do mando.

Segundo Mota, que é membro da Câmara I, a Reforma Administrativa que está em curso visa a corrigir essas distorções e dar maior dignidade profissional ao servidor público. “É possível que, depois da atual reforma, que o empregado do Governo passe a ter orgulho de servir o Estado, de ser funcionário público, o que até aqui, em geral, é sinônimo de ociosidade e ineficiência”.

Mota, inclusive, condenou a generalização desse conceito de incompetência que se lança sobre o servidor público, “porque ocorre até o inverso: muitas empresas oficiais preparam mão-de-obra que se desloca para a iniciativa privada, diante do desnível de remuneração entre o setor estatal e o privado”.

Paulo Mota lembrou também que mordomias não existem apenas no serviço público: “A rubrica *despesas operacionais* esconde frequentemente as mordomias praticadas por dirigentes de empresas privadas”.

SOCIEDADE TAMBÉM É CÚMPLICE

O economista Cláudio Lessa, segundo conferencista do seminário do Rio, analisou longamente o comodismo do brasileiro ante às situações de dificuldades que o Estado atravessa. Lembrou que falta engajamento político da sociedade para cobrar as soluções dos problemas do País.

— A administração pública brasileira sempre foi eficaz sob o Estado autoritário e ineficaz para a sociedade pluralista — disse Lessa. — Mas não é apenas a administração pública a culpada pela corrupção e a ineficiência. A sociedade sempre se tornou cúmplice, ao omitir-se, ao deixar de cobrar.

Citou, como caso mais recente, de que a sociedade está engajando no processo político de cobrança de seus direitos, a manifestação ocorrida em Nova Iguaçu, segunda maior cidade do Estado do Rio, onde o povo foi para a rua exigir que os médicos lotados nos serviços de saúde do Inamps naquele município abandonassem o Rio de Janeiro, para onde se deslocaram sob a capa de vários expedientes, voltando aos postos para os quais fizeram concurso.

— Mas, o exemplo começou com os “fiscais do Sarney”. Era a Nação substituindo o Estado, na sua obrigação de zelar pelo interesse da sociedade civil, do consumidor — disse Lessa — Mas é impossível a sociedade exercer permanentemente essa função, que é do Estado. A não ser que o faça através de cooperativas de consumidores, que exercem esse papel com muita eficiência, em países como a Inglaterra onde há cooperativas com até dois milhões de consumidores filiados.

O professor Cláudio Lessa alertou para o fato de a correção monetária, “instrumento do autoritarismo”, ainda não ter sido totalmente eliminada. E acusou a falta de objetividade das classes intelectuais diante de questões como a que abordava, citando Raymond Aron: “Os intelectuais não estão preocupados em reformar o mundo, mas em denunciá-los”.

Lessa observou também que mudanças como as programadas pela reforma agrária estão avançando muito lentamente e com “resultados pífos até agora”.

Para mostrar ainda que a sociedade tem memória curta e, por isso, não engaja permanentemente em movimentos de cobrança de seus direitos, Lessa lembrou a pesquisa feita, em 1983, por uma revista nacional, em que 70% dos entrevistados não se lembravam dos nomes dos deputados e senadores nos quais votaram em 1982.

O professor Cláudio Lessa convi-

dou o povo a ingressar maciçamente nos partidos políticos e, através deles, ajudar a reformar o País.

Atualmente, diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDES, Cláudio Lessa recordou os tempos do chamado “milagre econômico”, em que muitos segmentos da sociedade aplaudiam as medidas adotadas pelo governo autoritário. “Hoje, afirmou, nós estamos pagando o preço dessa conivência, desse acumpliciamento”.

A IMPUNIDADE E A CORRUPÇÃO

Para o engenheiro Lafayette do Prado, ex-diretor do Departamento Nacional de Rodagem, DNER, e criador do Grupo Executivo da Política de Transporte, a impunidade dos chamados “crimes de colarinho branco”, através da História do Brasil — “principalmente da História recente” — estimula e institucionaliza a corrupção.

— Mas a corrupção se manifesta não apenas no terreno financeiro — disse. — A nomeação de senadores e governadores biônicos, exemplificou, são atos de corrupção política. Afinal, os senadores eram indicados pelo poder central para equilibrar, no parlamento, o avanço das forças democráticas.

— Quantos inqueritos de figuras da República terminaram? Quantos foram para a cadeia? — perguntou Lafayette do Prado.

O ex-diretor do DNER falava no lugar do empresário Ruy Barreto, presidente da Fundação-Centro de Comércio Exterior, da qual Prado é também diretor. E mostrou, longamente, as extrapolações ocorridas na presença do Estado na economia, tema central do seminário.

Lafayette do Prado, que é presidente também de uma firma de engenharia, confirmou que muitas vezes o empresário privado é condicionado a soltar propinas para ver liberados recursos junto a órgãos pagadores do Governo, “para fazer face aos problemas financeiros e sociais gerados, em nossas empresas, pelos atrasos dos compromissos oficiais”.

A multiplicidade de órgãos, o conflito de funções, o excesso de controles foram alguns dos aspectos levantados por Prado, que concluiu sua exposição manifestando con-

CAPA

fiança nos rumos imprimidos à Reforma Administrativa pelo Ministério da Administração.

Lafayette do Prado analisou, demoradamente, o excesso de interferência do Estado na economia e as distorções produzidas pela estatização em áreas onde a iniciativa privada desempenha muito bem o seu papel. Fez um apelo aos reformadores da administração pública para que analisem, com profundidade, essas distorções, a seu ver, um dos principais fatores da desorganização econômica do País.

— Esses excessos já estão chegando até o varejo — denunciou.

(Durante sua conferência, Prado debateu com Lessa a questão da convivência dos agentes passivos e ativos da corrupção. Lessa sustentou que, quando paga propinas, a iniciativa privada também está praticando corrupção. Prado defendeu seu argumento de que os empresários se vêem diante de um dilema: dão propina, recebem os pagamentos do Governo e resolvem todos os problemas que o cercam dentro de suas empresas, ou não dão propina e, em alguns casos, vão até a falência).

Lafayette do Prado citou, inclusive, um exemplo de sua passagem pelo Governo. O Geipot foi criado pelo presidente Juscelino Kubitschek como “grupo executivo”, portanto, de atuação provisória. “Hoje, é uma empresa com mais de quinhentos funcionários”, observou.

A seu ver, esta é uma das manifestações da proliferação das empresas estatais. Começam com missões efêmeras e acabam ficando e ampliando suas áreas de atuação, inclusive para setores da economia para os quais não foram criadas.

Como exemplo de disfunções, citou a Companhia Brasileira de Armazéns Gerais, Cobec, que encerra suas atividades com milhões de dólares de prejuízo.

— O mesmo ocorreu quando o Banco do Brasil resolveu atuar no mercado exterior como agente exportador. Recentemente, teve de fechar seus escritórios também com milhões de dólares de prejuízo.

DEFESA DAS ESTATAIS

O engenheiro Jorge Bittar, diretor do Secretariado Nacional de Traba-

lhadores em Empresas Estatais — e dos quadros da Telebrás — também condenou a imagem generalizada da ineficiência e do desperdício que se faz da empresa pública, no Brasil, exibindo sua experiência pessoal.

Em 1971, Bittar entrou, por concurso, para os quadros da Telebrás porque viu nessa opção a possibilidade de qualificar-se melhor no mercado de trabalho.

O setor de telecomunicações vinha de uma amarga experiência vivida sob o domínio da iniciativa privada. Quem não se lembra dos serviços telefônicos dos anos sessenta, neste País? Pois bem, esses serviços eram dominados por empresas multinacionais. Com a encampação desses gigantes do capitalismo internacional, o Brasil passou gradativamente a desenvolver uma tecnologia ou a absorver a tecnologia mundial, até atingir níveis tecnológicos importantes — disse Bittar.

Em seguida, mostrou que houve erros e exageros na política de telecomunicações praticada pelo governo autoritário. Citou como exemplo disso a construção do satélite no valor de US\$ 400 milhões e que ainda hoje opera com 70% de capacidade ociosa.

— Se esse investimento tivesse sido feito no momento oportuno, nas dimensões do mercado, teria sido um passo avançado. Mas foi feito sem planejamento e sem preocupação com o interesse nacional — afirmou.

Bittar citou também obras como a Ferrovia do Aço como típicas da irresponsabilidade na aplicação dos recursos estatais e prosseguiu analisando a posição das empresas públicas de primeira linha no mercado interno.

Ao responder a um aparte do engenheiro Márcio Fortes, do Grupo João Fortes — um dos maiores empreiteiros do País — Bittar alegou que a iniciativa privada não tem atingido os níveis equiparáveis às empresas estatais nos diferentes campos: “São raras as concorrências internacionais vencidas pelas empresas privadas brasileiras”, argumentou.

Citou o caso dos estaleiros Emaq como fracasso da iniciativa privada e defendeu que o Governo deveria ir em socorro dessa organização, talvez até para estatizá-la, tendo em

vista a alta tecnologia que esse grupo nacional gerou no setor da construção naval.

(Fortes admitiu que esse foi um caso de mau gerenciamento da iniciativa privada, mas discordou quanto às acusações de ineficiência desse setor, como um todo).

Prosseguindo com sua intervenção, Bittar defendeu a participação dos empregados nos Conselhos das empresas estatais, não só para discutir decisões, mas para interferir na elaboração de políticas e programas e na definição dos objetivos dessas organizações públicas.

Outro aspecto levantado por Jorge Bittar foi o da submissão do Estado aos interesses da iniciativa privada. Citou como exemplo o caso da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, CPRM, do Ministério das Minas e Energia, que tem feito grandes descobertas no campo mineralógico, cuja exploração é entregue às empresas particulares. Avançou nessa direção, lembrando que uma multinacional, a Alcoa, recebe da usina hidrelétrica, de Tucuruí, da estatal Eletronorte, energia subsidiada, cuja diferença com os preços de mercado é paga pelo contribuinte nacional.

Ao condenar a preparação dos planos e programas das empresas estatais, à revelia da sociedade — “que é quem paga a conta” — Bittar defendeu inclusive a interferência do Congresso no planejamento dessas organizações estatais.

Segundo ele, o ideal era que seus conselhos fossem integrados também de representantes do Congresso, dos empregados e dos usuários.

Mas o engenheiro da Telebrás alertou para os exageros do estatismo, ao condenar a presença de capitais estatais na hotelaria — citou o exemplo de um hotel em Blumenau, Santa Catarina — e em empreendimentos como a exploração da Companhia Corcovado, que comercializa o bondinho do Pão-de-Açúcar, no Rio.

COMO ENCONTRAR OS LIMITES REAIS

Carmen Sirotsky, diretora cultural do Clube de Engenharia e membro da Diretoria da Rede Ferroviária Federal, chamou a atenção, em sua exposição, para a necessidade de

CAPA

se definirem as fronteiras entre a iniciativa privada e a empresa estatal.

— A empresa estatal é uma extensão do Estado e como tal cumpre seus objetivos, freqüentemente de caráter estratégico ou de cunho social — afirmou.

Carmen Sirotsky analisou detalhadamente as contradições entre a lógica do serviço público e a eficiência das empresas estatais e denunciou o excesso de controles exercidos pela União sobre as suas empresas. Citou vinte órgãos que praticam esses controles, do Tribunal de Contas à Secretaria Especial de controle das Empresas Estatais, Sest.

Frisando que esses controles são de duas naturezas — orçamentária e financeira —, a diretora da Rede Ferroviária Federal defende a elaboração, no bojo da Reforma Administrativa, de um modelo para instrumentalizar o relacionamento entre as empresas estatais e os mercados. Com isso, argumentou, dar-se-á maior agilidade a essas instituições.

Essa instrumentalização, segundo ainda a diretora da Rede, é possível pela via de um planejamento plurianual que insira as metas das empresas estatais — amplamente debatidas pela sociedade — e pela vinculação dos seus programas aos planos global e setoriais do Governo. Mencionou, inclusive, como sugestão a elaboração de contratos de programa com esses fins.

ALIENAÇÃO SÓ COM O CONTROLE DA SOCIEDADE

Frederico Boussinger, diretor do Metrô de São Paulo, último conferencista do seminário do Rio, saiu em defesa da participação da sociedade no processo de desestatização da economia.

— Como executivo estatal, sei e sinto a importância das empresas estatais na execução das políticas de interesse nacional. Por isso, entendo que a alienação desse patrimônio não pode ser feita sem a presença da sociedade — disse o representante do Metrô.

Alertando para o perigo de desnacionalização de setores estratégicos da economia, através da desestatização, Frederico Boussinger argumentou que o Congresso Nacional tem de ser ouvido sempre que uma em-



No segundo turno do Fórum, Bittar faz sua exposição

presa brasileira tiver de passar à iniciativa privada.

— Corremos o risco, inclusive, de grupos testas-de-ferro assumirem o controle de áreas estratégicas e acabarem entregando-as ao capital estrangeiro.

Concordou com Bittar quanto à necessidade de usuário, Congresso e trabalhadores se fazerem representar nos Conselhos das empresas estatais, mas advertiu para a possibilidade de ocorrerem extrapolações, como a geração de quistos corporativistas na direção de estatais.

DEMISSÕES NA EMBRATUR

Ao final de cada debate o público presente ao auditório do Clube de Engenharia pôde participar de uma espécie de sabatina dos conferencistas. Isto se fez através de perguntas escritas ou até da presença, na tribuna, de pessoas que preferiam formular questões verbalmente.

Algumas entidades enviaram representantes e estes ocuparam a tribuna para fazer comunicação ou igualmente formular perguntas.

O secretário-geral do Ministério da Administração, Gileno Fernandes Marcelino, também se submeteu à sabatina, respondendo a numerosas indagações — a maioria, sobre problemas de pessoal no serviço público.

Uma das questões levantadas foi a da demissão de funcionários na

Empresa Brasileira de Turismo, Embratur. O secretário-geral explicou que essa não foi uma decisão de Governo e lembrou os compromissos publicamente assumidos pelo presidente Sarney e pelo próprio ministro Aluizio Alves, de que o Governo não patrocina ações de desemprego.

Um funcionário do IBC manifestou sua apreensão com as notícias de extinção daquele Instituto, como uma das etapas da minirreforma. O secretário-geral explicou que ainda não se cogitou de medidas a serem adotadas nas ramificações da máquina estatal, mas está-se pensando de maneira global em mexida na administração federal.

Outra questão levantada, insistentemente, foi a do aproveitamento ou remanejamento dos tabelistas do serviço público federal. Gileno Marcelino esclareceu que há um esforço no sentido de dar um aproveitamento mais racional a esse pessoal admitido sem concurso, mas que a tendência era aplicar, também nesse caso, o sistema do mérito.

O secretário-geral concluiu dizendo que muitas das questões ali analisadas iriam para o referendo da Constituinte, porque o Governo entendia que a sociedade teria de manifestar-se sobre essas questões através do Congresso a ser eleito em novembro, com poderes constituintes.

Participação nos Conselhos das empresas é a nova meta

Depois do Plano Cruzado, o Brasil vai assistir ao maior controle, pela sociedade, das empresas estatais, através da abertura de seus conselhos inclusive aos usuários dos serviços. Depois dos "fiscais do Sarney", haverá a presença do consumidor de serviços dentro das próprias empresas de economia mista fornecedoras desses serviços.

— Mas é preciso avançar na direção da maior representatividade dos trabalhadores, por exemplo, nos conselhos de administração das empresas de economia mista — defende Dielai Carvalho Pereira, gerente de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor), do Ministério da Administração,

Pereira adverte que já existe o cuidado para que essa representação não se torne uma ação de sentido corporativista, exercida somente pelo grupo de funcionários da empresa ou do sindicato de trabalhadores da empresa.

— Deve-se permitir que outros segmentos da sociedade também participem, observa Pereira, lembrando que já existe em São Paulo a participação dos trabalhadores em empresas do Estado. Esta foi uma das questões escolhidas para ser colocada em debate nos fóruns e seminários promovidos pelos coordenadores da Reforma Administrativa Federal. "Essa é realmente a melhor fórmula"?, pergunta Pereira.

— O que já foi colocado é que, nas empresas de economia mista, essa participação será majoritariamente do Governo, maior acionista, havendo também as presenças dos empregados e dos usuários. O problema é como operacionalizar a representação dos usuários. Cria-se



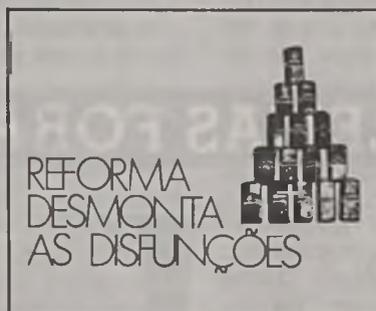
Um plenário muito técnico esteve no Fórum de São Paulo

a filosofia, mas é preciso dar as condições para sua prática.

E esses Conselhos, segundo o diretor da Semor, terão um novo papel — caberá a eles deliberar sobre as políticas empresariais, supervisionando sua execução, em nível de programas e orçamentos, zelando pela sua compatibilidade com os planos setoriais e estabelecidos pelo governo.

CONTROLE SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS

— Embora se diga que essa é uma lei de princípios, a verdade é que se passa a admitir o controle da sociedade sobre serviços públicos — diz o gerente da Semor. — O debate vai ajudar a dizer também como operacionalizar esse princípio. E esse é exatamente o terceiro princípio proposto na minuta da nova Lei Orgânica da Administração Pública: Participação e Controle da Sociedade Organizada. Já se admite que a



sociedade tenha efetiva participação. O controle de preços prova que nós estamos vivendo num País novo. Um sinal disso são os julgados de pequenas causas; outro são esses grandes fóruns de debate que discutem a

Reforma Administrativa, a primeira já-realizada num regime democrático no Brasil e a maior do século. A abertura das empresas ao controle da sociedade é o caminho mais transparente que se pode ter dentro de uma administração.

Quanto ao possível comportamento da sociedade quando exercer o controle de uma empresa deficitária, mas que rende dividendos sociais, Dielai Pereira explica que "este é o reverso da medalha; a sociedade terá de entender que às vezes, uma empresa do governo é tida como deficitária, mas ela o é porque está cumprindo seu papel social". E dá como exemplo o transporte ferroviário, que, pelo menos nos grandes centros, tem de ser subsidiado para cumprir sua função social.

CAPA

— Propõe-se, por exemplo, democratizar a ação administrativa em todos os seus níveis, pelo exercício do poder — revela Pereira. Mas essa prática deve contemplar aspirações e posições dos diversos segmentos da sociedade. São inovações, que, quando detalhadas em termos práticos, fica difícil conferir-lhes as grandes linhas. Para cada situação, tem-se um tipo de ação a ser proposta.

LEI ORGÂNICA DO SERVIÇO PÚBLICO

Está chegando ao fim a elaboração da Lei Orgânica do Serviço Público, a ser sugerida ao Presidente da República e por este proposta ao Congresso Nacional. Antes, será submetida ao crivo final da Comissão de Reforma Administrativa. Simultaneamente, os fóruns continuarão realizando-se e recolhendo subsídios para a nova legislação e os novos procedimentos a serem inseridos no serviço público.

Alguns aspectos fundamentais, segundo Pereira, foram analisados no segundo fórum, realizado em São Paulo. No primeiro fórum, em Brasília, foram discutidos seis te-

mas; no segundo, na capital paulista, cinco temas propostos foram convertidos em três: um deles foi Limites da Competência do Poder Legislativo e do Executivo, em matéria de reorganização da administração. Segundo Dielai Pereira, que participou como presidente de uma das Câmaras da Reforma, sentiu-se a necessidade de prosseguir debatendo essa e as demais questões fundamentais. Daí ter sido aprovada a realização de mais dois fóruns: no Rio de Janeiro e em Salvador, este ainda sem data prevista.

— Queremos realizar esses fóruns no maior número de capitais. É preciso ouvir toda a sociedade, por intermédio dos meios mais representativos, em diferentes partes do País.

O fórum do Rio examinou a polêmica questão da função do Estado e das estatais. O de Salvador vai debater a desconcentração e a desestatização.

DOCUMENTOS JÁ APROVADOS

O professor Dielai Pereira (ele é formado em pedagogia) informou,

em meados de maio, que já estavam prontos dois documentos e que servirão para balizar os estudos da Reforma: “Diretrizes da Organização da Administração Federal” e “Reforma Administrativa e o Projeto de Transformação do País”. No fórum de São Paulo, já existia uma minuta de caráter preliminar. Inesperadamente, ela foi alvo de críticas do professor Oliveiros Ferreira, analista do jornal “O Estado de S. Paulo”, o que motivou nova análise de temas já deixados para trás.

— Além das contribuições, realmente ricas, dos palestrantes diz Pereira — c há verdadeiras confrontações ideológicas. Nosso papel é o de encontrar o divisor de águas, aquilo que é melhor para o País. Procuramos encontrar o somatório dos ideais que coincidem com a filosofia da Reforma Administrativa, aquilo que, no fundo, são as aspirações da sociedade brasileira. Para se chegar a uma lei que, de fato, regule a administração do País, não se pode admitir conotações mais para “A” nem mais para “B”, pois um dos nossos objetivos é construir a administração transparente prometida pela Nova República.

PROBLEMAS FORAM REAIS E DIFÍCEIS

Os problemas do serviço público sempre foram reais e, quase sempre, muito difíceis de resolver. Tanto que, antes da revolução de 1964, havia um projeto no Congresso propondo uma completa modificação na política do funcionalismo. Quando o senador Amaral Peixoto — o primeiro ministro da reforma administrativa do Governo Jango — quis modificar a “ordem” administrativa, criou uma lei especial que, segundo ele, resolveria os problemas entre os próprios funcionários, principalmente com o advento do sistema de merecimento. “Mostrava as atribuições do serviço público. Seus direitos e suas obrigações”.

Veio a Revolução e o projeto ficou, praticamente, engavetado. O presidente João Goulart chegou, inclusive, a enviar o projeto ao Congresso Nacional, mas não houve tempo para apreciação. Na proposta, Amaral Peixoto garantia que a admissão seria — sempre — por



Amaral Peixoto: o 1º ministro

concurso público, a não ser em casos especiais. Segundo ele, não justificava concurso para escolher “varredores de ruas”. A preocupação do senador com o funcionalismo público começou há quase 30 anos, quando foi governador do Estado do Rio de Janeiro (capital, Niterói). Na ocasião, ele se preocupou em reclassifi-

car os cargos, valorizando o servidor público e criando o sistema de merecimento.

A preocupação, conforme gosta de comentar, continua a mesma. tanto que o senador do Rio de Janeiro está pensando em reapresentar o antigo projeto, com algumas modificações. “Nos últimos 20 anos, a legislação ficou tão tumultuada que o certo seria modificar tudo e fazer nova reavaliação”.

De acordo com ele, a situação do servidor público de hoje é caótica. Amaral Peixoto afirma ser necessário colocar ordem — “como em tudo no Brasil” - para tentar arrumar a “confusão em que se tornou o serviço público. “Existem muitas leis que se conflitam. Isso criou um enorme tumulto no serviço público. Acredito que é preciso que essa reforma administrativa que se anuncia resolva todos os problemas para recolocar o funcionalismo público na respeitabilidade”.

Dielai Pereira revela que a minuta já elaborada — e que foi objeto de críticas de Oliveiros — quando aprovada pelo Congresso, será transformada na lei que irá substituir o Decreto-lei 200 de 1967, ainda hoje em vigência no Serviço Público — inclusive com os complementos que vieram depois dele. A grande diferença é que a nova legislação terá sido amplamente debatida e submetida inclusive à Constituinte, se o Congresso ou o Presidente da República assim o desejarem.

A minuta em referência foi basicamente elaborada pela Câmara I, da qual o professor Dielai Pereira é presidente, e submetida aos dois fóruns, do Rio e de São Paulo. Mas, antes de ir ao debate aberto, foi submetida à Comissão Intercameral — um órgão composto de representantes das seis Câmaras que elaboram a Reforma Administrativa “para afinar as idéias”.

A Câmara I se ocupa da administração direta e indireta; a Câmara II é a da execução financeira e contábil, a Câmara III, é a de Serviços Gerais; a Câmara IV é a do Sistema de Pessoal Civil; a Câmara V é a da Descentralização e a Câmara VI estão afetos a Informática e o Projeto Semor. A Câmara II foi a única que teve de adiar a entrega de seus estudos, em virtude da reestruturação de todo o sistema financeiro, com a implantação do Plano Cruzado.

Pereira mostra outro aspecto positivo dos debates ou fóruns: “Nestes, é como se estivéssemos desdobrando o anteprojeto em grandes temas, permitindo uma abordagem geral da Lei Orgânica. Em São Paulo, por exemplo, a discussão girou em torno da estrutura da administração e do processo decisório, como é que ele se comporta. Outro tema abrangeu a Organização, a Gestão e o Controle, como este dever ser exercido. As ponderações feitas nesses debates só tendem a aperfeiçoar o trabalho da Câmara I e da Comissão Intercameral.

Quanto aos riscos de essas discussões se perderem na superficialidade das mesas de debates, o professor Pereira observou que “as questões mais fundamentais merecem maior atenção da equipe encarregada de tocar a Reforma Administrativa”. E comentou: “As vezes, tem-se de

voltar a um tema deixado para trás, outras vezes se descobre um dado que é preciso aprofundar mais em certos aspectos. E ainda: freqüentemente, tem-se de reanalisar questões fundamentais abandonadas anteriormente”.

AS MUDANÇAS NA SEMOR

Criada em 1972, a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, Semor, ficou até recentemente vinculada à Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República. Agora, faz parte do elenco de órgãos do Ministério da Administração e torna-se, cada vez mais, o principal instrumento de elaboração e execução da reestruturação do Serviço Público Federal.

— A Semor vem passando por um processo de atualização desde que foi assumida por Gileno Marcelino, antes de ele ir para a Secretaria Geral do Ministério — informa Pereira. — Esse processo se acentuou com a transferência desse órgão da Seplan para o Ministério da Administração. Essa transição se processa de maneira tranqüila, mas dentro da concepção de que só viriam para o Ministério da Administração aqueles técnicos que o desejassem.

Pereira garante que a Semor não sofreu qualquer esvaziamento com a mudança de Ministério: “A equipe basicamente é a mesma, porque é a que já vinha atuando na Reforma. É o pessoal que veio com Gileno — um grupo razoável, inclusive com gente da própria Seplan e parte do Ministério da Administração, mais ou menos meio a meio. A Semor, no entanto, mudou muito a fisionomia com sua reestruturação, adaptando-se à filosofia de mudanças no Serviço Público.

A PREOCUPAÇÃO COM O SOCIAL

O professor Dielai Pereira acredita que a Reforma Administrativa também ajuda a viabilizar os programas sociais do governo do Presidente Sarney, “timbre da Nova República”.

— A máquina administrativa está toda ela voltada para atender o desafio da reforma econômica lançada pelo governo Sarney: Hoje, estamos

preparando essa máquina para tocar o Brasil com um PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) que prevê um crescimento acelerado, com novos programas e projetos. Só a constatação dessa necessidade de adaptar a administração pública a essas transformações já faz com que todos os trabalhos façam face ao novo desafio que vem sendo enfrentado pelo Governo. Inclusive nos debates, essa preocupação é uma constante. Pretende-se que a Reforma venha a favorecer as ações propostas pela Constituinte. É a adequação da máquina para dar resposta ao crescimento econômico da Nação. É preciso assinalar que, pela primeira vez, o PND abriu espaço para sua viabilização administrativa. Nunca esse aspecto tinha sido considerado no planejamento global do crescimento da economia. Na formulação do PND, nunca se havia discutido a parte da administração. O novo Plano levou em consideração o aspecto administrativo, a necessidade de se modernizar a máquina para acompanhar sua expansão:

Dielai Pereira acredita que, com a reforma, a administração federal estará à altura de suportar o crescimento econômico, ao nível de 8% ao ano, já em 1986. “Muitas vezes”, comenta, “a chamada máquina administrativa leva a culpa, quando as coisas não andam bem. Em minha opinião pessoal, nem sempre é assim. Às vezes, falta decis-ao; outras vezes, falta vontade política. Ou ainda: os programas não visualizados de uma maneira e a máquina não está preparada para sua execução. Ai ocorrem as defasagens, até que se consiga deslanchar um programa. Mas não se pode negar que há superposição de órgãos, ineficiência. Mas...onde não há?

— O grande problema — afirma Pereira — é que o Estado é mais lento para se ajustar a novas situações — e é essa a discussão. Atuar com uma empresa pública é uma coisa; operar com uma empresa privada é outra coisa. Na empresa pública, nem sempre o objetivo é o lucro.

FUNCIONALISMO SEM “GORDURAS”.

Existem, hoje, na administração direta 535.163 funcionários, envolvendo autarquias e fundações. Des-

CAPA

ses, 106 mil são estatutários; os demais são CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Na indireta, são 341 mil, envolvendo empresas, fundações e outras mais e que somam 1.299.137. Há, hoje, um total de 1.834.300 servidores públicos de todas as modalidades de regime funcional. Para 130 milhões de habitantes, representam menos de 2%. Este é o índice baixo, se comparado com alguns países capitalistas que têm entre 6 e 7%. Estes são índices talvez dos Estados Unidos ou da própria França, que é um país de serviço público mais centralizado. Não há, portanto, gorduras. O que existe, na realidade, é má distribuição; há concentração em determinadas áreas, e falta em outras. Há o Inbra querendo mais funcionários, queixando-se de que faltam técnicos para fazer a reforma agrária. Pergunto: faltam realmente técnicos ou eles estão em outros segmentos do serviço público, às vezes até em excesso? Pode até ocorrer que estejam subutilizados. É outro alerta que o ministro Aluizo Alves faz, constantemente: quando se fizer uma auditoria de pessoal nas 341 empresas estatais e nas 2.800 mil unidades da administração direta, poderemos ter uma idéia precisa desse quadro. Há, no Brasil, a tendência para, toda vida que se fala em reforma no serviço público, desaguar logo no problema de pessoal. O que é preciso é um repensar geral, no quadro do pessoal. Mas a reforma não é só isso. O pessoal é importante para tocar a máquina, mas o processo tem de ser mexido. É preciso não esquecer que o serviço público tem sido o grande manancial de formação de mão-de-obra qualificada. A iniciativa privada é um forte competidor na absorção desses recursos humanos qualificados. Na realidade, o funcionário público, em termos de salários, foi "esquecido" ao longo de muitos anos. No esforço que o Governo tem feito para promover a recuperação salarial dá para se sentir. É evidente que essa recuperação ainda está pequena, mas é um esforço para a recomposição que, a meu ver, é devida ao funcionário público.

Pereira nega que haja, no bojo da reforma, intenções de produzir aumentos de vencimentos, mas esclarece:

— A intenção é melhorar o nível



Houve contribuições importantes no Fórum de São Paulo

salarial, até pela reciclagem, o que acaba resultando em promoção e valorização do servidor, abrindo-lhe novas perspectivas dentro da própria carreira.

DESESTATIZAÇÃO: ATÉ ONDE VAI?

Quanto à privatização de empresas ou desestatização de setores da economia, Dielai Pereira afirma que "o grande debate se trava também em torno da definição das funções ou do papel do Estado na economia, onde o Estado deve estar presente ou onde deve ceder lugar à iniciativa privada, sem que se trunque o processo de desenvolvimento nem se relegue o interesse social".

— Há muito tempo não se faziam, no Brasil, debates tão amplos como os fóruns de Brasília e São Paulo.

Pereira lembra também que o tema da função do Estado e da iniciativa privada, na economia, tem surgido, com frequência, em todos os encontros promovidos para debater reforma administrativa.

— Há pessoas que afirmam não haver uma desestatização, mas apenas a volta do Estado às suas funções originais — comenta. — Outras há que assumem posições a favor de o Estado intervir, realmente, no processo econômico. Mas o consenso geral é de que o Estado alargou demais sua participação na economia e, por isso mesmo, esqueceu a área social.

Quanto ao perigo de desnacionalização de setores básicos da econo-

mia, pela via da reestruturação da máquina administrativa, Pereira revela que a Reforma também tem ouvido os partidos, inclusive os que fazem esse tipo de alerta. O estudo desse aspecto ainda não foi aprofundado, porque a nova Lei Orgânica vai tratar de diretrizes e princípios da nova concepção de administração pública. As ações que levam à desestatização estão sendo desencadeadas por órgãos da Sepplan, pela Sest (Secretaria Especial de Controle das Estatais) e existe uma comissão constituída para esse fim.

— Com a Lei Orgânica dando uma forma mais moderna ao processo administrativo, em substituição ao Decreto-lei 200, temos andado, de forma paralela: uma Comissão de Reforma Tributária, uma Comissão de Desestatização, uma Comissão de Estudos do Comércio Exterior, as quais desdobram uma série de ações a serem objetos de decretos e portarias específicas de determinadas situações. E essa reformulação se pauta por cinco princípios fundamentais: ampliação dos direitos de cidadania, democratização da ação administrativa, onde se situa a questão da transparência; a descentralização e a desconcentração, a revitalização do Serviço Público e a valorização do servidor; por fim, a melhoria dos padrões de desempenho, explica Dielai.

E conclui:

— Se não se levar em conta essas questões, como princípios de reforma, esta não será feita.

As funções do Estado e o papel da Administração Pública

Clóvis Ferro Costa (*)



O tema que me foi proposto é por demais abrangente e, por uma questão de metodologia, é necessário situá-lo, primeiro, no quadro geral e, após, na realidade brasileira.

Desta maneira poderemos ter o enfoque genérico e, em seguida, extrair as conclusões que resultem do estudo das nossas condições internas e da nossa cultura política.

Não cabe, em seus limites, questionar em si a própria natureza do Estado, levar as investigações ao estudo do nascimento, do desenvolvimento, da decadência, do fim e da justificação, em suma do Estado, pois tais temas, de grande profundidade, são relativos propriamente à teoria política, não à administração em si.

Segundo Ludwig Spiegel, mestre da Universidade de Praga, ao se estudar o Direito Administrativo é suficiente tomar como referência a constatação de que o Estado moderno, o direito político atual, formouse depois da Revolução Francesa e sob o influxo de seus grandes líderes e pensadores.

Todavia, destaca Spiegel, "não é à Revolução que devemos o nosso Direito Administrativo, senão ao desenvolvimento e à elaboração constante das normas jurídicas, ao fortalecimento e à expansão do poder do Estado, à atuação cada vez maior em relação aos fins e às exigências da Administração Pública". (Derecho Administrativo, v. esp., pg. 14 e 15).

Otto Mayer entende que a concepção do direito político como um direito subjetivo implica em abordar os problemas administrativos.

Trata-se sempre, dizia, de delimitar as esferas jurídicas entre o Chefe de Estado e os Estamentos, ou as classes sociais, entre os príncipes e os súditos, mas não um estudo científico das normas materiais pelas quais se rege o ramo correspondente da Administração.

O objeto da investigação científica, é ainda Mayer quem o diz, não é o que o príncipe faz no interesse da *salus publica*, mas o que tem direito a fazer a esse respeito, até que ponto alcança o seu *jus promovendi salutem publica* e até que ponto possuem os súditos um *jus contradicendi*, um *jus quaesitum*, para limitar o mandato do príncipe.

Spiegel, todavia, contesta essa diretriz do Direito Administrativo, pois desta maneira teríamos de considerar como o seu objetivo primordial o estudo das liberdades fundamentais do cidadão, a delimitação da esfera livre do poder do Estado, a qual, propriamente falando, seria

uma esfera alheia à administração em si.

Conforme Spiegel, a ciência do Direito Político pretende investigar o direito vigente; enquanto a Teoria da Administração visa a descobrir sob que forma deve organizar a administração para atingir a seus fins.

Gaston Jêze, o célebre professor da Universidade de Paris e tão conhecido entre nós, tem uma visão prática da Administração Pública.

Para ele o Direito Administrativo tem por objeto formular as *regras especiais* que convenham para o bom funcionamento dos serviços públicos. Os tempos modernos se distinguem pela criação dos serviços públicos, pelo seu desenvolvimento, pela sua adaptação contínua à vida econômica e social. Diferente do direito privado, que muda lentamente, o direito público tem necessidade de uma flexibilidade muito maior.

Diz Jêze: A administração, cuja principal missão é a de fazer funcionar os serviços públicos, tem à sua disposição, para cumprir a sua tarefa, duas séries de procedimentos técnicos: os de direito público e os de direito privado. Ela se serve de ambos, conforme os casos e segundo as necessidades, correspondendo-lhe eleger os que melhor lhe convêm. Assim, empregará seja o procedimento da compra e venda, seja a requisição ou a expropriação. Do mesmo modo celebrará um contrato de locação de serviços ou de coisas, ou bem usará de um contrato de fornecimento, de requisição, ou nomeará um funcionário.

Quando a administração decide utilizar o procedimento técnico de direito privado para obter o fim perseguido, não há razão, segundo o tratadista francês, para excluir a aplicação do direito privado. O ato jurídico não será dirigido pelo direi-

(*) Advogado e administrador de empresas, Clóvis Ferro Costa é atualmente diretor da Itaipu Binacional. Foi deputado federal pelo Pará, na legenda da antiga União Democrática Nacional, UDN.

IDÉIAS

to administrativo: não existem motivos para aplicar regras especiais.

O princípio fundamental é, pois, que o direito administrativo compreende as regras especiais estabelecidas para os procedimentos técnicos de direito público e unicamente estas regras. O *criterium* de direito administrativo fixa a natureza jurídica das regras especiais e não a qualidade dos autores de tais atos.

Um contrato de compra e venda celebrado pela administração rege-se pelo direito privado e não pelo direito administrativo. Ao inverso, um procedimento de direito público não se acha regido pelo direito privado: tem regras especiais. (Principios Generales del Derecho Administrativo, vol. I, versão argentina, De Palma, 1948, Introdução, pg. XXIX e XXX).

Essa distinção substantiva é extremamente importante levar-se em conta numa hora como esta de relevante significação para a vida política, econômica e administrativa do País, quando se retoma a normalidade da vida jurídica e se recoloca a moeda estável como um valor de referência insubstituível no mundo jurídico.

Estamos a viver uma aparente contradição, em que a administração pública está a usar de poderes excepcionais para o retorno à normalidade.

Essa hora histórica encerra uma lição prática do sentido e do valor da administração pública como fator de equilíbrio e de desenvolvimento nacional, orientada por interesses coletivos e não privados, no sentido individualista da palavra.

Ao utilizar-se da lei delegada nº 4 e do Decreto-lei nº 2.284, a administração pública usa a coerção, mas no campo estrito do direito constitucional, para tornar possível a executabilidade dos contratos, o desenvolvimento da vida civil e os próprios fins do Estado.

Neste momento, o direito público intervém para que as regras de direito privado, na sua fluência normal, voltem a prevalecer, sem as distorções da hiperinflação e da desmoralização da moeda, que é o valor de referência da vida moderna e da força dos contratos.

Dir-se-á que o direito público está a atuar para o retorno ao direito privado, ameaçado pela teoria da imprevisão.

Dai ser de todo oportuna a lição do mestre alemão Fritz Fleiner:

“Mediante a atividade legislativa, o Estado responde à sua missão de criar o direito. A definição do que, segundo a lei vigente, seja o direito e cada conflito jurídico, incumbe à justiça”.

A legislação e a administração da justiça constituem os fins específicos do Estado, mas não são as únicas funções do mesmo.

Um Estado que se limitasse somente a produzir leis e a editar sentenças caminhará rapidamente para a sua destruição. Desde que com a publicação de leis e de sentenças não se esgota a sua atividade”.

A função executiva, registra Fleiner, não se esgota no círculo de negócios que competem ao Estado, além da legislação e da jurisprudência, pois também lhe incumbem outras tarefas, ainda mesmo quando

Vivemos, hoje, no Brasil, uma aparente contradição, quando a administração pública usa poderes excepcionais para o retorno à normalidade. Ao utilizar a Lei-delegada nº 4, usa a coerção, mas no campo estrito do direito constitucional, para tornar possíveis o desenvolvimento da vida civil e os fins do Estado.

nenhuma lei as imponham especificamente.

A função executiva e o governo representam duas facetas da terceira função política, isto é, da administração no sentido próprio. E desta maneira tudo que esteja fora das atribuições do legislador e dos tribunais situa-se no âmbito estrito da administração.

Dai definir Fleiner a administração como um conjunto de funções de natureza técnica, intelectual e jurídica, cada uma das quais tende a alcançar resultados úteis para o bem comum (imposição de tributos; estabelecimento de prioridades; licença para abertura de estabelecimento de bebidas; construção de estradas e pontes; regulamentação do pessoal de serviço; conclusão de contrato de compra, alugueres e arrendamento,

etc. etc). (Instituciones de Derecho Administrativo, Barcelona, pg. 4).

Este singular momento da vida brasileira, em que o Governo está a cortar fundo, certos hábitos enraizados, apresenta-se, pois, extremamente rico para compreender as esferas de armação e as linhas de demarcação entre o interesse público e o privado.

O poder de intervenção do Estado não desnatura, porém, os institutos tradicionais de direito.

A cada instante, pela própria necessidade de manter a vida civil na sua naturalidade e associá-la organizada, deve poder o Estado agir como árbitro, para coibir os excessos e restabelecer o equilíbrio, contra a força dos cartéis, dos oligopólios ou dos grupos econômicos.

Se estes fossem totalmente livres de agir, a liberdade de cada qual pareceria, se transformaria em sujeição a interesses não lícitos.

Dai a aparente contradição de o Estado moderno intervir para liberar, como se observa da lei de inquilinato, da proteção dos contratos de trabalho, do controle dos juros, da defesa do meio ambiente, do combate ao latifúndio, da reforma agrária etc, etc.

Tais intervenções se fazem pelo braço longo da administração pública, todavia dentro dos limites constitucionais e em respeito aos direitos fundamentais do homem, que, na sua essência, não podem colidir com os institutos de direito privado praticados na sociedade.

Dwight Waldo, professor da Universidade de Berkeley, escreveu um dos mais lúcidos e atuais trabalhos sobre a teoria política da administração pública.

A seu ver, a organização científica e a administração pública são aspectos correlatos do mesmo fenómeno: um movimento geral para estender os métodos e o espírito de ciência a uma ordem de interesses humanos que se amplia constantemente.

Tanto quanto a administração pública está baseada na ciência política e que vem tentando situar as relações políticas sobre uma base objetiva e científica, a organização científica não é senão um movimento geral que tem por finalidade colocar a vida econômica do homem, especialmente a produção, sobre uma base racional.

Lembra Waldo que o sistema científico positivista da administra-

IDÉIAS

ção pública pressupõe administradores especializados.

Na verdade, as necessárias condições de coordenação, de harmonia, de eficácia, de economia, embora se apoiem em leis naturais ou científicas, tornam-se realidade e se mantêm mediante a ação humana.

Em ambos os movimentos, organização científica e administração pública, esta noção de "Administração: uma ciência" é conseqüência da expansão horizontal e vertical da idéia fundamental de estender a perspectiva objetiva ou científica ao contorno. (Teoria Política da Administração Pública, pg. 94).

Willoughby, estudando a administração pública sob a visão da realidade norte-americana, salientava que, para a solução de seus problemas, é necessário admitir a concorrência de duas coisas: primeiro, um volume de informação exata maior do que o existente até o momento; segundo, a formulação e a adoção de princípios de organização e de procedimentos administrativos cientificamente estabelecidos.

No Brasil, esses critérios foram perseguidos através da reforma administrativa, mas o aprimoramento das informações teve apenas uma lamentável contrafação, que foi a instituição das divisões de segurança e informações, infelizmente ainda hoje existentes, como o braço e a mão forte da ditadura e da delação.

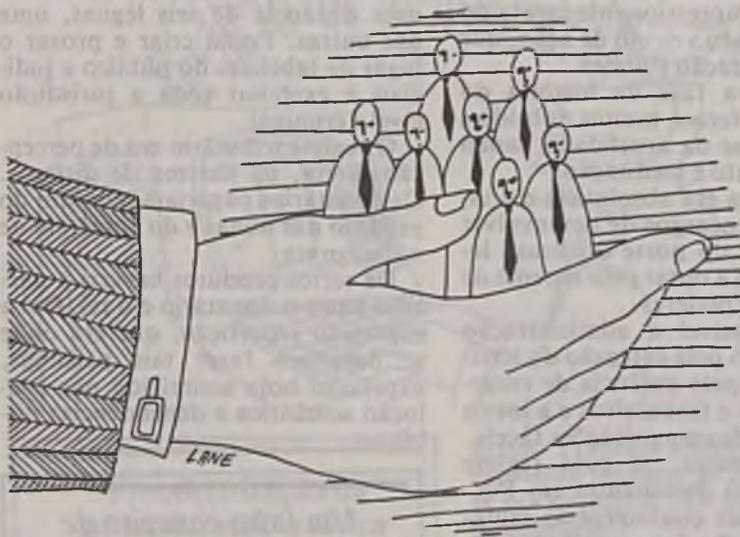
Um falso conceito de segurança nacional, politicamente aviltado, passou a oprimir a administração pública brasileira sob a ótica militarista e sem nenhum critério científico. Em poucas palavras, entronizamos uma contrafação.

Na verdade, as funções do Estado não se contrapõem, os poderes sim; tendo em vista o equilíbrio político, à perseguição dos objetivos, o exercício democrático e a defesa dos direitos fundamentais do homem.

Daí porque uma das melhores visões da função do Estado vem-nos do grande civilista Georges Ripert, em grande síntese.

Premidos, diz o notável professor da Universidade de Paris, uns contra os outros na vida ardente das grandes cidades, os homens apenam incessantemente para a força do Estado a fim de os proteger dos riscos que os faz correr à luta nas suas atividades.

O individualismo liberal foi outrora a doutrina favorita dos notáveis que se enriqueciam do livre ne-



Este singular momento da vida brasileira, em que o Governo corta fundo certos hábitos, apresenta-se extremamente rico para compreender as esferas de armação e as linhas de demarcação entre o interesse público e o privado. O poder de intervenção do Estado não desnatura os institutos tradicionais de direito, via administração pública.

gício e eram bastante fortes para proteger os seus próprios interesses. Tal doutrina hoje perdeu todo o favor público: "Os Fracos", diz Vauvernagues", querem depender a fim de serem protegidos".

Não é mais bastante que o Estado assegure a administração e a Justiça. Pode-se-lhe proteger as atividades débeis, impedir os abusos da concorrência, reparar os infortúnios imerecidos. De todos os lados uma queixa ou um reclamo se dirige a ele, reclamo de uma minoria sofredora e que não quer mais, não sabe mais sofrer.

O Estado é o grande suzerano; como o senhor de outrora exige o serviço militar e o imposto; e como ele protege os seus subordinados.

Protege-os, intervém para salvar a infância desamparada, para separar os lares desunidos, assegurar a instrução dos adolescentes, garantir a fortuna dos incapazes, limitar a duração do trabalho, fixar o nível dos salários, indenizar os acidentes, supervisionar a troca dos produtos, impedir a lesão ou a fraude, assegurar a transmissão de bens, regular a importação e a exportação de mercadorias, que direi mais? pergunta Ripert.

Não se lhe pede simplesmente harmonizar a concorrência das atividades; é necessário que ele dirija cada uma dessas atividades, ou em qualquer caso, todas aquelas que são incapazes de se dirigir elas próprias e todas aquelas que são demasiadamente poderosas para que se lhe possa aceitar uma atuação independente.

O Estado se esgota assim nessa tarefa arrasadora, mas o retoma sem cessar, sem jamais encontrar a unanimidade da aprovação.

Toda intervenção em favor de uns é para os outros objeto de recriminação, porque a luta dos interesses privados tornou-se mais áspera por força do excesso de regulamentação. É difícil contentar ao mesmo tempo os proprietários e os locatários, os agricultores e os parceiros ou arrendatários, os vicultores e os mercadores de vinho, os segurados e os seguradores, os comerciantes e os consumidores. Se um grupo obteve um voto de uma lei favorável, o outro protesta ou resiste ou pede qualquer coisa em compensação. (Le Ré-

IDÉIAS

gime Démocratique et Le Droit Civil Moderne, Lib. Générale, pg. 37/38).

Essa é a impressionante tarefa do Estado e do seu veículo de ação, que é a Administração Pública.

A primeira fase da história do Brasil não oferece muitos subsídios para os temas da atualidade, senão para confronto e meditação.

A estrutura era absolutista e o tamanho dos encargos de desenvolver uma colônia do porte do Brasil levou Portugal a optar pelo sistema de delegação de poderes.

Era impossível a administração direta, não só pela extensão do território, como pela ausência de recursos humanos e financeiros e a inexistência de comunicações fáceis.

Dessa maneira, já pelo regime político então dominantes em Portugal, já pelas contingências materiais, a situação das populações era da mais inteira e completa dependência.

Castro Rebello registra assim as suas impressões sobre os primeiros tempos da colônia: "Foi, portanto, o enfeudamento da terra o meio que empregou sabiamente a Coroa Portuguesa para se assegurar de seu domínio e de sua exploração. Nomeiam-se, então, os primeiros donatários com quem divide ela aquele domínio e seus proventos. As capitanias são inalienáveis, transmissíveis por herança, respeitado o morgadio. Os donatários são, destarte, de "júri e herdade", os senhores de suas terras. (In Max Fleuss, História Administrativa do Brasil, pg. XII).

Sabe-se, todavia, que o regime demorou pouco tempo, revertendo as capitanias à administração da Coroa.

Operou-se aí a delegação política necessária desde que o Governador Geral do Brasil não tinha a menor possibilidade efetiva de ter o comando de todo o extensíssimo território.

Rodolfo Garcia, na sua famosa História Política e Administrativa do Brasil, diz que a adoção das capitanias foi feita quase a esmo, com muito pouco conhecimento da extensão doada e sem outra limitação além da municidência do régio doador. Estabelecia-se um contrato enfiteútico em virtude do qual se constituíam em perpétuos tributários da Coroa.

Ao Capitão incumbia criar vilas, com seu termo, jurisdição, liberdades, insígnias, onde julgasse conve-

niente, no litoral e à margem dos rios navegáveis.

No sertão, só poderia erigir vilas a uma distância de seis léguas, uma das outras. Podia criar e prover o lugar de tabeliães do público e judiciais e exercitar toda a jurisdição cível e criminal.

O regime tributário era de percepção direta, no sistema de dizimos. Os donatários pagariam o quinto do produto das minas e do comércio de ouro e prata.

De certos produtos haveria a partilha entre o donatário e o rei. Daí a expressão *repartição*, que era onde se deveriam fazer tais partilhas, expressão hoje assimilada por evolução semântica a dependências públicas.

Um falso conceito de segurança nacional, politicamente aviltado, passou a oprimir a administração pública brasileira, sob a ótica militarista e sem nenhum critério científico. Na prática, entronizamos uma contrafação. Na verdade, as funções do Estado não se contrapõem, os poderes é que se contrapõem.

Quando o regime político passou da atuação direta dos donatários para o Governador Geral, as Câmaras Municipais assumiram enorme proeminência durante o período colonial.

Elas eram um poder representativo, tinham o governo econômico da capitania e acumulavam ainda certas funções judiciais.

O estudo, assim, das Câmaras Municipais tem significativa importância na formação da nacionalidade brasileira e no desenvolvimento da nossa estrutura política.

Tratam as Ordenações Filipinas das atribuições das Câmaras e dos deveres dos vereadores.

Podiam impor posturas, fixar taxas, dispor sobre a jornada dos trabalhadores, a soldada dos criados, as cobranças extraordinárias, chamadas de *fintas*, quando as rendas não fossem suficientes; de impostos

para a alimentação dos presos e sua condução etc.

Abia-lhes a nomeação de empregados, de juizes, *almotacés*, dos recebedores de sisas, dos depositários públicos, dos avaliadores dos bens penhorados, dos alcaides, dos capitães-mores, dos sargentos-mores, dos juizes de vintena, além de outras atribuições.

Salienta ainda Rodolfo Garcia que as Câmaras Municipais, "não satisfeitas com as atribuições que lhes davam as leis e pelo concurso de diversas causas, arrogaram-se outras que de modo algum se podiam conciliar com a natureza e a índole do poder municipal".

Assim é que promoviam a guerra e assentavam a paz com os gentios, decretavam a criação de arraiais, convocavam juntas para discutir e deliberar sobre negócios da capitania, exigiam que os governadores comparecessem pessoalmente no Paço da Câmara para com ela tratar dos negócios públicos, chegando até, mais uma vez, a suspendê-lo e nomear outros que os substituíssem enquanto o governo da metrópole providenciasse a respeito". (Op. cit. pg. 94 e 95).

Todavia, o Brasil moderno começou com o evento da mudança da família real e daí para a nossa independência.

A nossa estrutura era extremamente atrasada, debruçada quase exclusivamente sobre a exploração rural e com uma terrível distribuição de terras, cujas desigualdades se projetam até os dias atuais, impondo o ingente esforço da reforma agrária, de difícil execução.

Primeiro Chagas disse que a invasão francesa a Portugal, em 1807, teve como consequência, em primeiro lugar, a inversão política dos papéis, transmutando-nos de colônia em metrópole, o que Sylvio Romero chamou de a *inversão brasileira*; em segundo lugar, a transição como consequência natural dos fatos, em surpreendente antítese com o que se passava ao mesmo tempo com os outros países da América espanhola.

É opinião dominante dos historiadores e políticos de que essa transição natural propiciou a instauração do regime monárquico brasileiro e possivelmente terá preservado a nossa unidade.

Ainda que essa matéria seja sedutora e relevante, não é o objeto da presente palestra.

Somos por isso obrigados a retomar o fio das nossas modestas considerações dentro do objetivo proposto.

A tarefa do Império e posteriormente da República foi praticamente de construir uma nação, em face da estrutura extremamente deficiente com que a independência nos encontrara.

A indústria fora reprimida, salvo a da cana-de-açúcar e os pequenos mistères de ofício; os portos eram monopólio dos portugueses até o ato da abertura em 1808, por influência inglesa e como contrapartida ao apoio à família real em sua fuga. Só então criaram-se os correios, abriram-se bancos, instalou-se a justiça superior, que até o vice-reinado dependia de Portugal. Estradas, praticamente não havia, senão em função da exportação e da ligação dos centros de mineração.

Tudo praticamente por construir.

Essa foi a tarefa monumental dos nossos políticos do Império e da República.

Agora nos cumpre, num salto da História, a visão da modernização da administração pública segundo a entendemos.

ELEMENTO HUMANO

É surpreendente registrar que o elemento humano no Brasil somente começou a ter expressão efetiva a partir da revolução modernizadora de 1930.

Sob o impacto das pregações da Aliança Nacional Libertadora, no conflito das idéias, desenvolveram-se tanto o direito social dos trabalhadores, como o dos funcionários civis.

Themistocles Brandão Cavalcanti faz o histórico do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, cujas tentativas remontaram desde 1907 com o projeto Justiniano Serpa; depois o de Alcindo Guanabara, de 1910, o de Graccho Cardoso de 1911, o de Moniz Sodré em 1913, o de Camilo de Holanda de 1914, e vários outros que seria tedioso insistir.

Na verdade, a disciplina da matéria veio a partir da revolução de 30, como se disse.

Surpreendentemente a Constituição de 1891, apesar da liderança de Ruy Barbosa, nada dispunha a respeito do funcionalismo público. Também sobre os seus direitos silenciava a Constituição do Império e somente a partir da Carta de 34 ga-



A modernização da administração pública passará necessariamente pela democratização das oportunidades e pelo rigoroso princípio da seleção através do mérito, por meio de concurso de títulos e de provas, acessível a todos, sem as facilidades da vaga regra geral atual, mantida a respeitabilidade do Serviço Público.

nhou a matéria do funcionalismo público a tutela constitucional.

Sucessivamente todas as outras Constituições vêm dispendo sobre o tema e é claro que a futura Constituinte manterá e ampliará o capítulo pertinente aos servidores públicos.

A disciplina atual acha-se no Artigo 97 da presente Carta.

Entendemos que a modernização da administração pública há de passar necessariamente pela democratização das oportunidades e pelo rigoroso princípio da seleção através do mérito, por meio de concurso público de títulos e de provas, acessível a todos. As exceções devem ser previstas constitucionalmente e para os casos restritos de investidura de natureza política ou de alta especialização, sem as facilidades da vaga regra geral atual.

É óbvio que o provimento de funções tais como a de Ministro do Su-

premo Tribunal Federal, que são a expressão máxima do judiciário, pela sua natureza, não pode depender de concurso.

Mas a vaga expressão "salvo os casos indicados em lei", deve ser banida do texto constitucional, pelas facilidades que enseja, pelos abusos que propicia.

Ainda agora, recentissimamente, no meu Estado, penosamente a Assembléia Legislativa aprovou uma lei de exceção permitindo o provimento no Tribunal de Contas do Estado de cargos de altíssima remuneração, independentemente de concurso. A consequência foi que parentes próximos das autoridades foram aquinhoados à margem do critério do mérito.

Esses exemplos tendem a medrar e o oportunismo político afeta o conceito, a eficiência e a isenção na administração pública pela opção do uso imoderado do poder transitório.

Tenho, assim, como um dos pressupostos da respeitabilidade da administração pública a adoção de critérios neutros, igualitários e acima das contingências de grupos ou de momentos.

A ESPECIALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES

Muitas instituições brasileiras cresceram ao sabor de conveniências momentâneas. Passada, porém, a justificativa inicial, ao invés de desaparecerem, cresceram, perpetuaram-se.

Outras atenderam a objetivos específicos, a ênfase dada a certos problemas. Perpetuaram-se também, sem a visão de conjunto.

IDÉIAS

A conseqüência é que ora há carência de atuação do Estado em determinados setores, pelo excesso de organismos tópicos; ora há superposições inconcebíveis.

Citarei alguns exemplos:

A Fundação Serviços de Saúde Pública — FSESP nasceu do esforço de guerra, em 1942, se não me engano.

O Brasil engajou-se ao lado dos Aliados, havia enorme carência de borracha natural e a América do Norte por todos os meios e modos necessitava aumentar a sua produção. Sabidamente a Amazônia era a região onde tais recursos poderiam ser desenvolvidos de forma emergencial, já que é o "habitat" da borracha natural.

Em 1912 a produção atingira o seu climax, quando foram exportadas 42 mil toneladas. Depois veio o declínio, com a brutal queda dos preços, e a plantação racional e sistemática na Malásia.

A Fundação Sesp foi criada como esforço de guerra para assistir às populações nordestinas convidadas a se transladar para a Amazônia, na maior migração oficial promovida no Brasil e tinha por objetivo assegurar as condições de saúde que possibilitassem a reocupação imediata dos seringais nativos.

Passada a guerra, a Fundação continuou e hoje trata concorrentemente de abastecimento de água por este Brasil afora, em superposição a outros programas.

Mas, há também deficiências e covardias. A Previdência Social, cujos primórdios remontam à Lei Eloy Chaves, em 1923, ainda hoje é desarmônica e está longe de ser universal. O tratamento no campo é desigual e os funcionários públicos estaduais e municipais dela estão excluídos, a depender da iniciativa dos respectivos organismos públicos.

Faltou a ação corajosa de estabelecer a convergência de esforços, de criar um organismo verdadeiramente universal, convergente, embora com a coparticipação de todos os setores.

Temos, assim, ora superposições, ora carências, e é evidente que a modernização da administração pública teria de passar pela adoção de soluções lógicas, abrangentes, democráticas e fiscalizadas.

A RESPONSABILIDADE CIVIL

Trata-se de uma das pedras angu-

lares da administração pública e responsabilidade civil.

A atual Constituição adotou o princípio da responsabilidade direta do Estado, mas apenas subsidiária do funcionário responsável pelo ilícito, nos casos de culpa ou dolo.

É evidente que essa norma é insatisfatória e que a responsabilidade civil do funcionário deve ser solidária.

*A Constituição de 1981,
apesar da liderança de
Ruy Barbosa, nada
dispunha
a respeito do
funcionalismo público.
A Constituição do Império
também silenciava sobre os
seus direitos. Somente a
partir da Carta de 34
ganhou a matéria do
funcionalismo público
a tutela constitucional.
Todas as outras
constituições
vêm focalizando o tema*

Juntamente com o Estado, o responsável direto pela lesão deve poder ser demandado de imediato. Tal providência aumentará a noção do dever, servirá de coibição forte aos tão freqüentes abusos da administração pública.

Isso não impede a prática da delegação, que se impõe como norma de agilizar as decisões.

A responsabilidade civil aqui prevista é da ocorrência de culpa provada do funcionário e não na hipótese de responsabilidade apenas objetiva.

A LIBERDADE DE INICIATIVA

O Poder Público, no Brasil, ao longo da história ora ocupou espaços vazios, por omissão da iniciativa privada, ora interveio em setores em crise; ora ainda passou a explorar atividades econômicas sujeitas a regime de monopólio por força de decisão política, visando a preservar os superiores interesses nacionais. É o caso do Petróleo e da Energia Atômica.

No campo econômico, deve ser posta em prática a regra de que, salvo a hipótese de monopólio ou de alto interesse nacional, a liberdade de iniciativa deve ser reconhecida.

A administração pública se aliviará do encargo inútil de decidir sobre atividades que nada têm com estas hipóteses, extinguindo o rendoso comércio de patentes.

Uma administração moderna deve ser, assim, simples, aberta e desvinculada de atividades ociosas.

Qual a razão de ordem pública, por exemplo, que ainda justifica a concessão de licença para postos de gasolina?

A remota história absolutista brasileira ainda não perdeu de todo as suas raízes e o Estado moderno deve ter a coragem de enfrentar tal vocação cartorial.

São centenas de milhares, talvez, os alvarás, licenças que cobrem o nosso patrimônio mineral. Um regime escandaloso, que ainda sobrevive, da chamada Lei do Protocolo assegura prioridade a quem chegar no segundo que antecede ao concorrente. Ai prevalece o formalismo e a falsa equidade, em detrimento do interesse coletivo. Mas, em seguida, o Estado se omite e permite que as concessões sejam negociadas, sem a menor visão do interesse coletivo.

Trata-se de um dos grandes e mais vergonhosos negócios da República e que prospera à sombra de uma administração omissa, por força de herança recebida do regime anterior e cuja modificação tarda.

Na verdade, os corretos administradores atuais, sobre os quais não pesa a menor suspeita, não têm possibilidade material de defender de forma eficaz o interesse público em tal emergência.

A modernização da administração pública passaria pela proibição da alienação de cartas-patentes, desde que não se pode negociar a vontade do Estado, cabendo ao particular alienar tão-só o seu fundo de comércio.

Por outro lado, impor-se-ia a coparticipação da sociedade através de seus representantes, no controle de tais concessões. Jamais poderá ser ato de arbitrio, ou de restrito ou de um grupo fechado, sem responsabilidade civil.

A INTEGRAÇÃO NACIONAL

As decisões nacionais não devem ser concorrentes e sim convergentes.

Quando os interesses disserem respeito também os Estados e Municípios, obviamente, essas unidades devem participar da decisão, em busca da eficácia, do impedimento do desperdício, da corresponsabilidade, do maior controle e da convergência de vontades.

A Previdência Social, a Saúde, o Ensino, os Transportes são exemplos eloqüentes dessa integração indispensável.

A DEFESA DA TRANSPARÊNCIA E DA PROBIIDADE

É indispensável uma tutela eficiente dos direitos das minorias, às quais deve ser assegurada a faculdade de veto em decisões qualificadas e que atentem contra as normas legais.

Necessariamente, as atividades econômicas exploradas pelo Estado ou por delegação deste deveriam sê-lo sob a forma de companhias abertas e delas o Estado deve retirar-se tanto quanto o objetivo colimado tenha sido atingido.

A responsabilidade civil pelos ilícitos não pode ficar circunscrita à reposição proporcional ao erário. Em situações tais, no caso de lesão ao erário, além da inabilitação política, o perdimento de bens do infrator deve ser total.

Nos países socialistas, a punição chega até a pena de morte; nas democracias, a defesa do erário, que não pode chegar a tais extremos, deve, pelo menos, consignar uma pena econômica de tal monta que jamais estimule a apropriação de recursos públicos por ato ilícito de quem quer que seja.

Como bem acentua Oswaldo Aranha Bandeira de Melo, "o Estado-poder estabelece normas jurídicas sobre a conduta dos indivíduos, de que se compõe o povo do Estado-sociedade, isoladamente ou em comunidades por eles criadas, facultando-lhes poderes e reconhecendo-lhes direitos, de modo a desfrutarem a melhor vida social, ao mesmo tempo que lhes veda a prática de determinados atos, considerados contrários à ordem social e lhes impõe a consecução de outros, havidos como condizentes com que envolvem deveres e obrigações.

Na verdade, o Estado-Poder só se justifica pela busca do bem comum e da igualdade social.

A atualização da Administração Pública e suas implicações

Sebastião Medeiros da Silva (*)

Vivemos um momento extremamente importante da história da Administração Pública brasileira. Pela primeira vez, neste País, tem início uma reforma administrativa sob a égide de um Governo democrático. Nos últimos 20 anos, o centralismo administrativo, aliado a um centralismo político jamais experimentado em nosso País, gerou um tal quadro de disfunções que acabou levando a um modelo de administração pública perigosamente distanciado da realidade nacional. Atendendo a compromissos assumidos com a Nação, o Governo da Nova República deu início a uma reforma administrativa caracterizada por objetivos que devem reverter completamente este quadro. Restauração da cidadania, democratização, descentralização e desconcentração, revitalização do serviço público e valorização de seu servidor, melhoria dos padrões de desempenho são os princípios norteadores desta reforma. Com a restauração da cidadania, teremos cidadãos providos de meios para a prática da exigência de seus direitos. Com a democratização da ação administrativa do Governo, teremos ampliada a garantia de incorporação das posições dos diversos segmentos da sociedade. A descentralização e a desconcentração da ação administrativa implicam no reestabelecimento do federalismo e do municipalismo. Em decorrência da revitalização do serviço público e valorização de seu servidor, teremos servidores motivados



para o exercício de suas funções.

Finalmente, a melhoria dos padrões de desempenho tem como implicação significativa a alocação mais eficiente de recursos.

Desta forma, os princípios que estão a guiar esta reforma, se observados,~ como certamente o serão, constituem-se num excelente referencial para a adoção de uma administração pública capaz de atender, com eficiência e eficácia, à dinâmica das demandas da sociedade brasileira.

Com estes princípios como guia, a questão que se coloca a seguir pode ser expressa como nas palavras do prof. Gerald E. Caiden(*): reformar o quê? Por que, quando, como, em que proporção, com que êxito?

(*)Caiden, Gerald E.: Administração do Desenvolvimento e Reforma Administrativa. Coletânea Inovação na Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas.

*Doutor em Administração Pública pela Universidade de São Paulo e secretário-geral da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa do Ministério da Administração

Uma reflexão sobre a administração pública nos leva imediatamente à identificação de três das suas componentes básicas: organização, aparato legal vigente e recursos humanos.

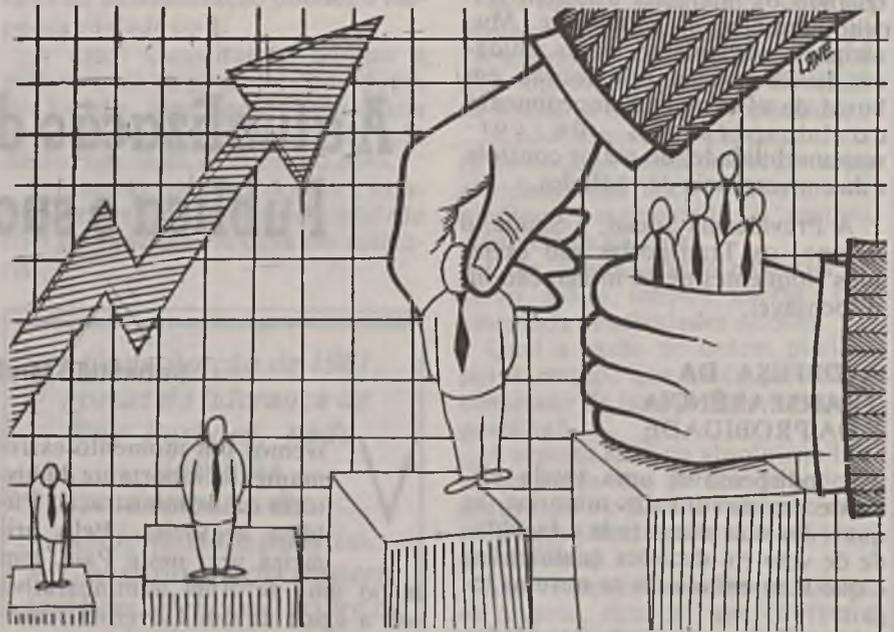
O desempenho do serviço público depende certamente da qualidade destas três componentes fundamentais. Devem ser elas, portanto, os objetos primeiros de atenção no processo de reforma e de modernização da administração pública.

De acordo com o sistema de informações organizacionais da Semor, a organização federal possui mais de 20.000 órgãos e entidades na sua estrutura, dentre os quais proliferam autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista etc.

Neste complexo organizacional, podem ser identificadas sem muita dificuldade instituições que atualmente podem ser consideradas desnecessárias, no sentido de que, face ao atual estágio do desenvolvimento nacional e das competências da União, podem ser repassadas à iniciativa privada ou até mesmo extintas. Muitas outras há ainda que são superpostas, no sentido de que desenvolvem atividades semelhantes na área de competência de um ou mais ministérios, ainda que no exercício de funções típicas da União. Finalmente, podem ainda ser identificadas instituições complementares, isto é, aquelas cujas respectivas atividades básicas são interdependentes, mas que, de fato, não observam a complementariedade.

Um estudo minucioso destas categorias de instituições aliado à vontade política que culmine com decisões de extinção, de repasse à iniciativa privada, de fusão, de incorporação ou ainda de redefinição de péis, permitiria um razoável enxugamento da máquina governamental, o que já teria foros de uma reforma parcial.

Parcial, pois, na realidade uma reforma mais profunda depende, a nosso ver, de uma redefinição das competências da União, face ao atual estágio do desenvolvimento do País, aos interesses da Segurança Nacional e à vocação democrática do povo brasileiro, o que certamente se constituirá numa preocupação para a Constituinte. Este fato ensejaria um novo modelo para a admi-



O desempenho do Serviço Público depende certamente da qualidade de três componentes fundamentais: aparato legal, organização e recursos humanos, que devem ser os objetos primeiros de atenção no processo de reforma e de modernização da administração pública ora em debate com amplos setores da sociedade

nistração pública federal, com repasse aos Estados e municípios e à iniciativa privada daquelas funções, cuja permanência entre as competências da União, o contexto sócio-político-econômico e cultural do País não mais justifica.

Como conseqüência, teríamos, de sobra, um alto nível de descentralização, de desconcentração e, ainda, um nível suportável de burocracia. Além disso, seria muito mais simples o exercício de manter atualizada a administração federal.

Outro complicador para a atual administração federal é o aparato legal em vigor e que dá embasamento às suas ações.

Este aparato, constituído pelo

Decreto-lei 200/67, por leis especiais e por regulamento, põe, de certa forma, uma camisa-de-força no dirigente público. Excessivamente regulamentado, não permite que a administração pública tenha a flexibilidade necessária diante da dinâmica das demandas nacionais.

De fato, a absorção, pela administração pública, das modernas técnicas da administração, fica inibida pela legislação vigente. O dirigente público só pode fazer o que a lei estabelece ou permite, enquanto que o administrador privado pode tomar qualquer iniciativa que a lei não proíba.

Ignorando a heterogeneidade inerente à administração pública, o referido aparato a leva a dar tratamento igual a desiguais.

Em certas situações, a legislação é por vezes tão exuberante que gera conflitos de competência e cria indefinições no exercício de atividades, com sérios prejuízos para a proteção do usuário do serviço público.

Exemplo típico é o caso da farta legislação que regula a defesa do consumidor, onde, apesar da existência de 284 atos legais e regulamentares e de 32 órgãos que lhes devessem dar cumprimento, não se conseguiu, até agora, proteção adequada.

Não raro, medidas de caráter político e de motivação superam o próprio direito positivo. Como exemplo recente, temos o veemente apelo do presidente Sarney, prontamente atendido pela população,

por ocasião do lançamento do Programa de Estabilização Econômica.

Sem o engajamento ocorrido, não se teria logrado êxito, apesar de todas as leis e de todos os órgãos existentes e que têm como finalidade a defesa do consumidor.

Em razão da prática administrativa e do papel que se exige do Estado moderno, faz-se necessária a revisão da legislação atual, com a edição de uma lei orgânica que estabeleça os princípios gerais pelos quais deve pautar-se a administração pública, permitindo-lhe, porém, a flexibilidade necessária ao cumprimento oportuno e eficaz do seu papel.

Finalmente, vem a componente da qual depende fortemente o êxito de qualquer movimento de reforma e modernização da Administração Pública: os seus recursos humanos.

Destes, 540.000 estão em atividade na Administração direta e nas autarquias. Dentre eles, contam-se 126.000 estatutários e 410.000 celetistas. Há ainda 170.000 inativos e 136.000 pensionistas, de acordo com informações da Sepec/Dasp. Além disso, as empresas públicas e as sociedades de economia mista contam com 629.721 servidores, enquanto que as fundações abrigam outros 90 mil e os bancos federais, 187.513.

O servidor público federal está hoje com a imagem de certa forma comprometida perante a opinião pública, não por sua culpa, mas por circunstâncias que o desmotivaram para o exercício de um serviço público realmente ágil e eficiente.

Com um Estatuto que data de 1952, com um plano de classificação de cargos que, embora tenha pouco mais de 10 anos, encontra-se evadido de inadequações, não há como motivar o servidor público para reforma alguma e, portanto, não há como reformar.

Com a sensibilidade política que lhe é peculiar, o ministro Aluizio Alves vem trabalhando decididamente para reverter este quadro. Empenhado no desenvolvimento e implantação de um novo Estatuto, de um novo Plano de Classificação e Funções, de um Plano de Previdência e Assistência ao Funcionário Público, de um Plano de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos, o Ministro da Administração está criando condições para que possa ser realmente efetivada uma reforma profunda da Administração Pública Federal.

Por uma política de informação documental

Adelaide Ramos e Côrte (*)

A Reforma Administrativa é um espaço aberto para se estabelecer uma política de informação documental para o setor público onde as decisões deverão deixar de ter o caráter casuístico e passar para um estágio de ação decisória baseada na informação, tendo em vista a necessidade de continuidade dos programas e de sua não descaracterização a cada gestão.

O Governo da Nova República trouxe de volta ao cidadão brasileiro o desejo de lutar e a esperança de vencer os obstáculos que o impedem de ter uma vida saudável. Exemplo disso é o empenho de todos no sucesso da nova política econômica adotada pelo Governo.

A esperança de mudanças é sentida em todos os segmentos da sociedade. Neste cenário, surge o Plano de Reforma da Administração Federal com o objetivo de agilizar a máquina estatal, de valorizar o servidor público e de tornar o setor público eficiente, como bem o diz o professor Belmiro Siqueira.

A Reforma Administrativa oportuniza a participação democrática neste processo de mudança de estruturas, que é considerado vital para o compromisso democrático do Governo da Nova República.

Nesta perspectiva, faz-se necessário atentar para o problema da Informação Documental e sua importância como suporte às decisões governamentais no cenário brasileiro e mais especificamente na Administração Pública.



Informação documental é a informação técnica, científica, cultural, educacional e administrativa, que, estando sob qualquer tipo de suporte (livro, revista, mapa, fita magnética, disco, disquete, microformas, etc), tem por objetivo transferir ou transmitir conhecimentos gerados ou produzidos por uma pessoa ou por uma instituição.

O conhecimento produzido não tem valor se não for divulgado. Ele deve ser transferido à sociedade que dele fará uso para melhorar, aplicar e até mesmo gerar um novo conhecimento.

A qualidade da informação disponível para a sociedade, tanto o indivíduo quanto o grupo, determina o grau de desenvolvimento desta sociedade e o nível de vida do cidadão é caracterizado pelo critério de uso da informação quando da decisão de seus problemas.

Neste sentido, a informação

(*) Graduada pela Universidade de Brasília em Biblioteconomia e Documentação, atualmente aluna regular do Curso de Mestrado em Biblioteconomia na mesma Universidade. Bibliotecária da Fundação Centro de Formação do Servidor Público-Funcep.

IDÉIAS

torna-se vital tanto para a subsistência do indivíduo como da Sociedade. E por isso é preciso torná-la disponível para o cidadão; é necessário considerá-la como um serviço de utilidade pública, um serviço que existe para o bem comum, onde é oferecida ou tornada acessível e disponível em quantidade e qualidades suficientes para atender os anseios individuais e da coletividade.

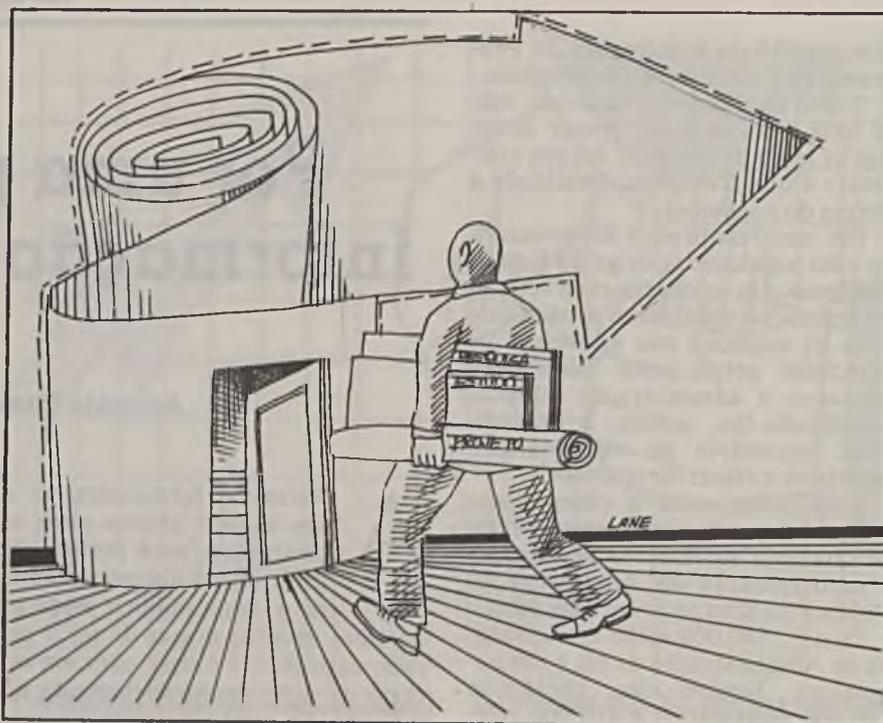
Não se pode buscar a democracia sem considerar que o reencontro da via democrática se dá através da democratização da informação. A proposta da Reforma Administrativa é aumentar o grau de participação do cidadão na vida nacional e isto equivale a desenvolver meios que permitam o livre acesso à informação, para transmitir o conhecimento produzido, o que levará o indivíduo a conscientizar-se de seu papel na sociedade e identificar-se com os seus valores mais autênticos.

Estabelecer uma política de informação para o setor público é necessário e urgente. Implica em dar condições físicas, financeiras e humanas aos setores responsáveis pela busca, tratamento, preservação e difusão de conhecimentos, papéis desempenhados pelos Arquivos, Bibliotecas e Museus nas organizações.

Essa política permitirá fixar diretrizes filosóficas quanto à geração, tratamento e uso racional de documentos e informações, de modo a permitir não só o apoio efetivo às ações governamentais e às necessidades do usuário do serviço público, mas também a preservação da memória nacional.

É necessário investir no desenvolvimento e na melhoria do tratamento dos acervos documentais e dinamizar a utilização dos produtos e serviços informacionais, utilizando-se equipamentos modernos para permitir a transferência do conhecimento de maneira eficiente.

Todo cidadão que faz uso racional dos recursos e serviços informacionais oferecidos pelas bibliotecas, arquivos e museus, na administração pública, como suporte às suas atividades profissionais, percebe que, nos últimos anos, esses serviços foram totalmente excluídos das prioridades de governo. O hiato entre a geração e a divulgação do co-



A máquina estatal só passará a produzir em sua plenitude, quando o servidor público voltar a fazer uso da informação registrada, para tomar decisões, desenvolver projetos, estudos e pesquisas. Assim, as decisões deixarão de ter caráter casuístico e passarão a um estágio de ação decisória baseada na informação.

nhecimento torna-se cada dia maior.

Acervos documentais desatualizados, arquivos destruídos, escassez de recursos financeiros e materiais, desmotivação dos servidores são fatos plenamente constatáveis nestes setores.

A máquina estatal só passará a produzir em sua plenitude, quando o servidor público voltar a fazer uso da informação registrada para tomar decisões, desenvolver projetos, estudos e pesquisas. Neste momento, as decisões deixarão de ter o ca-

ráter casuístico e passarão a um estágio de ação decisória baseada na informação, principalmente pela necessidade de continuação dos programas, projetos e ações no sentido de não descaracterizá-los a cada gestão.

A Reforma Administrativa surge como esperança de que esta situação seja alterada e que, de fato, possa ser estabelecida uma política de informação na Administração Pública. Para tanto, foi criada na Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal, a Comissão Especial para Preservação do Acervo Documental — CEPAD, integrada por profissionais de comprovada experiência nas áreas de Arquivologia, Biblioteconomia e Museologia, para juntos, num trabalho cooperativo e integrado, desenvolverem estudos que, subsidiados por um diagnóstico, resultem em propostas concretas e possíveis de serem executadas na tentativa de dar à informação documental o seu real valor.

É preciso, pois, que, obedecendo a preceitos democráticos, adote-se uma política de informação documental para o Setor Público, tornando a informação um bem social, nela reconhecendo um direito do cidadão tão importante e necessário quanto à educação, o trabalho e a saúde.

É preciso repensar o Estado e suas relações com a sociedade

Maria do Socorro M. V. de Carvalho (*)

A Reforma Administrativa recolora mais uma vez em discussão o problema da inovação e mudança na administração pública, que tanto tem preocupado aqueles que, de uma forma ou de outra, ocupam-se das questões pertinentes ao desempenho do aparato governamental.

A idéia de Reforma Administrativa tem aparecido como estratégia através da qual se busca inovar na administração pública, objetivando torná-la um instrumento ágil para a implementação das políticas de Governo.

Discutir Reforma Administrativa significa discutir o próprio papel do Estado e do aparato de que se utiliza para garantir a prestação dos serviços demandados pela sociedade. Como a administração pública assume traços do Estado que integra, temos primeiro que repensar o Estado Brasileiro e suas relações com a Sociedade.

Assim não é de estranhar que sempre que ocorrem mudanças no Sistema Político do País, surjam movimentos de Reforma Administrativa, exatamente para adequar a máquina do Governo às diretrizes de sua Política. É preciso notar que a primeira grande Reforma da Administração Pública Federal, ocorrida nas décadas de 30/40, surgiu sob a égide do Estado Novo. A última reforma, consubstanciada no Decreto-lei 200/67, foi conduzida sob orientação do primeiro Governo Revolucionário de 1964.

Hoje, estamos vivendo uma nova fase no país, em que a sociedade de-



manda uma maior participação democrática. A Nova República retoma o ideal reformista, anunciando a realização de um amplo debate, com a participação de todos os segmentos da Sociedade.

É natural que, na Nova República, o Governo considere prioritária a Reforma da Administração Pública, para eliminar da máquina do Estado características consideradas em desacordo com os ideais que fundam a Aliança Democrática.

De acordo com os pronunciamentos do Sr. Ministro da Administração, Aluizio Alves, faz-se necessário remover as camadas de *inércia* e *inação* da administração pública e dotá-la de *simplicidade* e *clareza*, ou seja de *transparência democrática*. É necessário instituir uma base orgânica, moderna, ágil e competitiva para que o formidável aparato do Estado se torne realmente instrumento a serviço do bem comum.

O objetivo maior das experiências de reforma administrativa, conforme se pode observar a partir de uma análise retrospectiva, tem sido sempre o de oferecer maior eficiência à máquina do Estado, para tornar possível a implementação dos planos e programas de Governo. O que tem variado, ao longo de meio século, têm sido as prioridades estabelecidas e as premissas que servem de fundamento à Reforma. Mesmo em relação a prioridades e premissas, é possível identificar, tomando por base o excelente trabalho de pesquisa de Beatriz Wahrlich, idéias muito semelhantes. Veja-se, por exemplo, que a Reforma Administrativa desenvolvida nas décadas de 30/40, considerou como uma das áreas principais de reforma a Administração de Pessoal, tendo o sistema do mérito como pedra angular.

A Reforma de 1967, bem como a que ora se inicia no País, também considera o fortalecimento do sistema do mérito um dos seus principais objetivos. Afirma o Ministro Aluizio Alves que para reformar a base do serviço público, é necessário elevar a condição do mérito como primordial e prioritária.

Outra premissa básica da Reforma que ora se propõe — voltar o esforço da reforma da administração pública federal para a valorização do usuário do serviço público — também esteve presente nas reformas de 1930/40 e 1967.

Joaquim Neves afirma que, na reforma das décadas de (1930/40), chegou-se ao requinte de criar a denominação servidor público para dar a dimensão do seu verdadeiro papel. Também se procurou enfatizar os valores morais que deveriam orientar o comportamento do servi-

(*) Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas e professora do Departamento de Administração da Universidade de Brasília, UnB

IDÉIAS

dor público. Chegou-se mesmo a criar um *slogan* de que o verdadeiro servidor público era aquele que tinha como norma de vida: pobreza e anonimato.

O Ministro Hêlio Beltrão, inspirador e líder do Programa Nacional de Desburocratização, instituído em 1979, afirma que o Programa foi criado para dar início a uma transformação essencial no comportamento da Administração Pública em relação a seus usuários: investir o usuário na condição de cidadão destinatário de toda a ação do Estado, ou seja fazer com que os usuários passem da condição de súditos à de cidadãos.

Uma das premissas básicas da atual reforma consiste em limitar a abrangência extensiva da ação estatal. Pretende-se racionalizar a máquina do Estado que se hipertrofiou, amortecendo a iniciativa privada e lhe tirando espaço. Tal hipertrofia seria responsável pela perda da eficácia da administração pública e pelo distanciamento de seus propósitos de bem servir ao cidadão e de executar eficientemente os Planos do Governo.

Observe-se que o diagnóstico do gigantismo da administração pública já foi considerado na proposta de reforma consubstanciada no Decreto-lei 200/67, que preconiza a transferência para a iniciativa privada da prestação de serviços que, por sua natureza, podem ser melhor executados fora do âmbito da Administração Pública.

Mais recentemente o Programa Nacional de Desestatização foi instituído para fortalecer o sistema de livre empresa, objetivando transferir para a iniciativa privada empresas que estavam na órbita do Estado e cujas finalidades poderiam ser melhor atingidas fora dele.

Como se pode observar, a partir dos exemplos aqui colocados, os diversos movimentos de Reforma por que tem passado a administração pública brasileira têm procurado assegurar à máquina governamental maior eficiência e eficácia, e ao mesmo tempo circunscreve a sua ação aos limites impostos pela norma constitucional. Tais esforços não parecem ter logrado o êxito esperado.

Uma análise conjuntural nos fornece um quadro bastante caótico. Além do gigantismo, podemos ob-

servar como características mais evidentes da administração pública brasileira a *superposição de atividades, o paralelismo de ações, a desarticulação, a excessiva centralização, que resultam em baixa eficiência, pouca eficácia e discutível efetividade**.

Somos forçados a questionar até que ponto a reforma administrativa é uma estratégia eficaz para introduzir a inovação e alcançar efetivas mudanças na administração pública brasileira.

Quanto aos agentes da Administração — os servidores públicos — apresentam-se extremamente desestimulados, face ao achatamento salarial a que têm sido submetidos, à falta de perspectiva de carreira e à

O objetivo maior da reforma administrativa é tornar o Estado mais ágil e oferecer condições para que se efetivem as metas definidas pelo Governo, no seu esforço para valorizar o social e realizar as mudanças prometidas pela Nova República, ao longo das campanhas que a antecederam.

ausência de benefícios complementares. Acrescenta-se a isto a multiplicidade de formas de ingresso ao serviço público, responsável por um quadro heterogêneo composto de servidores nem sempre capazes de executar com eficiência e competência suas funções.

Como reverter este quadro, se as diferentes tentativas de Reforma Administrativa não têm apresentado um resultado significativo? É urgente questionar o que se pode esperar da Reforma em curso, antes que o processo se consuma sem alcançar seus objetivos. É imperioso refletir

*Para melhor compreensão da utilização desses conceitos no contexto da administração pública brasileira, ver MOTTA, Paulo Roberto — "Doutrinas de Inovação na Administração Pública: A questão de valores". RAP/FGV:

sobre os sucessos e insucessos das experiências anteriores de Reforma, identificando as razões que contribuíram para tais resultados. Somente a partir daí é possível definir estratégias alternativas, que possam ser utilizadas para modernizar a administração pública. Um dos possíveis campos de investigação é procurar identificar os mecanismos que precisam ser acionados para o engajamento do servidor público no esforço permanente de modernização da ação da burocracia governamental.

Penso que a reforma como estratégia de mudança está em *crise de eficácia*. A questão maior que se coloca neste momento é a mobilização da sociedade, como um todo, em prol do melhor desempenho da administração pública. É preciso devolver ao cidadão a crença na capacidade da administração pública de gerenciar adequadamente os recursos que a sociedade coloca à sua disposição. A maximização do bem-estar social, a universalização do atendimento e a equanimidade na prestação são propósitos permanentes de qualquer processo de reforma de Administração Pública.

Como profissional da Administração de Recursos Humanos, tenho a convicção de que as Reformas não se efetivam sem o concurso das pessoas. Sabe-se, entretanto, que nem sempre a Administração Pública Brasileira tomou medidas efetivas para preencher seus quadros com pessoas identificadas com os valores mais positivos do serviço público. Conseqüentemente, não estão aptas a assumir conscientemente seu papel de servidor público, fiéis aos interesses maiores da sociedade e não orientadas para a satisfação de interesses próprios ou particularizados, como temos observado à sociedade.

Por outro lado, é importante assinalar que nos acostumamos com uma certa impunidade no Brasil. Os agentes públicos não são cobrados pela sociedade em relação aos seus atos. O formalismo presente na Administração Pública, fundado na doutrina da neutralidade burocrática, estimula o controle sobre o cumprimento de normas, regras e tradições, desprezando o resgate de compromissos com resultados socialmente relevantes. É possível esperar

que a Reforma venha contribuir para a superação desses vícios?

Acredito que só se obtém algum sucesso na modernização da administração pública, quando se atua na cabeça das pessoas. Mudanças culturais só se consumam em mais de uma geração. Não será mais fácil mudar estruturas do que o comportamento das pessoas? Espero que a Reforma Administrativa que ora se inicia procure mobilizar, através da *educação*, da *participação* e do *treinamento*, todos os servidores, notadamente os de nível gerencial, para o esforço de construção de uma nova administração pública. Mas que seja capaz também de mobilizar a sociedade brasileira no sentido de maior participação e controle das ações dos administradores. É preciso haver congruência entre o *discurso* e as práticas vigentes. O discurso oficial da nova república estabelece o mérito e a competência do servidor como valores fundamentais que precisam ser fortalecidos. E na prática, o que estamos fazendo para converter a retórica em ação?

Ao longo deste meio século, têm variado as prioridades e as premissas que servem de fundamento à Reforma. Mesmo assim, ocorrem idéias muito semelhantes e até o sistema do mérito foi a pedra angular da reestruturação que o Estado Novo tentou dos anos trinta até meados dos quarenta.

Espero que o Governo venha efetivamente a desempenhar esforços sistemáticos e permanentes para a formação de quadros mais comprometidos com os valores de austeridade, probidade e uso adequado dos recursos públicos, essenciais a uma administração pública que se quer democrática.

Fórum debate ética para o Serviço Público

Dielai Carvalho Pereira (*)

○ Fórum de Debates sobre as Diretrizes da Reforma da Administração Pública Federal, promovido nos dias 13 e 14 de março, pelo Ministério da Administração, foi um marco importante no processo brasileiro de reorganização institucional, que certamente antecipa o grande debate nacional em torno da Constituição.

A tônica predominante nas reflexões foi o novo comportamento do cidadão brasileiro, despertado com o programa de estabilidade econômica do Presidente Sarney. Sob diferentes ângulos e fundamentações ou conceitos, as importantes contribuições trazidas ao debate nacional por Carlos Lessa, Clóvis Ferro Costa, Deputado Irajá Rodrigues, Deputado José Gregori, Ministro Bento Bugarin, Jorge Hori, Piquet Carneiro, Ministro Xavier de Albuquerque, Senador Severo Gomes e pelos demais debatedores somaram-se às propostas da Câmara I, da Comissão Geral da Reforma da Administração Pública Federal, constituída pelo Ministro Aluizio Alves, em outubro de 1985.

Alcançou-se, nessa primeira etapa, o objetivo do Fórum, com ampla discussão das idéias formuladas no âmbito da Câmara I, encarregada de sugerir a estratégia governamental de mudança, visando a dotar o serviço público de condições institucionais, administrativas e gerenciais mais adequadas ao processo de democratização que o País vem atravessando.

Os temas de debate — Funções do



Estado e o papel da administração pública, Competências do Poder Legislativo e do Poder Executivo em matéria de descentralização; gestão, avaliação e controle da administração — proporcionaram oportunidade para análise dos instrumentos legais, ficando evidentes, em vários momentos, certos aspectos de coerência e efetividade que faltam aos meios atuais para conduzir aos objetivos que lhes deram origem.

Selecionar desse debate os pontos mais importantes que foram objeto de exame não é tarefa fácil. Constituem a base sobre a qual os técnicos, administradores, políticos e legisladores trabalharão, com o intuito de criar o ambiente propício ao pleno exercício dos direitos de cidadania.

Entretanto, o esforço deve começar imediatamente e apesar da dificuldade de isolar e tratar princípios e diretrizes dependentes de aspectos institucionais, políticos, sociais e es-

*Doutor em pedagogia e gerente de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa do Ministério da Administração

tratégicos, nos propomos a somar esforços para essa arquitetura.

O primeiro ponto, tratado no documento básico de discussão como "Princípios Fundamentais da Reforma", foi enfatizado por Carlos Lessa ao abordar questões referentes às "Funções do Estado e o Papel da Administração Pública Federal". Focalizando o tema sob o aspecto genético-constitutivo do panorama administrativo brasileiro, evidenciou o descompasso entre a modernidade do setor econômico e o desenvolvimento social e político, refletido pelas instituições político-administrativas.

Argumentou Carlos Lessa que, apesar do intenso processo de urbanização que mudou, em poucas décadas, a feição do homem brasileiro, "o Brasil ainda não tem um sistema de partidos característico de uma sociedade moderna, não tem padrões maduros de organização sindical e, em consequência, o grau de representatividade é reduzido".

Essa situação, ressaltada por quase todos os painelistas, se coaduna, aliás, com o que chamou de "matriz fortemente autoritária do Estado Nacional", buscando uma chamada "eficácia administrativa" para alcançar os objetivos do Estado.

Ocorre, porém, que o "Estado brasileiro constituiu-se antes de sermos Nação completa, originando o fato de que as instituições não nascem da vida social, mas são paridas pelo próprio aparelho do Estado"; nesse sentido, pode-se concluir que estão a serviço deste e não da Nação. Como evidência, cita exemplos públicos e notórios da ineficiência do serviço público para executar os programas sociais do Governo, com custos elevadíssimos e baixos resultados em face dos objetivos explícitos desses programas.

Outro aspecto referido é a relutância sistemática dos brasileiros em participar da vida comunitária, ou seja, de relações de caráter primário, o que ocorre com mais nitidez entre os estratos sociais que mais se beneficiam dos padrões do desenvolvimento econômico.

Com o Plano de Estabilização Econômica do Governo, "no momento em que o Presidente da República, num gesto de sabedoria exemplar, toma a decisão de criar as condições para que o nosso dinheiro

passa a ser forte", abre-se novo panorama: o Estado, declarando-se impotente, *per si*, para exercer suas funções, recorre à população, à Nação, para criar as condições de sucesso da reforma econômica. Esse fato originou, por extensão, um novo comportamento explicitado como cidadania. Na realidade, a recente transformação do homem brasileiro, de mero consumidor em fiscal, é apenas um início positivo, diga-se de passagem, para o comprometimento da população com o Estado e vice-versa.

Essa é, aliás, a proposta básica da Comissão Geral da Reforma, qual seja a de criar nova ética para o serviço público em que as ações da máquina estatal decorram de novas relações entre o estado e a sociedade.

Apesar do intenso processo de urbanização que mudou, em poucas décadas, a feição do homem brasileiro, o Brasil ainda não tem um sistema de partidos característico de uma sociedade moderna, não tem padrões maduros de organização sindical e, em consequência, o grau de representatividade é reduzido. O Estado nasceu antes da Nação (C. Lessa).

A partir de 28 de fevereiro, o que também foi ressaltado por Lessa, criam-se as condições exógenas para que a Reforma Administrativa, adogada pelo Ministro Aluizio Alves, conte com bases verdadeiramente efetivas para a sua realização.

É evidente, como arremata o apresentador, que "o povo passou por uma mudança qualitativa e que irá passar a ser fiscal do desempenho das máquinas públicas".

O Jurista Clóvis Ferro Costa abordou o tema situando a administração pública como veículo do Estado, enfocando suas funções numa sociedade democrática, ora legitimadas pelo direito público, ora pelo direito privado, restando ao direito administrativo a formulação de re-

gras especiais que convenham ao bom funcionamento do serviço público.

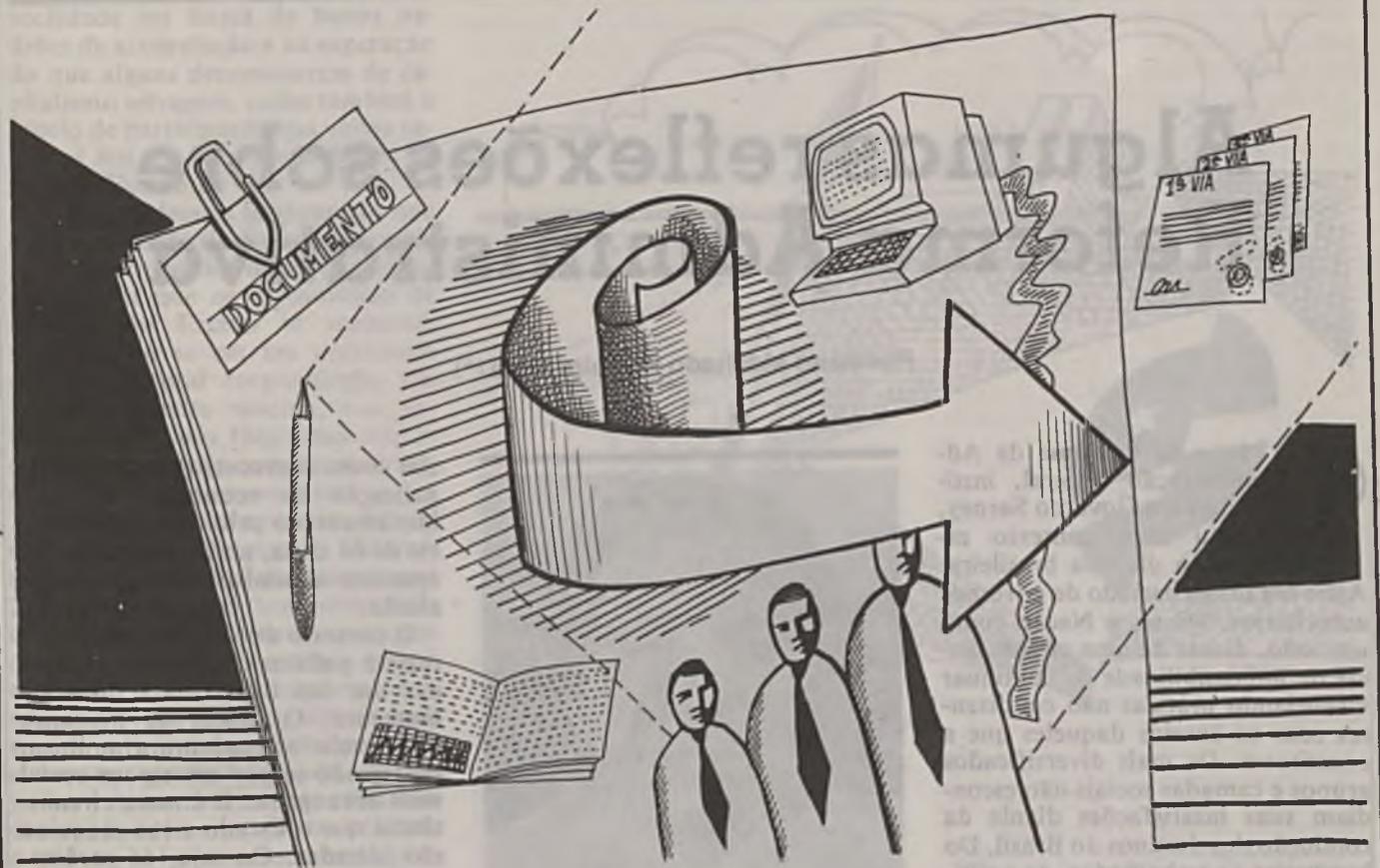
Fundamentando suas ponderações em consagrados autores, diz que não há por que aplicar regras especiais quando a administração resolve utilizar procedimentos do direito privado.

Esse talvez tenha que ser o grande acerto a proceder-se na administração pública federal, que transitou, desde a tentativa de modernização iniciada com o Decreto-lei 200, entre o direito público e o direito privado, sobretudo em questões contratuais.

A propósito das últimas medidas do Governo, afirma: "neste momento, o direito público intervém para que as regras do direito privado na sua fluência normal, voltem a prevalecer sem as distorções da hiperinflação e desmoralização da moeda, que é o valor de referência da vida moderna e da força dos contratos". Em outros termos, no momento em que a vida civil se desorganiza a tal ponto que as bases contratuais não são mais obedecidas, o Estado moderno tem o poder de agir como árbitro para coibir excessos e restabelecer o equilíbrio. Daí, a aparente contradição de o Estado moderno intervir para liberar.

Além de exercer a administração e a justiça, definida a primeira como um conjunto de funções de natureza técnica, intelectual e jurídica tendentes a alcançar o bem comum, pede-se ao Estado, cada vez mais, que proteja as atividades débeis. "De todos os lados chegam queixas e reclamos de uma minoria que não sabe mais sofrer ... O Estado é o grande suzerano: como o senhor de outrora, exige o serviço militar e o imposto, e com ele protege seus subordinados". Esse comentário, justificado pelos exemplos que dá e pelas próprias origens do Estado brasileiro, abordadas com as mesmas conotações do expositor anterior, sugere um recurso analítico, que, apesar de muito freqüente entre os teóricos da vida social e política, não foi mencionado uma única vez no Fórum: o Estado paternalista. Consciente ou inconscientemente, esse conceito se impõe por sua utilidade na explicitação de alguns compromissos ainda existentes entre o Estado e a Sociedade, cobrados

IDÉIAS



através do serviço público e que se originaram dos regimes políticos passados, instalados desde o período colonial.

A esse respeito, curiosa é a explicação da palavra *repartição* usada no serviço público, apresentada por Ferro. "O regime tributário era de percepção direta, no sistema de dízimos. Os donatários pagariam o quinto do produto das minas e do comércio de ouro e prata. De certos produtos haveria a partilha entre o donatário e o rei. Daí a expressão *repartição*, que era onde se deveria fazer tais partilhas, expressão hoje assimilada por evolução semântica a dependências públicas". Outro ponto referido pelo expositor ao tratar da administração pública é de que o sistema científico positivista que a fundamenta pressupõe administradores especializados. Na verdade, diz "as necessárias condições de coordenação, de harmonia, de eficácia, de economia, embora se apoiem em leis naturais ou científicas, tornam-se realidade e se mantêm mediante a ação humana".

É sabido que, embora constituindo-se num preceito consti-

Documento propõe alguns princípios para a nova organização do serviço público federal, como:
ampliação dos direitos da cidadania;
descentralização e desconcentração;
valorização do servidor e revitalização da máquina administrativa;
melhoria dos padrões de desempenho do homem e do aparelho.

tucional, a admissão ao serviço público tem encontrado várias justificativas para outras formas que não "a democratização das oportunidades pelo rigoroso princípio da seleção através do mérito, por meio de concurso público". Essas observações situam-se no quadro de definição das responsabilidades civis, da

liberdade de iniciativa, da especialização de funções, tratadas ainda no primeiro tema do Fórum e exploradas em todos os outros temas sob vários ângulos e que serão aprofundados na continuidade dos trabalhos da reforma da administração. De forma ora mais explícita, ora menos, os debates giravam em torno dos preceitos da Reforma da Administração Pública, proposta no documento "Diretrizes para a Organização da Administração Federal", amplamente divulgado e distribuído, cujos princípios são:

- ampliação dos direitos da cidadania;
- democratização da ação administrativa;
- descentralização e desconcentração;
- revitalização do serviço público e valorização do seu servidor; e a
- melhoria dos padrões de desempenho.

Em outra oportunidade, esperamos continuar os comentários sobre as contribuições decorrentes do Fórum, a partir dos outros temas abordados, e explicitar outros pontos desse documento.

Algumas reflexões sobre Reforma Administrativa

Hermano Machado Ferreira Lima (*)

○ Plano de Reforma da Administração Federal, instituído pelo Governo Sarney, surgiu num contexto específico da vida brasileira.

Após um longo período de governos autoritários, viu-se, a Nação como um todo, diante de uma circunstância de impossibilidade de continuar vivenciando práticas não condizentes com os anseios daqueles que a constituem. Os mais diversificados grupos e camadas sociais não escondiam suas insatisfações diante da condução dos destinos do Brasil. Do banqueiro ao trabalhador, do político ao intelectual, os números de insatisfeitos aumentava a cada instante.

Assim, o momento que ora vivemos não surgiu do nada mas reflete exatamente todo um contexto social específico em que os reclamos das organizações oposicionistas que souberam, na ocasião propícia, canalizar as insatisfações para oferecer à Nação um momento de decisão que podemos tomar como marco, foi a eleição de Tancredo/Sarney para a Presidência da República. O que sintetiza a ocasião é sem dúvida o desejo espontâneo, instintivo, corporificado no "Mudanças Já". Talvez possa parecer, a alguns, uma visão um tanto ingênua esta afirmativa. Como um simples "slogan", seria capaz de dar conta da complexidade dos interesses e conflitos em uma sociedade como a nossa? Sim certamente, os que assim a lerem terão sua parcela de razão, mas, se nos dermos conta do que ocorreu no Brasil daquele instante, se nos aprofundarmos um pouco mais e tentar-



mos estabelecer um paralelo entre o momento da eleição de Tancredo/Sarney e o agora, veremos que nada mais dá corpo e sintetiza o desejo da Nação do que a reivindicação por mudanças. E é no bojo deste contexto, neste amálgama de questionamentos que se inscreve a Reforma da Administração Federal.

Nesta Revista do Serviço Público, alguns já nos chamaram a atenção para o fato de que esta é a primeira vez que se faz uma Reforma Administrativa sem ser sob a égide de um regime autoritário. O Estado novo impôs sua reforma e o regime autoritário de 64 fez a sua. Têm razão. Mas este é apenas um lado da questão. É bom lembrar que reformas não se fazem no vácuo. Elas refletem também o contexto sócio-político da sociedade em geral. O processo de modernização da sociedade brasileira, instaurado pela Revolução de 30, não poderia deixar imune a máquina administrativa do Estado, as-

sim como o processo de internacionalização da economia brasileira implementado pelo regime autoritário de 64 tinha, no Estado e em seus aparatos administrativos, um forte aliado.

O contexto de criação de um novo regime político democrático é apenas um dos ingredientes do atual momento. O desejo de mudança transcende a conjuntura política, espargindo-se por um espaço social mais abrangente. E é nesta circunstância que o Estado e sua máquina são afetados. Ou seja, os parâmetros de eficácia da Reforma Administrativa não podem ser fixados visualizando-se apenas seu significado ideológico mas, sobretudo, se deste se vê liberto. Aliás, nunca será demais revelarmos que a própria constituição da Comissão Coordenadora da Reforma Administrativa já indica o caminho buscado e confirma uma primeira preocupação. O fato de ela mesma ser constituída por representantes dos mais variados segmentos da sociedade a exime de compromissos ideológicos e norteia sua postura crítica e receptiva.

O processo de reforma administrativa será tanto mais eficaz quanto mais ele se dirigir e for capaz de captar esses desejos e anseios das várias camadas sociais expressos em reivindicações, solicitações e sugestões. Sintetizando, o reordenamento da sociedade brasileira, visando padrões democráticos, constitui-se numa das faces de uma única moeda, sendo o seu reverso exatamente o contexto de mudança que os seus segmentos constitutivos estão a exigir.

Não podemos perder de vista que o contexto de mudanças espelha o desejo de um redirecionamento da

(*) Diretor de Estudos e Pesquisas da Fundação-Centro de Formação do Servidor Público, Funcep

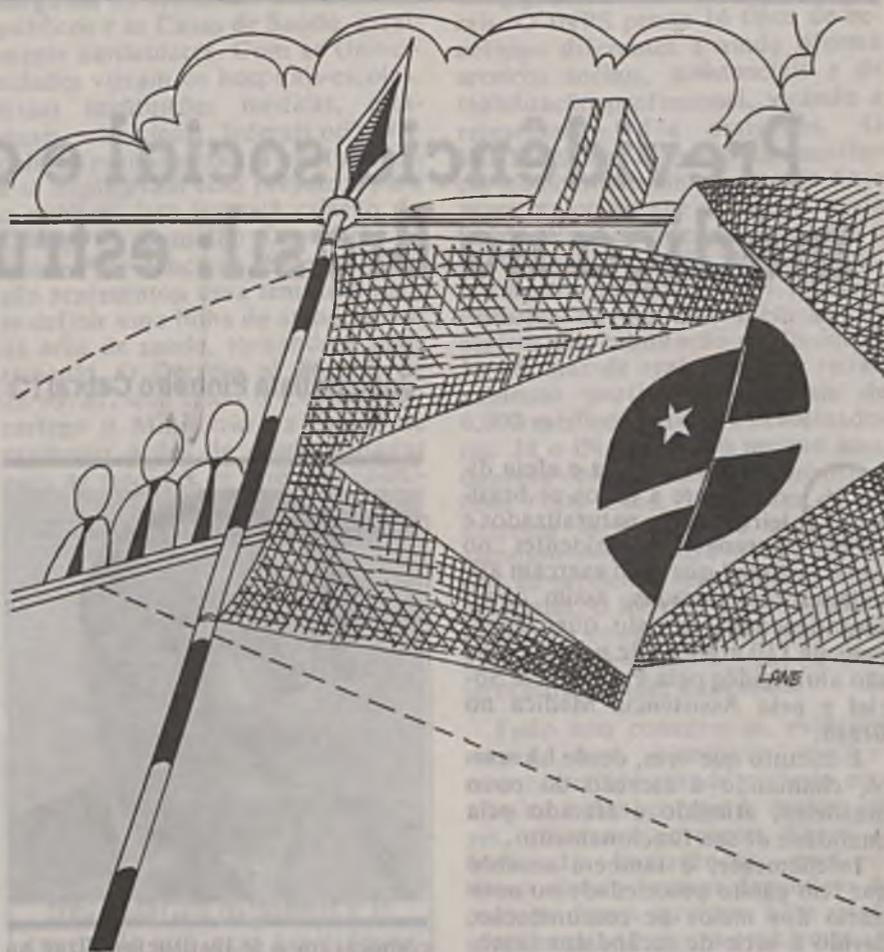
IDÉIAS II

sociedade em busca de novos padrões de acumulação e na superação do que alguns denominaram de capitalismo selvagem, como também o anseio de participação das várias camadas nos diversos mecanismos de ação do Estado.

Não será demais lembrarmos que a transmutação do Estado autoritário em democrático dar-se-á na proporção em que os mecanismos de atuação do Estado se tornarem visíveis, não só em seu arcabouço macro-estrutural corporificado em seu ordenamento jurídico, mas, sobretudo, em suas filigramas micro-estruturais naquilo que alguns denominaram de práticas sociais.

Aqui caberia um exemplo. Se nos detivermos no contexto de elaboração e implantação do Decreto-lei 200, constataremos, sem muita dificuldade, o hiato entre as intenções de seus criadores e a prática de sua execução. O seu inspirador maior, o ministro Hélio Beltrão, não se cansou de salientar em vários pronunciamentos, conferências, etc., o objetivo descentralizador daquele decreto-lei. No entanto, na prática, o que se viu foi um exacerbado centralismo da administração pública federal. Veja-se que descentralização para o ministro Beltrão não era apenas um conceito ideológico e abstrato. Para ele, descentralizar a administração do governo federal significava transferir recursos para os governos estaduais e municipais através de instrumentos ágeis, como, por exemplo, os convênios. Hoje, o que constatamos é que este mecanismo não é tão ágil assim e que, ao invés de favorecer a autonomia dos Estados e municípios, tem sido, na prática, uma forma de o governo central impor sua vontade, muitas vezes contrariando os interesses particulares dos demais níveis de governo, e como muitas, gerou foi um conflito entre essas esferas do poder e as camadas sociais a eles mais próximo.

É verdade que o Decreto-lei 200 constitui-se hoje numa peça jurídica das mais importantes para a administração pública, por seu nível de abrangência, por sua eficácia normativa e, sobretudo, por seus aspectos modernizadores. No entanto, a prática de sua implantação, a sua aplicação no dia-a-dia do serviço público o transfiguraram num ins-



A reforma do Serviço Público se insere no contexto das grandes mudanças que a Nação anseia desde os dias memoráveis da campanha das "mudanças já". E, pela primeira vez, esse tipo de mudança ocorre sob um Governo livre, com a sociedade participando e até influenciando rumo

trumento retrógrado e antidemocrático. É verdade que em boa medida, essa transfiguração deveu-se muito ao contexto autoritário em que o Decreto-lei 200 começou a vigor.

Finalizando, se queremos realmente implantar uma reforma administrativa eficiente, temos que

voltar nossa preocupação para dois aspectos simultâneos: produção ~~iam~~ de instrumentos normativos eficientes como o Decreto-lei 200 e simultaneamente a implantação de novos padrões de gerenciamento da coisa pública. Muito pouco nos valerão primores de peças legislativas, se nossos gerentes públicos continuarem aferrados a práticas autoritárias.

A verdadeira e eficaz mudança da administração pública federal surgirá, exatamente, da simbiose, do inter-relacionamento desses dois aspectos: o ordenamento jurídico versus prática gerencial. É preciso realizarmos um casamento tão perfeito entre ambos, de forma tal que um lado se reconheça no outro. jurídica que a inspira. Talvez estejamos querendo muito, certamente, mas este é o desafio que temos que enfrentar. E o sucesso da atual reforma administrativa será, tan to maior quanto for nossa disposição e nossa tenacidade em aceitarmos de frente e sem tergiversações esse desafio.

Previdência social e assistência médica no Brasil: estrutura e ação

João Batista Pinheiro Cabral (*)

○ assunto interessa e afeta diretamente a todos os brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no Brasil que aqui exerçam atividades remuneradas, assim como seus dependentes. Isto quer dizer, mais de 110 milhões de pessoas, que são abrangidos pela Previdência Social e pela Assistência Médica no Brasil.

É assunto que vem, desde há muito, chamando a atenção do povo brasileiro, atingido e afetado pela qualidade de seu funcionamento.

Infelizmente, é também assunto que tem ganho notoriedade no-noticiário dos meios de comunicação, devido à série de escândalos financeiros e outras irregularidades que, inexoravelmente, já deixaram marcas e cicatrizes e abalaram a confiança do público nessas instituições, que, por sua natureza, devem e precisam ficar sempre isentas de qualquer suspeita de ineficiência ou corrupção em todos os seus níveis.

Este trabalho procura analisar a origem e detectar as falhas estruturais do sistema médico-previdenciário brasileiro. Pretende, também, apontar as implicações de ordem psicossociais decorrentes de falhas em seu funcionamento. Finalmente, propõe-se aqui uma série de medidas objetivando a eliminação dos males que afetam a Previdência Social e Assistência Médica no Brasil.

HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA

A proteção ao trabalhador assalariado é uma decorrência da Revolução Industrial, que trouxe no seu bojo uma série de novas idéias políticas, sociais e econômicas que



começaram a se institucionalizar na Europa, no final do século XIX.

Antes, prevalecia na Europa o entendimento de que o Estado não deveria interferir na liberdade de negociação e contrato dos indivíduos, nem interferir nas relações entre o capital e o trabalho, entre patrões e operários, a fim de que ambos, teoricamente em igualdade e liberdade, pudessem fazer livremente suas composições quanto às condições de contrato de trabalho.

A experiência demonstrou que tal prática era iníqua, pois os patrões dispunham da faculdade de ofertarem um número menor de empregos do que os grandes contingentes de trabalhadores que se ofereciam para aceitá-los.

Esse quadro só se modificou quando as elites esclarecidas de países como Inglaterra, Alemanha e Itália promoveram a adoção de medidas de proteção aos trabalhadores assalariados. A partir de 1883, quando surge na Alemanha de Bismarck a primeira lei de seguro social obrigatório, a idéia de proteção so-

cial ao trabalho difunde-se rapidamente, tendo a própria Igreja Católica, através da Encíclica *RERUM NOVARUM*, do Papa Leão XIII, em 1891, passado a demonstrar sua preocupação com as questões sociais relacionadas com as condições de vida do trabalhador e seus dependentes.

No Brasil, no início do século XX, já circulava uma incipiente literatura visando a regulamentação do trabalho. O Código Civil, em 1915, dedicava cerca de vinte de seus artigos ao tema "locação de serviços", tratando a matéria apenas sob o prisma contratual.

A evolução política, social e econômica do Brasil viria, mais tarde, modificar a legislação trabalhista e criar a previdenciária. O marco histórico da mudança foi o Decreto Legislativo nº 4.682, de 24/02/23, que ficou conhecido pelo nome de Lei Eloy Chaves.

Essa Lei determinava a criação de "caixas de aposentadoria e pensões" para empregados em estradas-de-ferro e foram estendidas aos empregados de concessionárias de serviços públicos, multiplicando-se por todo o País.

Após a Revolução de 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e do Comércio e do Ministério da Educação e Saúde, inaugurou-se uma nova era na história da proteção social no Brasil. A partir de 1933, foram criadas entidades de âmbito nacional, de acordo com as categorias profissionais de seus associados, ou seja, os "Institutos de Aposentadoria e Pensões", que substituíram as pioneiras "Caixas" nas seguinte ordem cronológica:

- 1) Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, IAPM, 1933;
- 2) Instituto de Aposentadoria e

*Professor de História Contemporânea da Universidade de Brasília, UnB

IDÉIAS

Pensões dos Servidores do Estado, IPASE, 1934; 3) Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, IAPB, 1934; 4) Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, IAPC, 1934; 5) Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregadores em Transporte e Cargas, IAPTEC, 1938, 6) Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriais, IAPI, 1938.

Foram criadas ainda nesse período, o Serviço de Alimentação da Previdência Social, SAPS, 1940; um serviço especial de proteção à maternidade, à infância e à velhice, a Lei Brasileira de Assistência, LBA, 1944; e um Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência, SAMDU, 1949; e o Instituto de Serviços Sociais do Brasil, ISSB, 1945, que englobaria todos os institutos e serviços, mas que não chegou a funcionar porque Vargas foi deposto e o Governo tomou novos rumos. Mesmo com a criação dos Institutos, algumas caixas conseguiram sobreviver até 1960, quando foram consolidados num Instituto chamado IAPFESP.

Em 1960 vieram a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que visava unificar os direitos e deveres de todos os segurados dos Institutos e o Regimento Geral da Previdência Social, os quais não incluíam, ainda, nem os trabalhadores rurais, nem os avulsos e nem os domésticos.

Em 1960 todos os Institutos existentes, menos o IPASE, foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social, INPS, que passou a incluir também os serviços já criados. Em 1971 foi criado o Funrural, para atendimento dos rurícolas e em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, MPAS, desmembrado do Ministério do Trabalho. Em 1977, o Ipase e o Funrural foram absorvidos pelo INPS e foi instituído o SINPAS, que ficou assim constituído: INPS, agora responsável somente pela Previdência (benefícios), INAMPS, para a prestação de serviços médicos e o IAPAS, incumbido da administração financeira de todo o sistema. Esses institutos, mais a LBA, Funabem, Dataprev e a Ceme, formam todo o sistema Previdenciário do Brasil.

Quanto à assistência médica, por longos anos foi prestada no Brasil por entidades caritativas, tipo Santa Casa ou Beneficência. Em seguida,

surgiram os Hospitais das Clínicas, públicos e as Casas de Saúde, geralmente particulares. Com as Universidades vieram os hospitais-escolas. Essas instituições médicas, estaduais, municipais, federais ou particulares muitas vezes se confundiam e se duplicavam com prejuízos para o público. Isto levou à criação do Conasp — Conselho Consultivo de Saúde Previdenciária. Este novo órgão representou uma tentativa para se definir uma linha de atendimento na área de saúde, tornando-a mais racional. O Decreto nº 86.328, de 02/09/81, que criou o Conasp, encarrega o Ministério da Saúde de promover ações de saúde voltadas para as medidas de interesse coleti-

Os baixos salários da população ativa que entra anualmente no mercado de trabalho é outro fato a considerar: se não houver mudanças, milhões de brasileiros que se empregarão nos próximos dez anos vão ficar na faixa de um a três salários mínimos e o custo de sua assistência supera as contribuições pagas à Previdência.

vo, tipo campanhas de vacinação, preventivas, relacionadas com nutrição, coordenação da vigilância epidemiológica, fiscalização sanitária e outras pertinentes a drogas e alimentos.

Esse mesmo decreto reserva ao MPAS, através do INAMPS, o atendimento e assistência médica individualizada, ficando a seu encargo a execução das medidas a nível nacional para a prestação da assistência médica a todos os abrangidos pela Previdência. Infelizmente, a situação ainda não atingiu a níveis ideais, pois vários Ministérios, Estados e Municípios, continuam atuando na área da saúde, duplicando-se e onerando custos.

ANÁLISE DO MOMENTO

É extremamente complexa a atual conjuntura da Previdência e da Assistência Médica no Brasil devido ao

seu gigantismo e suas falhas estruturais. O INPS presta 16 tipos de benefícios diferentes e ainda oferece serviços sociais, assistenciais e de reabilitação profissional, visando a reintegração dos assistidos. O INAMPS, encarregado da assistência médica, tem um orçamento doze vezes maior do que o Ministério da Saúde. Para atender sua clientela o INPS tinha, em 1980, 443 agências, 114 postos de benefícios, 1.100 consultórios de perícias médicas, 16 centros de reabilitação profissional, 13 oficinas de reabilitação e treinamento profissional e mais de 6.000 médicos peritos e examinadores. Já o INAMPS, no mesmo ano, contava com 41 hospitais próprios, com 9.000 leitos, 550 postos de assistência médica, onde são feitos atendimentos e mais 9.000 consultórios de médicos credenciados. Mesmo assim, o INAMPS é obrigado a recorrer a convênios com hospitais, casa de saúde e laboratórios particulares para atender à clientela.

Tudo isso constitui-se, evidentemente, num complexo médico-empresarial de grande poderio econômico e político que é, muitas vezes, abusivo e corrupto. Cerca de 70% da assistência médico-hospitalar do Inamps dependem da compra desses serviços. Essa situação tem criado alguns problemas sérios, pois há um número excessivo de profissionais envolvidos nos serviços de saúde do Inamps. Alguns deles têm dupla ou tripla função no Sistema, incluindo convênios e prestação de serviços. Outros aspectos negativos são: disputa de preços entre o Inamps e as entidades conveniadas que resultam numa série de "mágicas contábeis", lesivas ao sistema médico previdenciário.

Financeiramente, a Previdência (Iapas) vive o drama dos déficits crônicos, que a imprensa irreverentemente chama de "rombo" e os burocratas batizaram de "dificuldades de fluxo de caixa". Atualmente, a situação é tão preocupante que até o FMI tem atentado para sua extensão, fazendo inclusive sugestões para minorar o problema.

Essas dificuldades decorrem obviamente de fatores conjunturais e estruturais. Entre os conjunturais, destaca-se a recessão econômica imposta à Nação nos últimos anos e entre os estruturais a histórica ineficiência do planejamento e gerenciamento dos recursos previdenciários.

IMPLICAÇÕES PSICOSSOCIAIS

Devemos frisar que a Previdência Social e a Assistência Médica não são manifestações de paternalismo. São atitudes inteligentes, não apenas do ponto de vista humano, mas principalmente do interesse nacional e empresarial. Os assalariados que trabalham despreocupados em relação ao futuro imediato tornam-se mais competentes, produtivos, são cidadãos com um forte sentimento patriótico profundamente arraigado. A certeza de que a cessação temporária de salário, a doença ou a morte não deixarão ao desamparo seus dependentes, faz dos que trabalham melhores cidadãos e valoriza o que de mais importante existe numa Nação: os seus recursos humanos. Por outro lado, a ausência da proteção previdenciária ou sua ineficiência produz resultados opostos.

A atual estrutura da Previdência Médica e Social encerra várias implicações psicossociais como as relacionadas com: a) Demografia - explosivo crescimento dos aglomerados urbanos em condições subumanas; b) Nível de renda - salários insuficientes para permitir uma existência saudável; c) Educação insuficiente influenciando nos padrões de higiene e comportamento; d) Cultura e hábitos de Comportamento, implicando em alarmantes índices de carências nutricionais; e) Condições sanitárias e habitacionais deficientes, favorecendo a ocorrência de traumas e desequilíbrios mentais e sociais; f) Más condições de trabalho, provocando seqüelas e doenças ocupacionais, e g) Condições ecológicas precárias, implicando nas várias formas de poluição e seus efeitos deletérios.

Essas condições desfavoráveis em que vivem a maioria dos brasileiros, geram uma clientela numerosa que procurará na Previdência e na Assistência Médica auxílio quando os males que a afligem atingem um ponto crítico.

VISÃO PROSPECTIVA E ESTRATÉGIAS

A prospecção para o futuro em relação aos problemas da Previdência e Assistência Médica no Brasil não poderá ser muito otimista. Em primeiro lugar, deve-se levar em conta o componente demográfico. Mais da metade da população tem menos de 20 anos e não entrou na



faixa que requer, com freqüência, os serviços médicos e previdenciários. Por outro lado, cerca de 30% da população estão na faixa dos 40 aos 59 anos, justamente a que mais procura tais serviços. Ora, se atualmente as despesas e a qualidade dos serviços já estão deixando o sistema médico-previdenciário desequilibrado, é de se esperar que tal situação agrave-se quando o número de segu-

rados, que atualmente está na faixa de 0 a 20 anos, alcançar a faixa dos 40 aos 59 anos, a menos que importantes reformas estruturais sejam implantadas.

Outro fato a considerar são os baixos salários da população que entra anualmente no mercado de trabalho. Os milhões de brasileiros, que se empregarão nos próximos 10 anos, ficarão na faixa entre 1 a 3 salários mínimos, constituirão famílias, que estarão buscando os serviços médico-previdenciários de custos maiores do que as contribuições cobradas sobre seus salários.

Outro fato a ser levado em conta é a aposentadoria por tempo de serviço. A legislação atual reza que isso pode ocorrer aos 30 anos de serviço com 80% do salário para os homens e com 95% do salário para as mulheres. Como a expectativa de vida tende a aumentar e a necessidade de se reforçar a renda familiar sempre colocará indivíduos jovens no mercado de trabalho, é de se prever que milhões de aposentadorias por tempo de serviço serão requeridos num futuro próximo, e que os aposentados por tempo de serviço serão relativamente jovens se comparados com os aposentados de outros países. Ainda no item aposentado-

Uma visão futura dos problemas da previdência no Brasil ainda não pode ser muito otimista: a presença de crescentes contingentes de jovens no mercado de trabalho e a expectativa de vida em ascensão são alguns dos componentes do cenário que se desenha no setor social do País, que chegou até a preocupar o FMI.

IDÉIAS

rias deve-se considerar a aposentadoria por idade ou velhice, que é paga ao segurado da Previdência, mediante requerimento, aos 65 anos e à segurada aos 60 nas mesmas condições. E, ainda relacionada com tempo e idade, deve-se lembrar a Renda Mensal Vitalícia, paga aos maiores de 70 anos, que com o aumento da expectativa de vida, terá cada vez mais beneficiários.

POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA O FUTURO

A crise da previdência e da assistência médica, examinada sob os aspectos histórico, constitucional, jurídico, administrativo, econômico, financeiro e psicossocial, indica a necessidade de uma profunda reformulação estrutural do Sistema Previdenciário brasileiro. Tal reformulação precisa ser elaborado em função do desenvolvimento do País como um todo, sendo necessariamente abrangente, permitindo atender à vocação democrática, liberal e humanística da Nação brasileira com a participação de todos os segmentos da população.

Para se alcançar tal desiderato, sugerimos as seguintes Políticas (*o que fazer*) e as seguintes estratégias (*como fazer*).

POLÍTICAS

a) Estabelecer o absoluto equilíbrio financeiro do Sistema Previdenciário; b) aumentar a receita da Previdência sem aumentar as contribuições dos segurados, isto é, dos trabalhadores; c) reformular os critérios vigentes para aposentadoria por tempo de serviço, resguardando-se os direitos adquiridos; d) erradicar, de maneira rápida e incisiva, as fraudes cometidas contra o sistema médico-previdenciário; e) fortalecer a atuação da Ceme, eliminando ao máximo a dependência de insumos importados para produção de medicamentos; f) racionalizar a fabricação, distribuição, propaganda e venda de medicamentos; g) melhorar o entrosamento do MPAS, com todas as instituições pertinentes à área do Bem-Estar Social; h) promover enfaticamente a melhoria das condições habitacionais, de saneamento e nutricionais da população brasileira.

ESTRATÉGIAS

a) Fazer com que a União contri-

bua regularmente com sua parcela de sustentação financeira da Assistência Médica e previdenciária e adotar orçamentos nos quais receita e despesa estejam rigorosamente equilibradas; b) cobrar das companhias particulares de seguros as des-



O INPS presta dezesseis tipos de benefícios e ainda oferece serviços sociais, assistenciais e de reabilitação profissional, visando a reintegração dos assistidos; o Inamps tem um orçamento doze vezes maior que o do Ministério da Saúde e, apesar de sua imensa rede de hospitais, recorre a instituições privadas.

pesas com a assistência aos acidentados atendidos pela Previdência, que também estejam cobertas por seguros obrigatórios; melhorar a eficiência da arrecadação punindo exemplarmente os sonegadores se necessário com legislação especial; melhorar o aproveitamento e desfrute do apreciável patrimônio previdenciário; c) alterar os critérios para aposentadoria por tempo de serviço, determinando que os segurados que entrarem para a previdência a partir de 1986 somente poderão requerer aposentadoria após mais de 30 anos de serviço, aumentando-se progressivamente a cada ano, um ano até se alcançar o total de cinco anos a mais do que os critérios atualmente vigentes; adoção do critério atuarial, além do cronológico, na reformulação dos conceitos determinantes da aposentadoria por tempo de serviço; d) punir de modo eficiente, inflexível, rápido e inexorável a todos os fraudadores da Previdência e da Assistência Médica, fazendo desaparecer a expectativa da impunibilidade; e) destinar à Ceme recursos que permitam a fabricação de insumos (matéria-prima) e dos medicamentos distribuídos pela Central de Medicamentos, tornando eficiente essa distribuição; f) limitar, segundo os critérios estabelecidos por organizações internacionais de saúde, o número máximo de medicamentos produzidos e vendidos no País; g) instituir, nas escolas primárias e secundárias do País, oportunidades para difusão das idéias básicas da Previdência e Assistência Médica, educando os futuros contribuintes no universo previdenciário; incentivar a realização de debates e simpósios sobre a Previdência em clubes de serviço, sindicatos, partidos políticos e outras entidades; h) promover aproximação e troca de conhecimentos entre o MPAS e os órgãos responsáveis pela formulação das políticas de habitação, saneamento e nutrição no País.

Como ficou demonstrado, a previdência social e assistência médica têm profundas implicações psicossociais no seio da Nação. Atualmente, as duas encontram-se em profunda crise e urge adotar-se, imediatamente, medidas visando reverter a situação crítica, em que se encontram, sob pena de se permitir que danos profundos destruam a finalidade precípua de sua existência. E esse tempo é agora.

Breve avaliação das reformas administrativas no Brasil

Gileno Fernandes Marcelino (*)

O entendimento da reforma administrativa não é o de um processo isolado, mas de um fato relacionado com os objetivos da sociedade, no sentido de promover o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a reforma/modernização administrativa pode ser considerada um conceito típico de países em processo de desenvolvimento, à medida que, neste tipo de sociedade, ocorre uma profunda defasagem entre os objetivos do Governo de desenvolvimento e o instrumental administrativo necessário à sua consecução.

A preocupação com a reforma administrativa relaciona-se com a procura de maior eficácia e eficiência da organização pública. Esta é, tipicamente, a situação atual, quando se torna urgente e inadiável uma reforma do aparato administrativo governamental para viabilizar o recém-implantado Programa de Estabilização Econômica e o PND — Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República.

AS REFORMAS

No Brasil, teve início, na década de 30, o ciclo das reformas administrativas planejadas. A característica mais marcante do período inicial que se estendeu até meados da década de 40 foi a ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) mais do que na dos próprios fins (atividades substantivas).

De acordo com Wahrlich (1), a reforma nesse período tinha caráter globalista e suas principais áreas de ação foram:



- a administração do pessoal, tendo o sistema de mérito como pedra angular da reforma;
- a administração do material, em especial, sua simplificação e padronização;
- o orçamento e administração orçamentária, com a introdução da concepção de orçamento como um plano de administração;
- a revisão de estruturas e racionalização de métodos.

Outra importante característica desse período foi a orientação nitidamente autocrática, impositiva, da reforma, o que, aliado à sua quase-exclusiva preocupação com a administração-meio, contribuiu decisivamente para que a administração assumisse a função de um sistema fechado.

Esse ciclo reformista entrou em colapso em 1945 e somente sete anos mais tarde — em 1952 — esboçou-se um novo ciclo que se estendeu durante dez anos, durante os quais se realizaram estudos, elaboraram-se

projetos, que não chegaram, entretanto, a concretizar-se. É também a partir da segunda metade da década de 50 que começa a configurar-se um projeto nacional de desenvolvimento.

Embora tenham ocorrido anteriormente outras tentativas de melhoria da ação pública, é a partir desta década que surge uma constatação da profunda ineficiência do instrumental administrativo que passa a ser exigido por uma atuação mais ampla e intensa dos poderes públicos. Surgem, então, os programas oficiais de reforma administrativa objetivando a reorganização geral dos serviços públicos, dentro de esquemas de ação concentrada e propondo metas ambiciosas em termos de prazos e resultados.

Com exceção da reforma do Ministério da Fazenda e do Sistema Tributário Nacional (2), planejada e implantada de 1962 a 1966, somente em 1967 retomou-se efetivamente o caminho da reforma, desta vez com caráter de permanência, com a institucionalização de um órgão próprio para a condução do processo — o ERA (3) — Escritório de Reforma Administrativa, substituído posteriormente pela SEMOR (4) — Secretaria de Modernização Administrativa, passando a reforma administrativa a integrar o próprio Plano Nacional de Desenvolvimento.

Nesse contexto, a edição do Decreto-lei 200 em 1967 (5) representou, sem dúvida, um terceiro momento importante dentro das tentativas de reforma administrativa promovidas pela administração pública brasileira, ao estabelecer uma nova abertura conceitual, permitindo acelerar um processo de

*Secretário-Geral do Ministério Extraordinário de Administração e Professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo — FEA/USP.

IDÉIAS

adaptação da máquina administrativa no sentido de sua eficácia maior.

Note-se bem que o entendimento não é de que o Decreto-lei 200 propiciou o desenvolvimento de um programa oficial de reforma administrativa bem-sucedido e, sim, de que aquela norma legal facilitou o processo de mudança em andamento, à medida que configurou alguns preceitos adequados à evolução da administração pública brasileira.

Ao contrário das tentativas anteriores de reforma administrativa, marcadas por um sentido de condução do processo e pelas tentativas de soluções globais, o Decreto-lei 200 constituiu-se mais em um plano indicativo ou carta de intenções estabelecendo conceitos e princípios do que em uma norma determinística.

Entre os conceitos e princípios que facilitaram o processo de reforma administrativa, podem ser citados:

- adota o princípio de descentralização institucional, inclusive incorporando novas modalidades de instrumentos, como é o caso de empresa pública;
- recomenda, no contexto da descentralização, a transferência de atividades também para o setor empresarial privado;
- dá maior flexibilidade ao processo de implantação da reforma, permitindo que a regulamentação de medidas relacionadas com a reorganização seja aprovada a nível de Ministérios;
- estabelece o conceito de sistemas administrativos para as funções comuns a todos os órgãos, o que, em princípio, facilita a descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças);
- recomenda, no contexto da descentralização, a transferência de atividades também para o setor empresarial privado;
- dá maior flexibilidade ao processo de implantação da reforma, permitindo que a regulamentação de medidas relacionadas com a reorganização seja aprovada a nível de Ministérios;
- estabelece o conceito de sistemas administrativos para as funções comuns a todos os órgãos, o que, em princípio, facilita a descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças).

Em seminário realizado na Fun-

dap, em março de 1985, sobre o Decreto-lei 200, a maioria dos especialistas ali reunidos concordou que essa norma legal marcou o início efetivo do processo de descentralização da Administração Pública no Brasil. De acordo com um dos conferencistas, Aluizio Loureiro Pinto (5), os princípios do planejamento, da descentralização e do controle teriam fixado os parâmetros para o processo decisório nacional, a flexibilidade administrativa e a garantia do controle dos atos dos administradores, segundo a regra de que a autoridade vem acompanhada da responsabilidade.

Não obstante, o Decreto-lei 200 não se constituiu em um instrumento capaz de imprimir um ritmo mais

Decreto-lei 200 não se constituiu em instrumento capaz de imprimir ritmo mais intenso ou de maior eficácia aos programas de reforma administrativa oficiais. Instrumentos nele criados não resultaram em processo dirigido de reorganização do setor público.

intenso ou de maior eficácia aos programas de reforma administrativa oficiais. Em outras palavras, os instrumentos definidos por aquela norma não resultaram em nenhuma experiência mais consistente em termos de um processo dirigido de reorganização administrativa. O processo continuou até 1984 tendo características de espontaneidade e conseguiu-se muito pouco em termos de melhoria de eficiência da administração, um aspecto que continua sendo um importante objetivo a atingir com a assunção do poder do Governo da Nova República.

Portanto, a avaliação das tentativas realizadas demonstra o quase-total fracasso das reformas administrativas no período analisado, pelo menos se entendidas em termos de melhoria de eficácia e eficiência da

ação pública. Houve, isto sim, em todo o período uma transformação profunda na administração pública brasileira, inclusive gerando instrumentos de ações para alguns setores da ação pública, sem que, para este fato, ocorressem maiores contribuições dos órgãos responsáveis pela reforma administrativa. Consideram-se, nesse caso, por exemplo, as medidas adotadas pelo Governo Federal em relação à área econômica e que determinaram a criação da Petrobrás, Eletrobrás e uma série de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Verificou-se, pois, neste período, um processo de mudança administrativa bastante intensa, mas que ocorreu de forma mais ou menos espontânea, motivada por pressões externas e internas, no sentido de uma eficácia maior da ação pública, com reduzida orientação em um contexto mais amplo de desenvolvimento geral da administração pública.

Por outro lado, as reformas administrativas oficiais desde 1930 apresentaram profundas inadequações em face da realidade, hoje em dia já bem diagnosticadas e que poderiam ser resumidas em três aspectos:

- foram moldadas segundo mode-

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

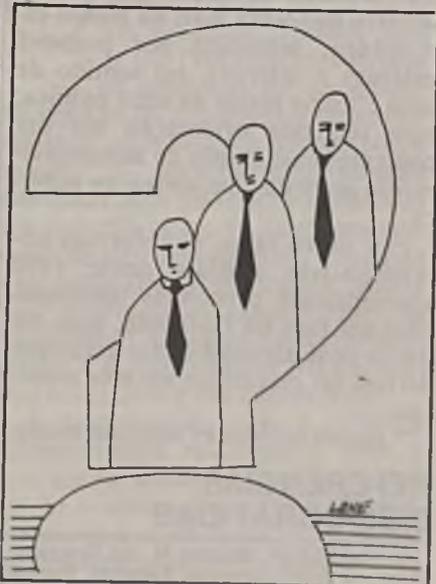
1. WAHRLICH, Beatriz M. de Souza — Reforma Administrativa Federal: Passado e Presente. Revisões de Administração Pública: 8 (2): p. 27-75 abril/jun 1974.
2. BRASIL — Lei nº 5.172 — publicado no Diário Oficial da União, em 25 de outubro de 1966 — Departamento de Imprensa Nacional, Brasília
3. BRASIL — Decreto nº 61.323 — publicado no Diário Oficial da União em 19 de setembro de 1967 — Departamento de Imprensa Nacional, Brasília
4. BRASIL — Decreto nº 70.793 — publicado no Diário Oficial da União em 5 de julho de 1972 e Portaria nº 69 do Ministério do Planejamento de 26 de julho de 1972
5. BRASIL — Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Departamento de Imprensa Nacional, Brasília 1967
6. LOUREIRO Pinto, Aluizio — O Decreto-lei nº 200 como estratégia de modernização institucional: FUNDAP-Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Administração Pública Brasileira — 1984/São Paulo, p. 5-21/Documento de Trabalho, 41

los ou concepções de racionalidade não ajustáveis à realidade brasileira;

* atuação preferencial sobre os meios, não estando voltadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;

* falta de um sentido de estratégia que permitisse a viabilidade de projetos dentro de um esquema de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e determinação de finalidades no tempo.

Reforma Administrativa é uma tomada de consciência, por parte de dirigentes e dirigidos, da necessidade de modernizar o quadro governamental.



Foi por compreender bem esse problema e atendendo a uma demanda social por maior eficiência e eficácia no Governo que o presidente José Sarney decidiu, em meados do ano passado, iniciar um novo processo de reforma administrativa.

Através dos Decretos nºs 91.300 de 04 de junho de 1985 e 91.501 de 31 de julho de 1985, determinou ao ministro Aluizio Alves fosse iniciada uma ampla reforma da Administração Pública Federal sob a liderança do Ministério da Administração. E o objetivo claramente definido, desde o início, nos documentos de diretrizes e nos pronunciamentos do Ministro da Administração é o de "preparar a Administração para o novo regime democrático e particularmente, para execução do Plano Nacional de Desenvolvimento do governo José Sarney".

Desenvolvimento, capacidade e reforma administrativa

Por Gerald E. Caiden*

Desde o início dos anos 50, a modernização administrativa vem sendo cada vez mais reconhecida como parte integrante do processo de desenvolvimento. A capacidade de assumir novas tarefas, lidar com complexidade, compreender o conflito, solucionar novos problemas, mobilizar recursos, aprender com a experiência e a incerteza e lidar com crises e turbulências depende de uma capacidade administrativa significativamente ampliada, baseada em grande parte em maior profissionalização, burocratização, mecanização e talento administrativo. Como os sistemas administrativos mudam lentamente e de maneira conservadoramente crescente, a reação e a adaptação naturais são inadequadas para se enfrentarem os desafios do desenvolvimento. É necessário algo mais rápido e mais radical: programas organizados de reforma administrativa nos principais setores de desenvolvimento, particularmente nos canais de menor reação, mais entorpecidos, que tolhem o progresso e os esforços de desenvolvimento em outros pontos.

O freio administrativo ao desenvolvimento é reconhecido universalmente. Durante as últimas duas décadas, vários países cuja capacidade administrativa deve ser altamente considerada segundo quaisquer critérios instigaram amplas revisões de seu mecanismo de Governo, do desempenho das empresas públicas e do setor privado e anunciaram pla-



nos para um exame estrutural e rápida expansão do ensino e do treinamento administrativos. Um número impressionante de novos estados obcecados com os problemas de sobrevivência, instabilidade e pobreza da sociedade alterou radicalmente seus sistemas administrativos ou chamou especialistas estrangeiros para dar orientação a respeito da consecução de substancial melhoria no desempenho administrativo. Órgãos internacionais e multinacionais foram instados a fornecer assistência e ajuda em projetos de reformas setoriais e administrativas e atenderam dentro das limitações de seus meios. Tornou-se cada vez mais evidente que os conhecimentos e a experiência pertinentes eram escassos e inadequados. Como resultado, a assistência à ampliação da capacidade administrativa e à melhoria dos pro-

*Professor e conferencista, diretor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Haifa, Estados Unidos, Caiden esteve recentemente no Brasil, onde pronunciou uma série de palestras, inclusive esta na Fundação-Centro de Formação do Servidor Público, Funcep, em Brasília, cujo texto se publica a seguir, por seu valor como visão universal dos esforços de modernização e reforma dos serviços públicos, em vários países.

IDÉIAS

gramas de reforma administrativa tornou-se uma prioridade da Segunda Década de Desenvolvimento das Nações Unidas.

... O que se requer em muitos países em desenvolvimento é uma "revolução administrativa" em apoio a mudanças revolucionárias nos campos econômico e social na Segunda Década de Desenvolvimento das Nações Unidas... A administração pública precisa ser recriada, renovada e revitalizada para produzir as mudanças e as realizações requeridas na transformação das sociedades. Isto necessita de uma espécie e uma magnitude diferente de capacidade administrativa... O desafio e a tarefa dos anos 70 é conceber e instalar sistemas administrativos que possam realmente acelerar o desenvolvimento e melhor permitir que os países em desenvolvimento façam uso efetivo de seus recursos... As estruturas, sistemas e práticas administrativas disfuncionais precisam ser substituídas. Bastarão organizações dinâmicas, uma administração ágil e processos administrativos atualizados... Tornam-se indispensáveis uma nova concentração na consecução de objetivos e uma capacidade de solucionar problemas operacionais complexos... A administração no sentido do desenvolvimento requer, assim, empenho e capacidade na execução de planos, programas e projetos. Precisa eliminar obstáculos à ação, mobilizar mão-de-obra, materiais e equipamento, por exemplo, para erguer uma nova instalação, prestar um serviço, pôr em execução um programa, e precisa fazer tudo isto efetivamente e com rapidez (1).

Os retardamentos e a obsolescência administrativos e a conseqüente necessidade de "cirurgia" e "terapia" administrativas são problemas de amplitude mundial... É necessário enorme volume de reforma e melhoria para o desenvolvimento de estruturas e sistemas administrativos essenciais à execução de planos de desenvolvimento e outras medidas para a aceleração do progresso social e econômico. A alta prioridade atribuída a este esforço (pelo Secretário-Geral) é endossada, dando atenção especial à:

(a) Formulação de requisitos básicos para a melhoria da administra-

ção desenvolvimentista de países isolados e de grupos de países com características similares;

(b) Análise e formulação de estratégias e métodos para tornar a reforma e a melhoria administrativas um processo contínuo e bem-sucedido;

(c) Preparação de linhas mestras e assistência, tal como sejam solicitadas, no estabelecimento de órgãos centrais efetivos de reforma e melhoria administrativas;

(d) Concentração dos esforços de reforma na criação de habilitações para a consecução de objetivos de desenvolvimento e na melhor administração dos esforços de desenvolvimento (2).

Esta descoberta relativamente recente da reforma administrativa instituzionalizada é devida, em parte, a uma reavaliação do significado do desenvolvimento. As concepções

As necessidades de "cirurgia" e "terapia" administrativas são problemas de amplitude mundial. É preciso um grande volume de reformas e melhoria das estruturas e sistemas essenciais à execução de planos de desenvolvimento social e econômico.

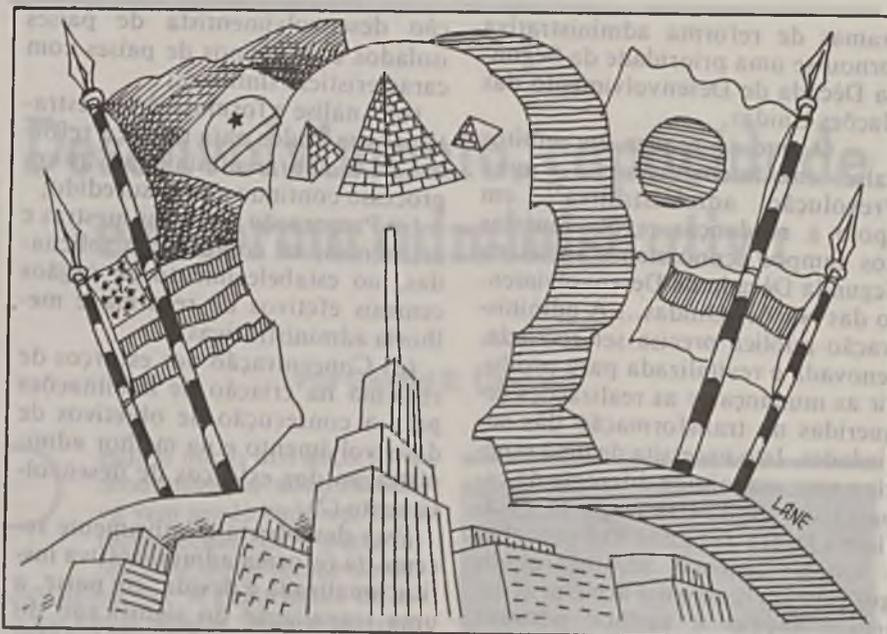
iniciais das diferenças quantitativas entre países ricos e pobres, estados avançados e atrasados, sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas (ou em desenvolvimento), civilizações pós-industrializadas e pré-industrializadas foram revistas por necessidade à medida que os países ricos, avançados, desenvolvidos, industriais se viram a braços com problemas próprios de desenvolvimento e os países pobres, atrasados, subdesenvolvidos, não industriais não se viram, qualitativamente, em situação muito má, afinal de contas. Uma atenção cada vez maior tem sido dedicada aos "aspectos estrutu-

rais de cada sistema, a suas ligações e sua lógica internas e a seu desempenho ou sua capacidade de reagir a estímulo" (3), concentrando-se na produtividade do trabalho, no crescimento setorial e na mudança de sistemas, na movimentação da sociedade e na mobilização social, assim como na mecânica do trato da mudança social. Bem recentemente, o desenvolvimento passou a ser visto como a fuga da pobreza da sociedade através de processos de modernização ou, mais simplesmente, como a capacidade da sociedade de transformar aspirações, energia e recursos disponíveis em benefícios tangíveis e estéticos, particularmente esperança de vida mais longa, padrão de vida mais alto, trabalho significativo, segurança pessoal e expressão mais livre da individualidade, empregando ciência e tecnologia, espírito empreendedor, capital humano, comunicações e engenho organizacional. A capacidade de conseguir que as coisas desejadas em termos de coletividade sejam feitas com o mínimo de desperdício, violência, ruptura e disfunção é capacidade administrativa. As exigências administrativas de uma pequena e isolada sociedade rural nômade são mínimas, já que as reivindicações são poucas e os meios de satisfação delas são fixos e invariáveis. Sua capacidade administrativa é baixa, mas o mesmo acontece com suas necessidades. As comunidades metropolitanas da atual ordem mundial, com informações instantâneas via meios de comunicação de massa, têm capacidade administrativa muito maior, mas, em compensação, suas necessidades são de ordem cada vez maior.

Como a capacidade administrativa é, provavelmente, o aspecto menos percebido e menos tangível do desenvolvimento em comparação com o que há de novo em tecnologia, formação de capital, engenho artístico individual e instituições políticas estáveis mas decisivas, é, potencialmente, o que fica mais de lado e o menos mensurável ou identificável. Contudo, recuando-se na história da civilização, nenhum dos grandes marcos poderia ter sido conseguido sem substancial capacidade administrativa. A formação de grandes cidades e obras públicas, a

governança de impérios enormes, a direção de grandes exércitos e a construção das maravilhas do mundo e dos grandes santuários religiosos — tudo isto envolveu a reunião de muitas pessoas e muitos recursos de acordo com planos preconcebidos sobre a extensão dos prazos e requereu normas comuns de trabalho, de inspeção apropriada e de exame do trabalho, tomadas de decisões de alta qualidade, correção de erros descentralizada e técnicas administrativas improvisadas. Exigiu experiência no trabalho com organização de grande escala em condições difíceis e penosas e apoiou-se no engenho organizacional sem ajudas técnicas modernas. Alguns feitos da engenharia ainda nos intrigam. Infelizmente, grande parte dos registros administrativos está perdida, mas pelos esparsos remanescentes que sobreviveram sabemos que civilizações passadas conceberam códigos administrativos, organizações burocráticas e técnicas de administração notavelmente parecidos com os nossos. Certamente, a mecânica da organização, da elaboração orçamentária e da supervisão de pessoal era conhecida. Mas em certa época ambições superaram sua capacidade de desenvolvimento e seu engenho organizacional ou então elas negligenciaram a manutenção de sua capacidade administrativa. Elas foram alcançadas por outras sociedades com maiores vantagens naturais e talentos administrativos superiores ou, mais provavelmente, com noções diferentes de conduta social e desenvolvimento, agora consideradas de nível inferior.

A perspectiva histórica também nos permite ver que até mesmo nas condições mais favoráveis — ricos recursos, auto-suficiência, uma ética de trabalho, austeridade e auto-sacrifício para o investimento, alta instrução — algumas sociedades deixaram de atingir sua potencialidade plena ou alcançar níveis ainda maiores de realização porque careciam da capacidade administrativa necessária. Não davam valor a seus recursos naturais ou não sabiam o que fazer com eles ou, ainda, os exploravam até a exaustão sem buscar alternativas e sucedâneos e sem preocupação com a conservação. Não eram organizadas para conce-



Muitas nações deixaram de atingir grandes culminâncias por falta de administradores capazes. Porque não deram valor a seus recursos naturais ou não sabiam o que fazer com eles. Idéias e talentos foram desperdiçados.

ber nova tecnologia ou para tirar proveito dos conhecimentos existentes. Havia insuficiência de investimentos, experimentação, pesquisa e novos conhecimentos. O engenho individual era desperdiçado — negligenciado, deixado de lado, suprimido, desencorajado. As idéias e os produtos do talento criativo eram ridicularizados e acabavam perdidos. Elas careciam da disposição e da capacidade de explorar ou universalizar a inovação. Os arranjos institucionais eram imprestáveis, em grande parte repressivos, reacionários, conservadores, provincianos, divergentes e inseguros. Muito esforço e auto-sacrifício era desperdiçado em

coisas inúteis e desnecessárias, objetivos contraditórios e ações espoliadoras. Em suma, a cultura administrativa — a maneira com que uma sociedade se comporta em relação a seus interesses — era inadequada para as tarefas impostas a ela, os sistemas administrativos não podiam funcionar apropriadamente e os administradores careciam das habilitações e do ambiente necessários para um desempenho adequado. Durante períodos apreciáveis, outras vantagens compensaram com vantagem as deficiências administrativas, mas sua potencialidade de desenvolvimento era restrita e em épocas de crise e turbulência elas entravam em colapso.

A capacidade administrativa não pode ser tida como certa. Não nasce em resposta a necessidades. Nem sempre a necessidade é a mãe da inovação administrativa. Uma sociedade tem de trabalhar arduamente para obter competência administrativa. Felizmente, o engenho organizacional surge nos lugares mais imprevisíveis, nas circunstâncias menos promissoras, e não depende de atribuição, instrução ou experiência. A capacidade administrativa difere acentuadamente entre os indivíduos: alguns têm um discernimento instintivo, natural, enquanto outros não são capazes de captar os rudimentos da administração. Historicamente, também, parece ter havido acentuadas diferenças na capa-

IDÉIAS

cidade administrativa entre as sociedades. Um caminho levou as sociedades, atingindo objetivos de qualquer jeito durante séculos, enquanto outras parecem ter estado sempre no topo do que estavam fazendo e capazes de transmitir seu talento administrativo de uma geração para outra. Um caminho levou as sociedades a acalentarem e protegerem o povo com um discernimento instintivo de administração, enquanto outras suprimiram a criatividade administrativa através de sistemas de classe rígidos, imóveis. Um caminho levou as sociedades a apoiar-se unicamente na tradição oral e de redescobrir continuamente o **know-how** administrativo, enquanto outras se beneficiaram do acesso a registros escritos acumulados e puderam crescer continuamente em cima da experiência do passado. Mesmo assim, sociedades cujos membros, coletivos ou individualmente, pareciam possuir um discernimento administrativo instintivo acima da média foram alcançadas por sociedades menos dotadas, administrativamente, mas que trabalharam para melhorar sua capacidade e seu desempenho administrativo e tiraram proveito da negligência, do alheamento e da displicência das outras. Hoje, alguns países têm decidida agudeza em capacidade administrativa, mas não têm monopólio do engenho organizacional e, a menos que continuem a trabalhar para manter seu desempenho administrativo, poderão ser alcançados por países que tiram proveito de todos os meios disponíveis para melhorar seus sistemas administrativos. Faz algum tempo, no campo da inovação técnica, vem-se compreendendo que a capacidade administrativa de explorar uma invenção de modo barato e rápido talvez valha mais do que a capacidade inata de inventar.

A BUSCA DE CAPACIDADE ADMINISTRATIVA

Para aumentar a capacidade administrativa, foi dada a partida para identificá-la e medi-la. Tal como acontece com muitos termos usados nas ciências sociais, não há acordo em seu uso e nas conflitantes interpretações de seu significado, que acentuam sua natureza bem efêmera e seu conteúdo de mudança. A Divi-

são de Administração Pública da Organização das Nações Unidas prefere que a expressão "capacidade administrativa" descreva esforços para a melhoria de sistemas administrativos com o fim de servir a necessidades de desenvolvimento, mais particularmente a viabilidade administrativa de planos, programas e projetos e a eliminação de obstáculos à modernização administrativa — o *como* fazer as coisas. Numa tentativa preliminar de definição, a capacidade administrativa foi encarada "como a capacidade de obter resultados pretendidos através de organizações", levando em conta a natureza das tarefas estabelecidas, os arranjos à mão para o cumprimento das tarefas e o ambiente no qual as tarefas são estabelecidas e os arranjos feitos. Qualquer tentativa

*Algumas sociedades
tiveram de
apoiar-se na tradição
oral e de redescobrir
know-how administrativo
e tiraram proveito
da negligência e do
alheamento das
outras. E ainda outras
podem perder lugar
para os povos que
sabem usar do
engenho e arte
de administrar.*

de avaliá-la estaria na natureza de afirmações de probabilidade "fornecidas por informações ou estimativas sobre *desempenho* futuro à luz das forças e fraquezas da *estrutura* (de uma organização) e das condições e oportunidades oferecidas por seu *ambiente*" (4).

1. O *desempenho* é fundamental. É necessário saber a espécie, a quantidade e a qualidade dos serviços fornecidos, os custos do fornecimento de tais serviços, os benefícios e os danos que fluem do fornecimento deles a tais custos e também saber como mudar a relação benefício-fornecimento-custo, tanto diretamente quanto pela mudança da *estrutura* ou do *ambiente*.

2. A *estrutura* consiste em pessoas e recursos não humanos tal como estão organizados dentro de vários subsistemas com certas espécies de relações internas entre eles e que funcionam sob a influência de vários códigos e de certa espécie de mecanismo de orientação central. Estas variáveis estruturais, em seu contexto ambiental, fornecem a capacidade organizacional para várias espécies de desempenho.

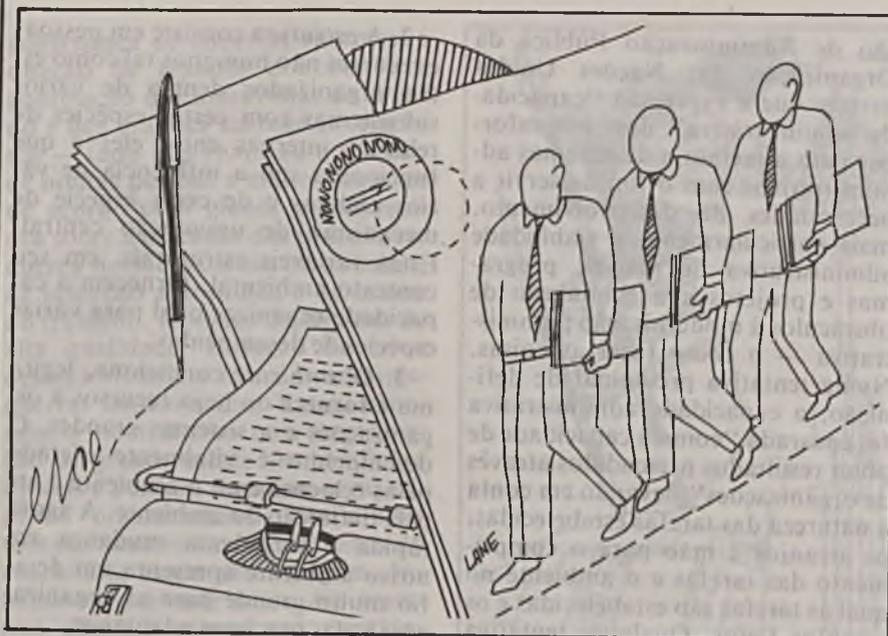
3. O *ambiente* condiciona, legitima e fornece ou nega recursos a organizações e a sistemas grandes. O desempenho é vitalmente afetado pelas relações com o ambiente e até pela definição do ambiente. A agora rápida e turbulenta mudança em nosso ambiente apresenta um desafio muito grande para as organizações e elas precisam adaptar-se.

Expressos nestes termos ou não, muitos esforços para melhorar a capacidade administrativa padecem do seguinte: mudanças estruturais colocadas em execução com pouca atenção a suas implicações para o desempenho; mudanças em métodos que não "compensam" com (ou que talvez até impeçam) mais ou melhor produção; expansão ou melhoria de certos serviços com atenção insuficiente aos custos ou benefícios; mudanças propostas ou efetuadas sem avaliações realistas das atuais forças e fraquezas (5).

O resultado óbvio foi detalhar a avaliação da consecução de objetivos, do desempenho organizacional e das relações ambientais.

A tentativa de identificar os fatores-fundamentais da capacidade administrativa mostra-se difícil. Como a definição adotada reflete o caráter nebuloso das atividades administrativas, depende-se considerável esforço no esclarecimento de conceitos. A avaliação deverá ser estendida do setor público para o setor privado? A administração será uma variável dependente ou uma variável independente? Se ambas, como deverão ser distinguidos os dois aspectos? Quais serão as fronteiras das organizações, das atividades administrativas dentro delas e dos sistemas administrativos dos quais elas fazem parte? Os papéis dos setores público e privado poderão ser separados? Que peso deverá ser atribuído a cada fator? Como

IDÉIAS



deverão ser obtidas, cotejadas e avaliadas as informações necessárias? O esforço de avaliação diminuirá os objetivos de melhoria? Deveremos colocar muita ênfase nos indicadores quantitativos em vez de nos indicadores qualitativos? Como deverão ser postos em ação os conceitos de custo, benefício, lucro, desempenho, etc.? Sob qual ponto de vista a capacidade administrativa deverá ser avaliada? Diante da falta de teorias, modelos e tipologias amplos tanto de administração como de desenvolvimento, pois continuam a ser acrescentados novos elos e novas relações, será prematuro o esforço de construir indicadores ilustrativos? Dado o fim do esforço inteiro, deverá haver uma distinção entre "(a) sistemas administrativos que, quando melhorados, simplesmente se tornam servos mais eficientes de interesses que subordinam o desenvolvimento à preservação de suas próprias prerrogativas e seus próprios privilégios; e (b) sistemas administrativos que precisam ser melhorados a fim de destruírem estruturas obsoletas e antiquadas que constituem obstáculo para o desenvolvimento econômico e social (6)?"

Não será verdade que "quanto mais determinada situação requer reforma, menor é a capacidade do mecanismo administrativo de executar medidas de reforma (7)?" E que quanto mais aumenta a capacidade adicional e mais difícil é gerá-la

Deve haver distinção entre sistemas administrativos que se tornam servos mais eficientes de interesses que subordinam o desenvolvimento econômico e social. A evolução da função pública depende da cultura.

"por força da crescente sofisticação dos processos administrativos e da crescente variedade de idéias e modelos a serem considerados (8)?"

Importantes como são estas questões, sua interpretação da função administrativa no processo de desenvolvimento parece bem estreita. A evolução da função administrativa como um fenômeno social separado e distinto depende de certos pré-requisitos culturais. A sociedade precisa estar disposta a concentrar-se no presente, isto é, preocupar-se com o aqui-e-agora em vez de com o passado acalentado ou o futuro anunciado. As crenças numa queda de alguma era dourada anterior ou no sacrifício do presente por recom-

pensar em alguma pós-vida dourada futura têm de ser substituídas por uma firme convicção de que a duração desta vida conta numa fuga imperativa da predominante pobreza da sociedade. O entusiasmo que acompanha a identidade da terra natal, a ideologia coletivista, o racionalismo, o cientismo e o internacionalismo faz muito para a concentração de atenção no presente, mas a desilusão com o autogoverno, a rivalidade entre as grandes potências, a distância cada vez maior entre os países ricos e os países pobres e as disfunções da afluência pode levar à violência e ao escapismo nos países ricos e ao fatalismo e à apatia nos países pobres. A função administrativa necessita de um suporte ideológico — que vale a pena fazer coisas e fazê-las adequadamente; que coisas bem feitas mudam a sociedade para melhor e beneficiam todos os seus membros; que o tempo é um bem escasso e precioso, não algo infundável ou elástico a ser manipulado por autoconveniência; que a escassez é a situação humana perene; que o homem pode melhorar sua sorte ajudado por seu irreprimível impulso de competir e sobressair; que o progresso depende de sacrifício, energia e investimento em inovação; que a sociedade humana, resistente à adversidade, é capaz de revitalização e de auto-renovação. Tal suporte proporciona um senso de premência por trás da ação administrativa decidida. Dota os administradores de uma ética de trabalho otimista, um impulso essencial por trás do desempenho administrativo, particularmente sob tensão. Sua ausência é um convite aberto à má administração e ao desempenho fraco. Se ele não é incorporado de algum modo aos costumes culturais dominantes, tem de ser inculcado em líderes potenciais em seu papel como energizadores e movimentadores da sociedade. Por esta razão, ele é básico para a função administrativa e para quaisquer considerações de capacidade administrativa.

A função administrativa aparece quando os homens não vivem mais ao deus-dará, isto é, quando todos os esforços individuais não têm de ser devotados ao consumo imediato para a sobrevivência básica. A sociedade ou a cooperação social requer uma divisão do trabalho, espe-

IDÉIAS

cialização de tarefas, papéis de tomada de decisões e assim por diante, mas num nível baixo de desenvolvimento estes aspectos administrativos não podem ser distinguidos ou separados de outros aspectos da sociedade. Na família, é provável que o chefe da casa assuma responsabilidade pela função administrativa, embora os deveres possam ser partilhados com parentes. Na tribo, similarmemente, o cacique assume responsabilidade, porém é mais provável que ele partilhe os deveres com amigos de confiança assim como com a família. As sociedades crescem e seus arranjos aumentam de complexidade. De modo que a função administrativa se torna cada vez mais diferenciada de outras funções e os deveres são assumidos por instituições especializadas e agentes profissionais. Até mesmo em sociedades altamente complexas, porém, a responsabilidade pela função administrativa ainda está integrada com a responsabilidade pelo exercício de outras funções na sociedade e repousada na elite social. Similarmemente, nem todos os deveres administrativos têm sido (ou poderiam ser) assumidos por instituições especializadas e agentes profissionais. Conseqüentemente, a função administrativa é muito mais ampla do que as instituições especificamente administrativas e as posições administrativas de tempo integral. É este, certamente, o caso nas sociedades que se encontram em nível de desenvolvimento relativamente baixo e onde o povo não tenha concebido um vocabulário administrativo em sua linguagem do dia-a-dia ou onde o mesmo termo para o conceito de administração possa também significar direção, supervisão, ordem, autoridade, funcionalismo simplesmente porque não haveria necessidade de conceber uma linguagem mais sofisticada para fins administrativos. Para fins de desenvolvimento, a identificação da administração com as formas mais altas de profissionalização administrativa e especialização é indevidamente restritiva. Na identificação da capacidade administrativa, talvez tenhamos de nos apoiar em termos mais simples e mais gerais, usando a palavra "administrador" para abranger quem quer cujos deveres principais contenham alto teor administrativo, inde-

pendentemente da posição (ou posições) que a pessoa ocupe e do título dado a tal posição (ou tais posições), em vez de a identificarmos com posições de alto nível em estruturas burocráticas.

Um significado mais integrativo da função administrativa seria relacionar imediatamente a capacidade administrativa com os complexos arranjos em que ela está enredada na sociedade. Está intimamente ligado com a capacidade da sociedade de adaptar-se a novas condições e adotar padrões de ação diferentes, coexistir com problemas e viver com diversidade e variedade, estender o sobejo da sociedade de acordo com a complexidade e inovar não somente em tecnologia como também em arranjos na sociedade. É prejudicado por elementos sociais que resistem à mudança, isto é, pelo grau em que as sociedades são inerentemente

*A função
administrativa
é muito mais ampla
que as instituições.
As sociedades
crescem e seus
aparatos funcionais
se tornam mais
complexos. É
preciso usar termos
mais simples e
mais gerais na
burocracia
de todos os níveis.*

conservadoras, preferindo o bem provado a arriscar-se a inovações, satisfeitas com o *status quo* e a respeito do futuro. Se a luta para alcançar as presentes realizações é exaustiva, é provável que poucas pessoas optem pela rotina enfadonha da mudança perpétua. Se as elites temem que sua posição venha a ser minada ou impugnada, talvez resistam à mudança. Similarmemente, se as massas não vêem vantagens para elas próprias na mudança, talvez não façam esforço por mudança e, se estão dispostas a mudar o *que* fazem, talvez não estejam tão dispostas a mudar a *maneira* como o fazem. Quando as coisas parecem

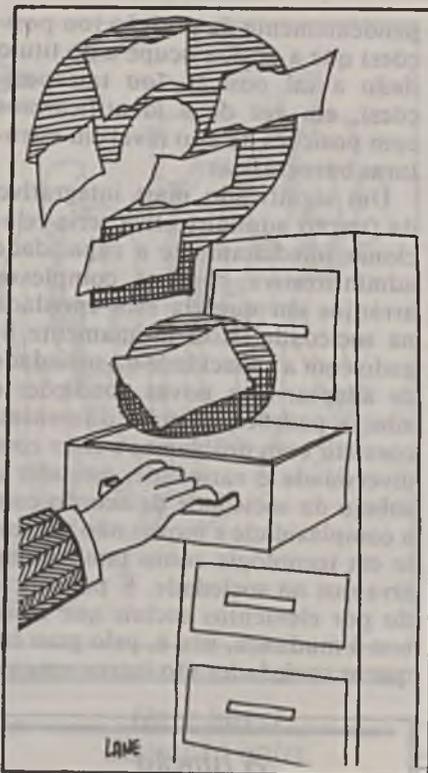
estar indo bem, ninguém se preocupa demasiadamente em saber se elas poderiam ser melhoradas com o aumento da capacidade administrativa. Quando as coisas vão mal, todos se preocupam demasiadamente com questões substantivas para lidar com arranjos administrativos. As matérias administrativas tendem, portanto, a padecer de negligência e a mudança nos sistemas administrativos, provavelmente, ocorrem a um ritmo mais lento em comparação com outras funções. Se as mudanças previstas são consideradas excessivamente radicais, são rejeitadas de plano ou adotadas de maneira a reduzir ao mínimo ou destruir seu efeito. Assim, uma sociedade madura para o desenvolvimento achará difícil uma mudança acelerada (embora cada vez mais fácil no tempo à medida que o ritmo se apressa) e mais dura ainda uma reforma administrativa.

Na busca de meios para superar o conservantismo da sociedade a fim de atingirem o ponto de desenvolvimento auto-sustentado, os países pobres são grandemente influenciados pelos modelos de desenvolvimento preferidos no momento. No presente, inclinam-se para a capacidade reveladora de desenvolvimento da natureza, isto é, para a incessante evolução para coisas mais altas, governadas pelas leis científicas do crescimento e da transformação que podem ser descobertas pelo homem e, portanto, são capazes de ser dominadas e talvez manipuladas pelo desenvolvimento acelerado. De acordo com esta visão, a reforma administrativa, juntamente com o planejamento do desenvolvimento e a aceleração da mudança social, é uma parte legítima da engenharia de sistemas. Mas isto ainda não soluciona o problema sobre o que mudar e de que forma aumentar a capacidade administrativa. Para este fim os modelos das duas maiores superpotências, modificados por variações na experiência de seus associados mais importantes em seus respectivos campos ideológicos, são fortemente influentes. O modelo ocidental presume uma ética protestante de trabalho árduo, obediência à autoridade, austeridade e liberalidade. Numa sociedade livre, interesses diferentes competem pelo poder, por posições, por *status* e por re-

IDÉIAS

compensas e é esta competição que aciona o engenho inventivo, liberta as massas da ignorância, da imobilidade e da servidão e impede o monopólio de um só grupo. Para reduzir a incerteza e a insegurança, os interesses em competição concebem regras do jogo consensuais que impedem a liquidação involuntária, respeitam as reivindicações dos desprivilegiados, mas dão a parte do leão aos privilegiados. O desenvolvimento é o resultado cambiante da luta que não pode ser predeterminado nem conscientemente controlado. Com o correr do tempo, a luta se torna intrincada, o resultado cada vez mais complexo, as ligações mais complicadas, a sociedade mais especializada e interdependente, as ações mútuas na sociedade intensificadas, a produtividade expandida. A função administrativa é manter uma competição honesta, apoiar o engenho inventivo, conservar as regras do jogo e organizar as ações mútuas, cada vez mais complicadas. No caso de as potencialidades da iniciativa privada falharem de algum modo, a iniciativa pública intervém. Se não se gera naturalmente suficiente capacidade administrativa em resposta a necessidades, então a iniciativa pública intervém para impulsionar a iniciativa privada, eliminar obstáculos técnicos (como, por exemplo, o analfabetismo, a falta de incentivos, tecnologia de baixo nível) e substituir a ação pública. Os elementos essenciais neste modelo são instituições políticas democráticas estáveis, segurança interna, propriedade privada, incentivos materiais, mobilidade social, regulamentação econômica keynesiana e uma filosofia de bem-estar.

O modelo oriental também pressupõe uma nova visão social que rompe a tirania do tradicionalismo, uma visão baseada não na iniciativa individual, na competição mútua e no investimento governamental destinado a induzir uma expansão auto-sustentada da atividade econômica, mas no coletivismo, no desenvolvimento planejado e no predomínio da iniciativa particular. Como nenhuma elite renuncia voluntariamente a sua posição e a sua capacidade de manipular a competição particular e a intervenção pública em favor do *status quo* (ou do crescimento com uma mudança



mínima de sistema), a mudança na sociedade não pode ocorrer pacificamente ou ser revolucionária. O poder, as instituições e os valores das elites tradicionais precisam ser destruídos através de uma revolução organizada por determinados coletivistas proletários, não por empreendedores capitalistas burgueses de classe média. Os revolucionários não somente erradicariam a superstição, o domínio religioso da educação e o aumento do sistema familiar como também eliminariam o poder das elites tradicionais, expropria-

Uma renovação completa é impossível e impraticável. Muita coisa tem de ficar. Precisa existir certo grau de aceitação voluntária. Em muitos casos, as resistências começam quando a ação vai sair da teoria para a prática. Aí despontam as reais reações contra as mudanças na estrutura.

riam a propriedade particular através da propriedade pública e da coletivização, substituiriam a livre competição por um planejamento centralizado e a "livre" escolha por controles e incentivos administrativos e trabalhariam no sentido de uma igualdade social e de um entusiasmo em massa pelo desenvolvimento. A função administrativa é organizar o planejamento centralizado, apoiar o empreendimento coletivista, manipular incentivos e controles de acordo com as metas de desenvolvimento e organizar a crescente complexidade da interação social. Se deixa de materializar-se suficiente capacidade administrativa derivada do planejamento do desenvolvimento, então a iniciativa pública revê esquemas e organogramas, elimina obstáculos técnicos e corrige as deficiências do empreendimento público. Os elementos essenciais neste modelo são instituições políticas participativas estáveis, segurança interna, propriedade pública, incentivos sociais, planejamento econômico central, coletivização e uma ideologia proletária.

Sem subestimar a ampla diferença de abordagem do desenvolvimento existente entre estes dois modelos, administrativamente há notáveis similaridades, até mesmo à parte considerações econômicas táticas de "altas taxas de formação de capital; prioridade de indústrias básicas de bens de capital; inclinação a favor de tecnologias modernas, de uso intensivo de capital e processos fundamentais combinadas com técnicas de uso intensivo de mão-de-obra em operações auxiliares; uma política de substituição de importações no comércio internacional; utilização de mão-de-obra agrícola subempregada para a formação de capital; e forte investimento em capital humano (9)". Ambos aspiram ostensivamente aos mesmos fins — o mínimo de insegurança, de injustiça, de desigualdade, de pobreza, de estagnação. Ambos partilham uma ética, padrões, ciência e tecnologia de origem européia. Ambos presumem a universalidade de seus respectivos modelos. Ambos são essencialmente materialistas e racionais. Ambos acentuam a capacidade administrativa através do "burocratismo", de normas jurídico-racionais, da organização e mecanização em grande

IDÉIAS

escala. Os administradores se sentiriam em casa em qualquer dos dois modelos, mais em casa se fossem lançados em sociedades prismáticas e tradicionais. Naturalmente, não se movimentariam facilmente entre economias planejadas e competitivas, instituições privadas e coletivistas, mercados de trabalho livres e não livres, elaboração de política pública não ideológica e ideológica e ambientes autoritários e liberais, mas padeceriam menos de choque cultural, incerteza, escassez, ambigüidade, indefinição e pura incompatibilidade, incompreensão e ignorância.

Os países não alinhados que aspiram a desenvolvimento acham que ambos os modelos subestimam certos aspectos. Ambos os caminhos, historicamente, têm sido tortuosos, nada suaves como está implícito nos modelos, marcados por considerável violência, ruptura, miséria e exploração. Grupos inteiros foram sacrificados. Foi usada coerção física contra os discordantes. As massas foram manipuladas, enganadas e abandonadas. Os custos foram pesados, embora ambos exportassem parte do dispêndio para outros países de dentro de suas esferas de influência mas os custos seriam outra coisa que não a continuação do tradicionalismo, nos dois casos? Nenhum dos dois modelos revela o papel do militarismo no crescimento do capital e no estímulo econômico. A vitória na guerra trazia acesso a novos recursos e novos mercados. A derrota levava a um auto-exame crítico e à reconstrução. A rivalidade militar estimulava a pesquisa e desenvolvimento em nova tecnologia. Os gastos com defesa eram usados para obras públicas de desenvolvimento. As estruturas militares tornavam-se a base das organizações civis e a educação e o treinamento administrativos eram, inicialmente, moldados segundo técnicas militares (mas onde haverá substitutos pacíficos?). Nenhum dos dois modelos lida adequadamente com as verdadeiras variações e os verdadeiros afastamentos ou bolsões de tradição deixados para trás. Apesar disto, os países pobres impressionam-se e gostariam de tomar emprestado o que pudessem para ajustá-lo a suas próprias circunstâncias, que eles compreendem que

são diferentes daquelas das grandes potências antes da decolagem para o desenvolvimento rápido. Mas eles querem seu próprio tipo de desenvolvimento, de acordo com suas aspirações nacionais e sua ideologia neutralista. Esperam preservar seus padrões culturais nacionais sem abraçar plenamente a ocidentalização, o capitalismo monopolista ou o totalitarismo. Procuram outros rumos para o desenvolvimento e querem conceber alternativas sem caírem na armadilha de estados clientes neo-colonialistas. Buscam uma engenharia de sistemas aplica-

O modelo oriental pressupõe uma nova visão social que rompe com a tirania do tradicionalismo e se baseia no coletivismo e no planejamento auto-sustentado da atividade econômica. Mas nenhuma elite renuncia de maneira voluntária aos seus privilégios.

dos para acelerarem os processos de desenvolvimento, ajuda e assistência internacionais maciças, o florescer do talento nacional com a eliminação do poder estrangeiro, modernização organizada por órgãos públicos, desenvolvimento econômico e político dirigido e administração pública revitalizada. Em comparação com o Oriente e o Ocidente, deve ser colocada menor ênfase na iniciativa privada ou num partido revolucionário e maior ênfase em estruturas públicas burocráticas. O desenvolvimento dirigido toma um rumo entre o comunismo e o capitalismo, a afluência e o colapso, a uniformidade e o fracionamento, a licença e a escravidão. Deve ser um desenvolvimento cuidadoso.

O desenvolvimento cuidadoso necessita de um apoio administrativo efetivo e de uma capacidade administrativa correspondente, particularmente no setor público. Nenhum

modelo novo de desenvolvimento pode ser aplicado sem considerável preparação e condicionamento. Os instrumentos não aparecem da noite para o dia por mágica. Muitos países pobres carecem de potencialidade assim como de recursos reais e não têm acesso a novas fontes, exceto capital humano, que ainda é um material fraco. O talento criativo vai-se embora, seduzido por melhores recompensas em outros lugares ou exasperado por um ambiente hostil. A tecnologia nova tem de ser importada. As instituições de origem estrangeira e a ajuda internacional mostram-se apenas muletas temporárias, causando dano ao crescimento nacional e colocando uma camisa-de-força na ação local justamente quando há necessidade de flexibilidade, adaptabilidade e criatividade. Os arranjos políticos não refletem uma redução da instabilidade, insegurança e crise do ambiente. A capacidade administrativa já é um recurso escasso nos países pobres. Como deverá ser ampliado em tais condições?

A Organização das Nações Unidas acredita que o aumento da capacidade administrativa depende do fortalecimento dos sistemas de administração pública para apoiar o papel expansionista do Governo no desenvolvimento.

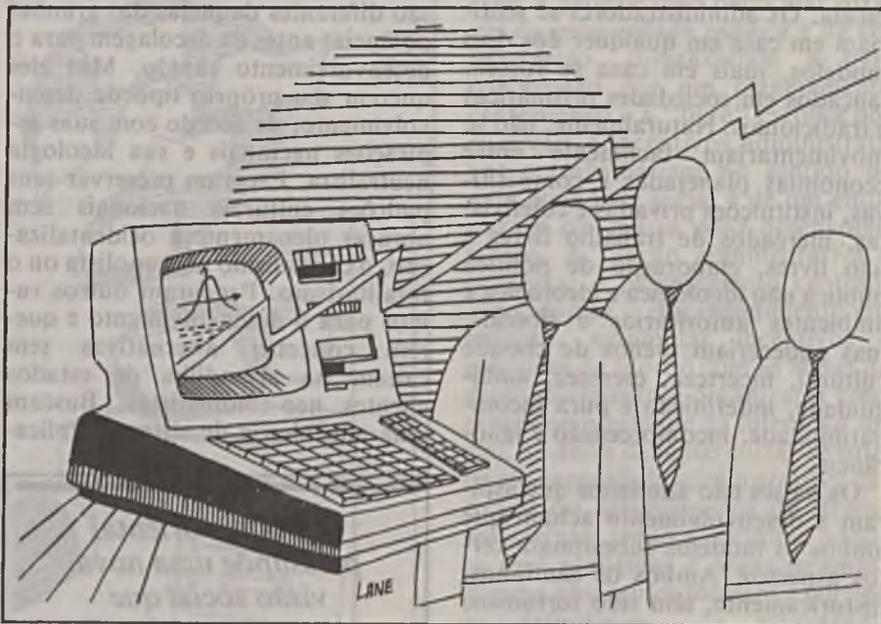
A capacidade das organizações governamentais de identificar e definir problemas, determinar políticas e programas de desenvolvimento, atribuir prioridades entre reivindicações em competição, distribuir recursos, desenvolver habilitações necessárias, usar a ciência e a tecnologia para o desenvolvimento e executar programas de ação será um fator decisivo no resultado dos esforços nacionais pelo desenvolvimento. À medida que os problemas econômicos e sociais se tornam mais complexos, o papel central da administração pública se torna mais fundamental (10).

Esta atitude realista baseia-se no fato de que os países pobres têm de trabalhar com a situação em que se encontram. Não podem desejar afastá-la. Precisam resistir à transferência e olhar para dentro. Ainda carecem de conhecimentos elementares sobre eles mesmos. Assim, não podem identificar adequadamente recursos para o desenvolvimento ou

formular programas de desenvolvimento práticos, viáveis e aceitáveis. O conservantismo administrativo tradicional é reforçado por turbulência na sociedade, instabilidade política, limitações de recursos e choques a respeito de valores e prioridades na modernização administrativa. Apoiar-se na evolução natural talvez seja suicídio. O aumento da capacidade administrativa só pode ser desenvolvido partindo de dentro, como um subproduto do próprio desenvolvimento, ou através de uma experiência governamental de liberadamente contínua.

A SITUAÇÃO DOS PAÍSES POBRES

De um modo geral os países pobres concordam com a estratégia da Organização das Nações Unidas de fortalecimento da administração do setor público e do uso do Governo como a ponta de lança do desenvolvimento dirigido. Encontram-se num mundo bipolarizado — senão tripolarizado — não feito por eles e; enquanto as grandes potências competem para atraí-los para as respectivas esferas de influência, podem extrair um preço de cada uma delas como um sinal de cordialidade e neutralidade — preço talvez superior àquele que poderia ser obtido através do alinhamento. Vários países pobres têm alcançado muito êxito, em termos de ajuda e assistência, com sua atitude equilibrada. Ao se iniciarem os anos 70, as grandes potências já haviam começado a cansar-se das acrobacias e a reduzir seus compromissos ou a canalizá-los através de órgãos internacionais. De qualquer modo, o volume total da ajuda internacional aos países pobres sempre foi marginal para suas necessidades e mais do que neutralizado pelos adversos termos de comércio internacional. O principal esforço tem de vir de dentro. Embora a ajuda de fora seja valiosa, o autodesenvolvimento é melhor em termos de independência, auto-apoio, confiança e aprendizado de experiência. Contudo, a movimentação para o autodesenvolvimento através de agentes nacionais não deixa de considerar a assistência externa nem as pressões e influências internacionais. A revolução de elevação de expectativas, por exemplo, está levan-



do estados a modernizar-se e criando um clima favorável para uma mudança radical. Estas tendências fortalecem a iniciativa governamental no processo de desenvolvimento e na modernização da administração pública.

A administração já está sobrecarregada em muitos países pobres.

O desenvolvimento necessita de apoio administrativo e da correspondente capacidade, no setor público. Nenhum modelo novo pode ser aplicado sem considerável preparação e condicionamento. Mas os instrumentos não aparecem da noite para o dia nem por mágica ou milagre.

Tantas tarefas novas têm sido acumuladas em administrações insuficientemente preparadas que elas estão próximas do ponto de rompimento. Crises pegam-nas despreparadas. Exércitos fracassam em combate. Epidemias grassam sem controle. Leis são abertamente violadas. A ordem aparente nas sedes é conseguida, geralmente, a expensas

do caos no trabalho de campo. O trabalho de campo frouxo carece de quaisquer recursos para a ação, porque as sedes não têm recursos para destinar-lhe ou porque em algum ponto existe um ponto de estrangulamento. Para os administradores com empenho, a vida é uma luta longa e árdua sem descanso e o esgotamento reforça a inércia burocrática e o conservantismo administrativo que caracterizam a administração pública em muitos países pobres. Quanto maior a pressão por mudança, mais a administração é impelida na direção do colapso, mais resistentes são os administradores à inovação e mais imperativo é um empenho governamental forte em reformas radicais para gerar o aumento da capacidade administrativa a fim de atender às pressões por mudança. Até que se crie uma capacidade adicional, a diferença entre intenção e realização deve crescer, apenas alimentando frustração, confusão, decepção e descontentamento.

Dos três principais modos de aumento da capacidade administrativa — através da inovação, do subproduto do desenvolvimento e da reforma — os países pobres têm pouca alternativa para a reforma. A inovação administrativa é rara. Sua ocorrência é tanto por acaso como a esmo. Os países ricos estão melhor colocados para alimentar o talento criativo, investir em pesquisa e desenvolvimento, experimentar mode-

IDÉIAS

los operacionais e mudar de modos de operação. Os países pobres costumam ser imitadores: tomam emprestado ou copiam em vez de inventar. Também padecem de complexo de inferioridade em matérias administrativas, acreditando que os meios adotados pelos países ricos são superiores. São excessivamente modestos a respeito de suas próprias inovações e do talento nacional. Toda a questão do aumento da capacidade administrativa está em ampliar o desenvolvimento, não na maneira oposta. Mesmo assim, o aumento como um subproduto do desenvolvimento é relativamente lento e incerto. Não há garantia de que níveis mais altos de instrução, saúde, tecnologia, unidade, investimento, liberdade, etc. se refletirão em melhoria do desempenho administrativo. Arranjos antiquados talvez persistam muito tempo depois de terem servido a seus fins e de surgirem melhores alternativas. Mesmo se fluírem benefícios para a cultura administrativa, talvez ocorra um atraso de uma geração — e o tempo não está do lado dos países pobres. Assim, do mesmo modo como eles detalham objetivos políticos, planejam o crescimento econômico e trabalham para transformar as condições sociais, necessitam conceber programas de modernização administrativa para a melhoria sistemática do desempenho administrativo ou, para usar uma expressão mais curta, da reforma administrativa.

A maioria dos países — ricos e pobres — embarcou ou planeja embarcar numa reforma administrativa. Uns foram forçados a movimentar-se por pressão internacional, como um prelúdio para ajuda ou para cooperação regional. Outros incorporaram a reforma administrativa a suas vastas transformações do colonialismo para um *status* independente ou do capitalismo para o socialismo. Uns temem que o desempenho rotineiro contínuo talvez leve suas administrações a uma parada e elas entrem subitamente em colapso. Outros vêem seus programas de reforma administrativa como parte de sua guerra à pobreza ou de sua luta contra o subdesenvolvimento — que é a visão adotada pelos órgãos das Nações Unidas na América Latina e na Ásia. Uns querem passar de iniciais

preocupações nacionalistas para uma administração de fins múltiplos acionada para obter resultados mais efetivos (isto é, visíveis, concretos e rápidos), um desempenho eficiente e econômico e integração social (11). Outros meramente querem uma revisão episódica de sistemas administrativos antiquados, num exame geral de seu mecanismo de governo e das instituições associadas. Uns meramente querem aplicar as recomendações de comissões de reforma formadas em países ricos (12). Outros querem “algo mais do que a aplicação técnica de princípios administrativos e a adoção ou adaptação de experiências positivas de outros países mais avançados”, isto é, uma estratégia que inclua “formas diversas de organização político-administrativa no estado, assim como a superação das forças opostas à modernização da administração pública” (13). Muitos países pobres institucionalizaram seus programas de reforma dentro da estrutura governamental como um processo contínuo para variar as estratégias de reforma com circunstâncias cambiantes, coordenar o aumento da capacidade administrativa com outros

Na busca de meios para superar o conservantismo da sociedade, os países pobres são muito influenciados pelos modelos de desenvolvimento preferidos no momento. Para ir até as mudanças de sua burocracia, precisam de engenharia de sistemas.

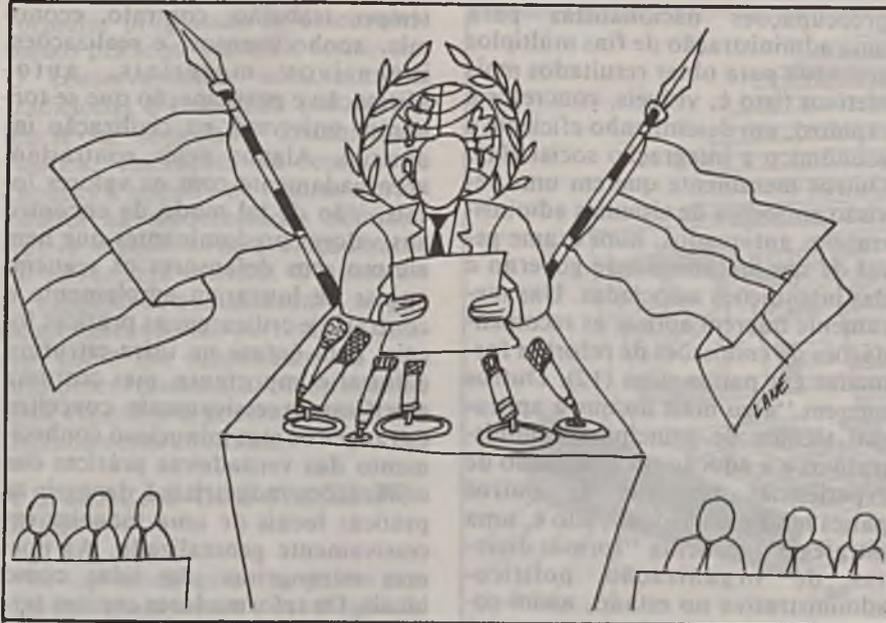
processos de desenvolvimento, incorporar uma unidade de renovação administrativa e desenvolvimento ao mecanismo de governo e abrir a possibilidade de um avanço administrativo significativo.

A maioria dos programas de reforma partilha uma abordagem comum. Tais programas projetam conceitos de origem européia sobre

tempo, trabalho, contrato, economia, conhecimentos, e realizações, incentivos materiais, autoafirmação e participação que se tornaram universais na civilização industrial. Alguns deles contrastam acentuadamente com os valores locais. Vão de tal modo de encontro aos valores predominantes que nem mesmo seus defensores os seguem, apesar de louvarem amplamente o contrário e criticarem as práticas locais. Esta ênfase na infra-estrutura cultural é importante, mas costuma glorificar excessivamente conceitos estrangeiros sem minucioso conhecimento das verdadeiras práticas das civilizações industriais e denegrir as práticas locais de uma maneira excessivamente generalizada. As normas estrangeiras são tidas como ideais. Os reformadores copiam servilmente práticas estrangeiras ou referem-se aos últimos textos estrangeiros como sua bíblia sobre o que fazer o que não fazer. Se a verdade fosse conhecida, então se saberia que os países ricos e pobres estão muito mais perto uns dos outros administrativamente do que suspeitam. As civilizações industriais não são tão eficientes quanto proclamam. Em face da diferença de fases de desenvolvimento, da variação das circunstâncias e do contraste dos objetivos, os países pobres têm pouca razão para se sentirem inferiores administrativamente.

Imitando práticas estrangeiras, os países pobres deslizam para uma concepção mais estreita de administração do que precisariam. Seus programas básicos centralizam-se nos aspectos de economia doméstica de organizações de grande porte. A estes foram acrescentados tomada de decisões, ciências de administração, planejamento nacional e a busca de indicadores sociais, atividades que ampliam as concepções da função administrativa. Além disto, porém, há mais concentração nos aspectos administrativos de projetos e programas setoriais e de questões de desenvolvimento como produtividade, moralidade pública, desenvolvimento comunitário e solvência financeira. O grande inconveniente é o evidente desinteresse pelas consequências não administrativas do desenvolvimento administrativo, como a mudança da estrutura social através do recrutamento aberto e da

IDÉIAS



classificação dos empregos, ou a excessiva poluição derivada do aumento da produção ou os programas de congelamento para a desaceleração da inflação. Em certo grau, a concepção estreita reflete o desejo dos reformadores de permanecerem fora do conflito político marginal ou partidário e de acentuarem sua proficiência profissional e técnica, o que não poderiam fazer se encarassem a administração de modo mais amplo e se envolvessem em mudanças sociais fundamentais. Como resultado, costumam ser relativamente conservadores, reativos, em vez de ativos. Reagem a deficiências observadas e admitidas. Raramente as prevêm. Seu objetivo são a manutenção e correção de sistemas em vez da substituição de sistemas. Suas reformas são, em essência, legítimas, incrementadoras, ortodoxas, e estabilizadoras. Isto dificilmente seria de surpreender, pois os reformadores institucionais são recrutados, predominantemente, em elites firmadas e são identificados como o próprio sistema que devem reformar. Muitos estudaram no estrangeiro e têm inclinação acadêmica em vez de política. Sabedores da extensão da resistência, têm de firmar-se. Conseqüentemente, como técnicos proficientes, remendando sistemas antiquados, talvez acabem causando mais danos do que bem, particularmente na resistência a inovações fora de suas estreitas concepções de administração.

De modo geral os países pobres concordam com a estratégia da ONU de fortalecimento da administração do setor público e do uso do governo como a ponta de lança do desenvolvimento dirigido. Encontram-se num mundo bipolarizado pelas nações mais fortes.

Mesmo admitindo as dificuldades metodológicas e práticas da avaliação, poucos reformadores têm tentado uma auto-avaliação. Naturalmente, prefeririam presumir êxito em vez de mostrar fracasso. Mas isto não justifica a falta de informações a respeito do progresso. Raramente eles estabeleceram metas, fizeram organogramas, deram seguimento a ações iniciais ou foram adiante ou atrás de formalidades. Poucos identificaram fatores favoráveis ou contrários a reformas ou conceberam linhas mestras para a formulação e a execução de reformas. A verdade é que, de um modo geral, o impacto da reforma tem sido decepcionante. E isto tanto se considerarmos países dificilmente

capazes de manter qualquer espécie de administração por força de seu *status* colonial, de seu pequeno tamanho ou de sua extrema pobreza quanto se considerarmos países capazes de alcançar altos níveis de inovação administrativa, revitalização e auto-renovação. Tais reformadores deixaram de obter adequado apoio de lideranças para superar a displicência política, a inércia burocrática, a apatia pública e a resistência sistemática não meramente por força da preocupação da elite com matérias de maior prioridade ou por força da falta de atração visual (ou social política) de uma reforma administrativa tangível. Visionários, publicistas e reis filósofos administrativos figuraram bastante entre eles, enquanto órgãos de reforma tiveram mais do que seu quinhão justo de exilados políticos, párias administrativos, executivos esgotados, caturras, notáveis incompetentes e extenuados. Conseqüentemente, os programas de reforma, carecendo de autoridade, de recursos e de insistência, foram isolados, desprezados e deixados de lado. Felizmente, as exceções à regra geral mantiveram viva a confiança na eficácia fundamental dos esforços de reforma administrativa e a continuarem o investimento em programas de reforma por parte de órgãos internacionais e nacionais.

Claramente, os países pobres aprenderam, a algum custo, que não existe uma fórmula universal de êxito na reforma administrativa. Como as premissas iniciais permanecem válidas — de que a reforma administrativa tem de ser preferida a seus parceiros, à inovação administrativa e aos subprodutos do desenvolvimento, de que a administração é algo mais do que economia doméstica organizacional, de que os modelos estrangeiros ligados à cultura não são inevitavelmente transferíveis, adequados ou apropriados, de que os reformadores precisam praticar o que pregam —, cada país precisa moldar seus programas de acordo com suas circunstâncias singulares, entre as quais estão, principalmente, sua fase de desenvolvimento, seus padrões culturais, seu regime político, seu acesso ao talento administrativo e seus requisitos funcionais. Embora a reforma administrativa seja, basicamente, uma forma de ar-

IDÉIAS

te, há alguns elementos universais que não podem ser esquecidos. Primeiro: a reforma administrativa é um componente de baixa prioridade no processo do desenvolvimento. Onde faltam outros componentes, a administração torna-se, convenientemente, o bode expiatório dos fracassos no desenvolvimento. Segundo: se os reformadores encararem sua própria contribuição em termos formais estreitos, continuarão a ser rebaixados e sacrificados a objetivos mais importantes da sociedade. Sua posição marginal empalidece diante da tarefa maior de determinar como uma sociedade quer conduzir seus assuntos, que é inseparável do debate geral a respeito da natureza da sociedade e do significado do desenvolvimento. Terceiro: o alcance e as fronteiras dos programas de reforma excluam, em grande parte, institucionalmente, os empreendimentos privados, as associações de voluntários e a administração rural e, estruturalmente, os fundos públicos autônomos, a fuga aos impostos e sua evasão, a corrupção, a extravagância e os projetos de prestígio, isto é, entre escândalos e tragédias. Dificilmente se terá compreendido até agora a potencialidade do progresso da reforma administrativa. Quarto: o isolamento dos programas de reforma administrativa em relação à política pública, ao planejamento nacional e aos programas de reforma funcional tem diminuído seu impacto. A integração melhora as coisas desde que as reformas fossem planejadas em ciclos superpostos, de certa forma sistemática, para reduzir as brechas no tempo e na área, os acompanhamentos ao acaso e a necessidade de repetir trabalho anterior. Quinto: a introdução casual de programas de reforma dependentes de escândalos, golpes políticos, mudanças de liderança e outras ocorrências eventuais quando a tolerância da má administração é tentada com muita frequência acarretaria menos improvisação se fossem aprontados planos contingenciais para introdução no planejamento ou nos ciclos orçamentários em vez de se esperar por melhores circunstâncias que talvez nunca chegassem. Para os reformadores ligados a idéias fixas, época alguma está madura para reforma. Finalmente, os reformadores se dividem a respeito

da questão da dramatização entre os divulgadores, que querem o máximo de cobertura dos meios de comunicação empenho público, simbolismo e comemoração de uma nova ordem e aqueles que se escondem, preocupados em não provocar resistência indevida, oponentes prevenidos e colocar-se numa posição sem compromisso. Os últimos prefeririam uma demonstração impressionante de resultados numa experiência piloto a uma campanha pública ruidosa com nada para apresentar exceto um pensamento ansioso e esperanças otimistas.

Os países ricos têm maiores chances de reestruturar suas administrações porque podem investir em pesquisa e apoiar a criatividade de seus talentos. Mas a maioria dos povos ou já fez ou pensa em fazer reformas administrativas. E alguns desejam apenas realizar revisões.

No processo de reforma, a consciência da necessidade de reforma, evidentemente, apresenta poucos problemas. Determinados reformadores, geralmente, têm pouca dificuldade em convencer um público preocupado de que as coisas poderiam ser melhores. É somente quando se apresentam propostas concretas que começam suas dificuldades. A concepção de propostas de reforma não é difícil. Com encorajamento e incentivos, as idéias fluem. A escolha e a organização causam debate, mas nenhum problema sério até que tenha de ser feito algo. Suas propostas têm de ser consideradas efetivas e o que é efetivo depende menos das próprias propostas do que das pessoas — os reformadores e os potencialmente reformados — que as julgam. A avaliação pós-reforma apresenta, realmente, sérias dificuldades, mas, como, em geral, esta fase é omitida ou cumprida su-

perficialmente, a execução é que é o verdadeiro obstáculo.

O PROCESSO DA EXECUÇÃO DA REFORMA

A maioria dos movimentos de reforma, dos reformadores e das reformas tropeça no conservantismo administrativo, causando pouca impressão. Algumas linhas mestras emergem de um exame dos êxitos e fracassos de reformas.

A. CONHECIMENTO DA SITUAÇÃO DA REFORMA

Na reforma administrativa, é virtualmente fatal empenhar-se em alguma coisa às cegas, exceto quando a situação é realmente desesperadora, como quando uma reação administrativa leva a uma rápida obsolescência em que nada senão um novo começo ajudaria numa situação intolerável. Mais tipicamente, a reforma é introduzida em situações em que existe dúvida quanto ao que deve ser feito para melhorar o desempenho. Uma renovação completa é impossível e impraticável. Seja o que for que aconteça, grande parte do que já existe permanecerá. Como não pode ser exercida coerção o tempo inteiro, precisa existir certo grau de aceitação voluntária. Para se conseguir a cooperação necessária, os reformados em potencial precisam ser convencidos de que as reformas são viáveis e práticas e constituirão, realmente, uma melhoria em relação aos arranjos existentes. Tudo isto implica um conhecimento completo, da parte dos reformadores, daquilo que eles devem fazer.

Como é provável que nunca os reformadores tenham informações suficientes, é necessária certa seletividade. No mínimo, eles têm de conhecer os fatos básicos a respeito da situação da reforma, os prós e contras de suas próprias propostas, o alinhamento provável e certa variedade de estratégias possíveis. Além disto, seria desejável ter uma compreensão histórica da situação, certo conhecimento de tentativas anteriores de reforma, avaliações da personalidade de gente influente no processo de reforma e dados adequados sobre o andamento. Grande parte destes conhecimentos é específica da situação e só pode ser obtida em pri-

IDÉIAS

meira mão. Uma parte pode ser colhida em registros acumulados, estudos específicos e literatura geral, mas este material costuma acentuar afirmações e documentação anedóticas cronológicas, prescrições dogmatically normativas, vulgaridades ingenuamente abstratas, metas e esquemas utópicos ou asserções hipoteticamente lógicas concluídas por raciocínio dedutivo, freqüentemente na base de premissas estabelecidas inadequadamente... Muitas das idéias apresentadas... permanecem como sugestões inertes... sendo, na maioria dos casos, criação de um pensamento sincero, mas, infelizmente, calcado no desejo em vez de ser realista... O que é realmente necessário são uma rigorosa pesquisa empírica e um desenvolvimento conceitual criativo para distinguir entre: (a) a maneira complexa e às vezes aparentemente confusa com que as coisas acontecem na verdade; (b) a maneira com que os teóricos pensam que as coisas devem acontecer; e (c) a maneira com que as coisas podem ser feitas, realisticamente, na base de nova dissecação e de remontagem dos acontecimentos (14).

B. DIAGNÓSTICO CORRETO

Sem os fatos, não é possível qualquer diagnóstico e, mesmo com os fatos, o diagnóstico pode ser incorreto por força de interpretações falhas. Um diagnóstico incorreto pode matar as perspectivas de reforma logo de saída. Mas, como, em geral, as situações administrativas são complicadas e os reformadores suficientemente competentes, um diagnóstico errado nunca é muito claro. Somente na execução as dúvidas se confirmam. Infelizmente, a execução de reformas para corrigir falhas diagnosticadas erradamente piora a situação: o tratamento incorreto talvez seja pior do que fazer nada. O diagnóstico correto depende também de experiência e raciocínio. Os administradores acostumados a atuar em situações diferentes desenvolvem um faro para falhas e aprendem a detectar sintomas. Os especialistas administrativos aplicam técnicas científicas e talvez um discernimento natural do diagnóstico. Mas ninguém não produziu um manual de consultas para reformadores em perspectiva.



Uma lista derivada de uma consideração teórica de sistemas administrativos sugere que ocorrem falhas importantes porque uma administração procura fazer coisas que não pode fazer (objetivos inatingíveis) ou porque os arranjos administrativos não permitem que os administradores façam o que têm de fazer (estrutura obstrutiva) ou porque algum componente não está cumprindo a tarefa que é esperada dele (desempenho inadequado).

Imitando práticas estrangeiras, os países pobres deslizam para uma concepção mais estreita de administração do que precisariam. Seus programas básicos centralizam-se em aspectos da economia doméstica de organizações de grande porte.

OBJETIVOS INATINGÍVEIS

(a) Os objetivos são desconhecidos, indefinidos ou abstratos.

(b) Os objetivos são ideais, perfeições, além da atual capacidade da humanidade.

(c) Uma contenção inadequada é responsável pela tentativa de fazer muita coisa ao mesmo tempo.

(d) O excesso de contenção reduz a capacidade e amplia a diferença entre a perspectiva e o desempenho.

(e) A otimização de um subsistema mina a otimização do sistema.

(f) São colocadas cargas anormais sobre os administradores sem apoio adequado da sociedade.

(g) A cultura ou infra-estrutura administrativa não tem capacidade para apoiar os administradores na satisfação das expectativas públicas.

(h) Os objetivos administrativos conflitam com outros objetivos da sociedade.

(i) As políticas contradizem os objetivos.

ESTRUTURA OBSTRUTIVA

(a) O número de componentes é inadequado, sendo excessivo ou insuficiente.

(b) O arranjo dos componentes é inadequado para a tarefa, sendo excessivamente hierárquico, excessivamente colegial ou antiquado.

(c) As relações entre os componentes são desnecessariamente complicadas.

(d) As comunicações se desarranjam.

(e) São copiados modelos estrangeiros sem apreciação adequada da infra-estrutura de apoio.

(f) Componentes incompatíveis e não cooperativos não são separados e não existe um mecanismo para conciliá-los.

DESEMPENHO INADEQUADO

(a) Os constituintes não sabem o que se espera deles e não têm desempenho à altura das expectativas.

(b) Os constituintes carecem das qualificações e condições necessárias para cumprir suas tarefas.

(c) Os constituintes são compostos de membros desleais ou impróprios que sabotam o esforço cooperativo.

(d) Os constituintes carecem de incentivos para um desempenho efetivo.

(e) O talento é desperdiçado.

IDÉIAS

(f) A orientação do serviço é deslocada por autoconveniência.

(g) São empregadas inadequadamente a administração científica e as ciências da administração.

(h) Não se toma qualquer providência para auto-avaliação, correção de erros e adequada experiência de aprendizado.

A correção do diagnóstico envolve a seleção destas deficiências de sistemas e sua classificação segundo a importância para a ação antes de se decidir sobre um programa de reforma.

C. PROJETO DE PROGRAMA DE REFORMA

A reforma administrativa é uma preparação para um futuro imprecisamente previsível. Antes de projetarem um programa de reforma, os reformadores têm certa concepção do que querem e esperam que aconteça. Vão adiante na presunção de que poderiam também tentar o máximo logo de saída se tivessem, mais tarde, de modificar suas ambições. É quase inconcebível que sigam adiante sem uma espécie de plano, pelo menos uma conceituação das idéias de reforma dentro de propostas práticas. Em geral, expressam seus objetivos, identificam suas principais dificuldades e esboçam algumas maneiras de superar a resistência, mas talvez prefiram subestimar as dificuldades e esconder suas intenções evitando compromissos específicos de manutenção do máximo de flexibilidade. Os planos contingenciais procuram abranger os seguintes elementos:

— Identificação dos reformadores e de seus principais apoiadores e um apelo de apoio aos não comprometidos.

— Comprovação do valor, da viabilidade, da praticabilidade e da aceitabilidade das propostas de reforma.

— Prova sobre onde funcionaram propostas similares.

— Estimativa do resultado (geralmente, exagerando as melhorias e omitindo as disfunções).

— Pontos em que se prevêem oposição e distorção.

— Promessas de recompensas para aqueles que derem apoio e possíveis ameaças de punições aos oponentes.

— Indicações de acesso a recursos adequados.

— Revelação de instrumentos escolhidos.

Estes elementos constituem o programa no que diz respeito à maioria das pessoas. Somente um pequeno grupo interno conhece sua veracidade e o grau com que ele serve de fachada para extensões ocultas.

D. ESTRATÉGIA

Até que ponto revelar o programa de reforma é uma consideração estratégica relacionada com a melhor maneira de impulsionar as reformas. Assim como a estratégia talvez requeira uma modificação das idéias iniciais, do mesmo modo a insistência dos reformadores em certo programa talvez determine sua estratégia. As relações entre o programa de

Poucos reformadores tentaram a auto-avaliação, presumiram êxito e esconderam seus fracassos. Daí os impactos das mudanças terem sido decepcionantes. E deixaram de contar com o apoio das majorias da Nação ou de suas lideranças com poder de decisão.

reforma e as possibilidades de sua adoção e execução podem ser resumidas numa série de proposições estratégicas.

1. Quanto maior o alcance dos programas de reforma, menor a probabilidade de adoção e execução e maior a probabilidade de emenda, no caso de adoção.

2. Quanto maior a magnitude da mudança implícita nos programas de reforma, menor a probabilidade de adoção e execução e maior a probabilidade de emenda para reduzir a magnitude.

3. Quanto maior o índice de mudança implícito, menor a probabilidade de adoção e execução e maior a

probabilidade de modificação, no caso de adoção.

4. Quanto mais amplas as reformas, menor a probabilidade de adoção e execução e maior a probabilidade de emenda no sentido de uma seqüência mais seletiva.

5. Quanto maior a divisibilidade das reformas, maior a probabilidade de adoção e execução.

6. Quanto maior a revogabilidade das reformas, maior a probabilidade de adoção, mas menor a probabilidade de execução.

7. Quanto menos imediato o efeito das reformas, maior a probabilidade de adoção e menor a probabilidade de execução, exceto sob condições de crise, quando o maior imediatismo do efeito encarece a adoção e a execução.

8. Quanto maior a compatibilidade das metas ou dos objetivos do programa com os valores e as normas dos adotantes e executores, maior a probabilidade de adoção e execução.

9. Quanto mais visível a incompatibilidade entre os objetivos de programa e os valores dos adotantes e os executores, menor a probabilidade de adoção e execução.

10. Quanto maior a ambigüidade dos objetivos do programa, maior a probabilidade de adoção e menor probabilidade de execução.

11. Quanto maior a compatibilidade entre as metas do programa, maior a probabilidade de adoção e execução.

12. Quanto maiores os efeitos a longo prazo de um programa, menor a probabilidade de adoção, já que os adotantes preferem opções com comprometimento de recursos a curto prazo.

13. Quanto mais alto o relevo (interesse pessoal) das reformas para adotantes e executores em potencial, maior a probabilidade de adoção e execução.

14. Quanto mais reagentes as reformas (em oposição a antecipadoras ou orientadas para o futuro), maior a probabilidade de adoção e execução, já que os adotantes têm menos disposição de comprometer recursos com necessidades menos óbvias ou menos tangíveis.

15. Quanto maior o grau de precedência de metas (metas incluídas em programas anteriores), maior a

IDÉIAS

probabilidade de adoção e execução.

16. Quanto maior a compatibilidade dos valores e das normas dos adotantes com os instrumentos da reforma, maior a probabilidade de adoção e execução.

17. Quanto maior a complexidade (ou a dificuldade relativa de compreensão e uso) dos instrumentos da reforma, menor a probabilidade de adoção e execução.

18. Quanto maior a rotina dos instrumentos do programa, maior a probabilidade de adoção e execução.

19. Quanto maiores os recursos requeridos para a execução, menor a probabilidade de adoção e execução, a menos que existam alguns recursos (então, é maior a probabilidade de adoção e execução).

20. Quanto maior a participação dos adotantes e dos executores nos processos de reforma, maior a probabilidade de adoção e execução.

21. Quanto maior a dependência de coerção para a execução, maior a probabilidade de execução das reformas.

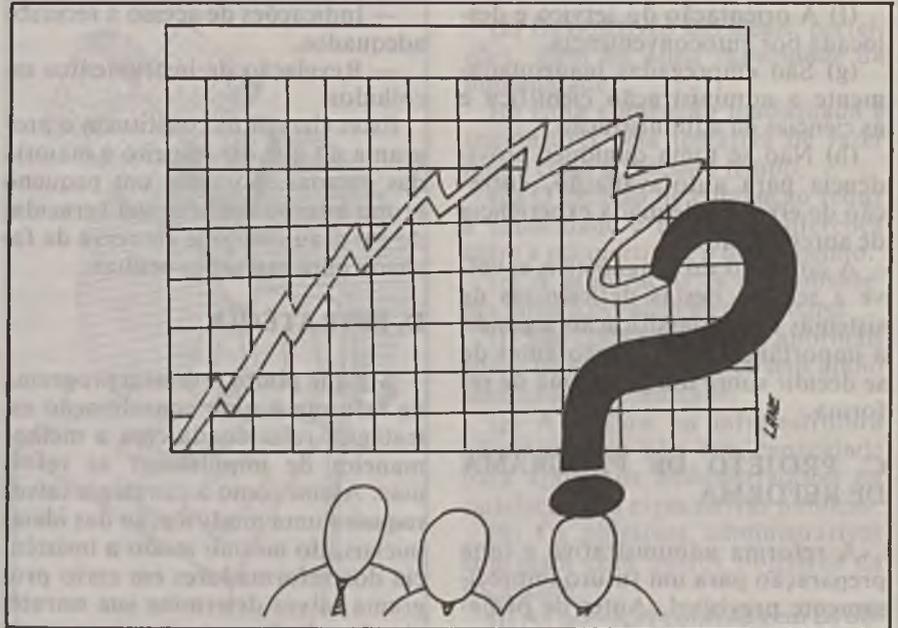
22. Quanto maiores a incerteza e o risco associados aos instrumentos da reforma, menor a probabilidade de adoção e execução.

23. Quanto maior o uso de critérios de atividade (a qualidade e a quantidade de atividade ou o esforço na execução), para a avaliação das reformas, maior a probabilidade de adoção e execução, mas menor a probabilidade de consecução das metas do programa.

24. Quanto maior a ênfase no critério de efetividade (os resultados da atividade relativos aos objetivos) para a avaliação das reformas, menor a probabilidade de adoção, mas maior a probabilidade de execução, se adotada.

25. Quanto maior a ênfase na efetividade com otimização (efetividade relativa às metas da reforma em termos de possibilidades) para a avaliação das reformas, menos a probabilidade de adoção, mas maior a probabilidade de execução, se adotada (15).

Estas vinte e cinco generalizações de tendências refletem a inclinação conservadora contra as reformas e os resultados decepcionantes de programas passados de reforma. Uma



Não existe uma fórmula universal de êxito em reforma administrativa. Cada país precisa moldar seus planos de acordo com as suas próprias singularidades. E às vezes a administração é bode expiatório do fracasso de grandes programas de desenvolvimento.

mudança de abordagem poderia invalidar as proposições.

E. A INSTRUMENTAÇÃO

O número e a variedade dos instrumentos de reforma aumentam com a ampliação das concepções administrativas e com o progresso tecnologia administrativa. Os principais instrumentos — a Lei, a formação de instituições, a reorganização, a profissionalização, a elaboração orçamentária e a administração científica — permanecem com popularidade. Nas últimas décadas, a eles se juntaram a mecanização, a burocratização ou desburocratização, a educação, o treinamento e o

desenvolvimento executivo, o desenvolvimento organizacional, as ciências da administração e a descentralização. Mais recentes ainda são o planejamento nacional, os seminários e a assistência técnica internacionais, o armazenamento e a recuperação de dados, a proteção institucionalizada da clientela e as ciências de políticas. Como cada um destes instrumentos está amplamente coberto em outros lugares, a atenção se concentrará na reforma administrativa institucional — o estabelecimento de um órgão investigador permanente para propor reformas a serem executadas por unidades operacionais. Isto inclui órgãos governamentais com “Reforma Administrativa” no título, órgãos governamentais especiais que lidam com um aspecto específico da administração, institutos de patrocínio governamental que realizam pesquisas e educação administrativas assim como serviços consultivos, pesquisas e comissões de patrocínio governamental com funcionamento *ad hoc* e órgãos comerciais privados especializados em reforma administrativa.

Apesar da diferença de *status*, poderes, propósitos e composição, certas generalidades se aplicam a todos estes instrumentos como um grupo. Sem apoio político de alto nível, eles não são levados muito a sério pelas unidades operacionais, independentemente da qualidade de

IDÉIAS

seu trabalho. As unidades operacionais obtêm disposição para trabalhar nas atitudes da elite. Se a liderança do País tem pouco interesse pela administração em posição baixa entre as prioridades nacionais e é ambivalente a respeito de reforma, então os órgãos de reforma se vêm realizando exercícios técnicos com pouco impacto sobre o desempenho administrativo. Isto é menos verdadeiro entre as forças-tarefa *ad hoc*, que dependem menos do apoio da elite do que da aceitação profissional. Com o correr do tempo, o entusiasmo morre e os órgãos, empenhando-se por segurança, passam de macrorreformas para, praticamente, insignificâncias técnicas, experiência limitadas e puras relações públicas a respeito de sua própria importância e significação.

Sua competência depende em grande medida de sua capacidade de atrair e conservar talento criativo como centros de liderança administrativa. As condições necessárias incluem uma massa fundamental de adequados indivíduos preocupados com reformas e abertos a novas idéias, prontos para articular e impulsionar reformas, expostos a variadas experiências organizacionais e recompensados pela continuidade das inovações. Estes líderes da reforma devem possuir intelecto treinado, certas qualidades (como paixão pelo desenvolvimento humano, propensão para a organização, espírito de experimentação) e uma visão relativista (16). Os órgãos devem proporcionar uma atmosfera de inovação — estímulo e incentivos para a produção, uma liderança simpática disposta a apoiar os esforços do pessoal, uma administração aberta, acessível, encorajadora, livre fluxo de informações, tomada de decisões descentralizada e um sistema organizado de reconhecimento, recompensas e divulgação das inovações. Uma falha importante de muitos órgãos está em que eles não praticam o que pregam.

Para encobrirem defeitos, costumam atenuar sua falta de impacto e justificar suas deficiências. Assumindo uma visão estreita da função administrativa, recusam-se a lidar com as políticas, a Lei ou a moralidade. Adotando um papel puramente investigador-consultivo, recusam-se a interferir nas atividades do dia-

a-dia. Renunciando a qualquer proficiência especial, recusam-se a entrar em controvérsia aberta ou a apoiar um pessoal de mente firme. Tais bufões convencem as pessoas que ocupam posições como as suas em outras unidades operacionais de que elas são interferidoras fracas e insignificantes. Gabam-se de sua arma de publicidade (isto é, sua exposição), porém nada mais têm para oferecer e persistem com o mito do escândalo público quando ninguém mais lhes presta qualquer atenção ou quando seus relatórios são esquecidos em horas.

Seus resultados variáveis talvez tenham a ver com composições contrastantes. Na abordagem de *autoridade*, os órgãos são guarnecidos de subordinados de confiança simpáticos à liderança atual. São bem familiarizados com os detalhes da situação da reforma e sabem o que é aceitável para as elites. Seu trabalho consciencioso pode ter forte impacto. Mas têm interesse particular pelo *status quo* e costumam ser favoráveis aos arranjos existen-

É preciso saber até que ponto impulsionar a estratégia. As relações entre o programa de reforma e as possibilidades de sua adoção podem ser resumidas numa série de proposições estratégicas. A competência depende do poder de somar.

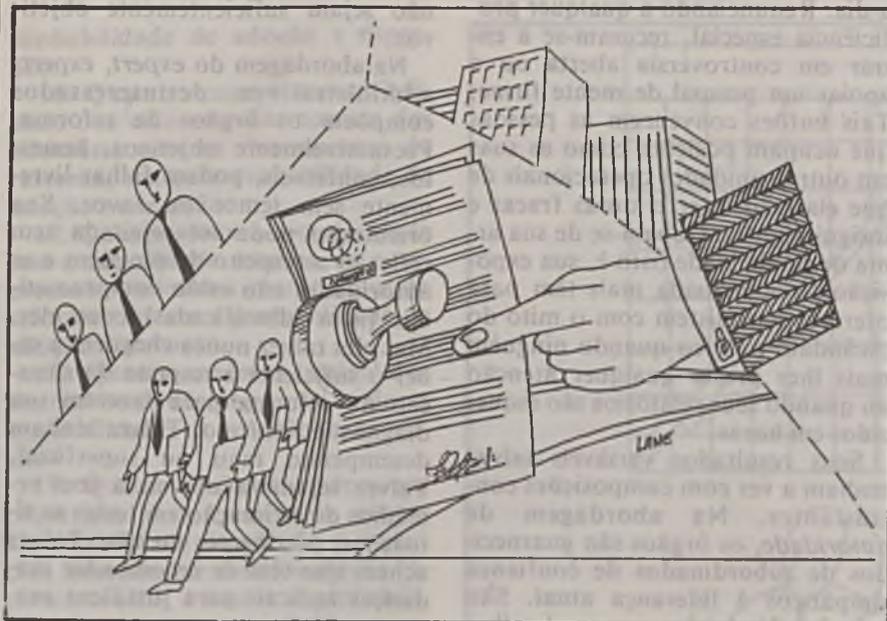
tes nos quais são favorecidos pessoalmente. Não podem admitir que possam ser causa de fracasso. De modo que talvez encubram defeitos óbvios, só revelem falhas insignificantes e, em geral, justifiquem os arranjos existentes. Talvez usem também a oportunidade para acertar contas com inimigos. Excessivamente empenhados no apoio à autoridade existente e excessivamente identificados com a situação, talvez

não sejam suficientemente objetivos.

Na abordagem do *expert*, *experts* administrativos desinteressados compõem os órgãos de reforma. Presumivelmente objetivos, honestos, confiáveis, podem falhar livremente sem temor ou favor. Sua orientação pode ser rejeitada sem reflexão a respeito de ninguém e as autoridades não estão comprometidas (nem identificadas) com eles. Mas eles talvez nunca cheguem a saber o suficiente a respeito da situação da reforma para fazerem um diagnóstico correto. Talvez tenham desempenho mau ou superficial. Talvez sejam favoráveis a seus remédios de estimação em todas as situações, pertinentes ou não. Talvez achem que têm de recomendar mudanças radicais para justificar sua nomeação ou seu *status* ou sua remuneração. Sendo gente de fora, talvez fiquem sujeitos a um jogo de espera — isto é, talvez, deliberadamente, sejam evitados ou tenham seu trabalho retardado por unidades operacionais sem entusiasmo pela reforma (17).

Gente representativa que apresenta a probabilidade de ser responsável pela execução das propostas é escolhida na abordagem de *consenso*. Tal gente conhece a situação da reforma em primeira mão e, como tem de executar qualquer acordo a que se chegue, é provável que evite esquemas irrealis e fantasias teóricas. Infelizmente, talvez presuma que qualquer crítica é uma reflexão sobre seu próprio desempenho e por isto talvez não possa ser fraca. Estas pessoas talvez assumam o papel de conselho de defesa, atuando como porta-vozes de seus respectivos grupos e bloqueando quaisquer mudanças indesejáveis. Talvez não sejam escolhidos os representantes certos ou os melhores representantes e eles talvez nunca cheguem a acordo entre eles mesmos. A experiência talvez formalize divisões existentes e piore as coisas ao institucionalizar campos hostis.

Para superar alguns dos riscos em potencial das outras abordagens, a abordagem da *oportunidade* recruta o pessoal em todas as fontes, em porções variadas, de acordo com a avaliação do talento e da potencialidade de contribuição. Ao mesmo tempo, é feito um convite geral a



mações. "Todo administrador é seu próprio reformador" é um bom *slogan*, mas um pouco idealista quanto ao fato de que os administradores talvez sejam causa de impropriedade ou talvez não sejam reformadores competentes ou talvez não tenham tempo, energia e disposição. Para devotar às reformas quando têm de ser decididas questões prementes do momento ou talvez não queiram ser seus próprios reformadores, preferindo contratar outros para a tarefa. Apesar disto, é desejável encorajar a auto-iniciativa na reforma administrativa, descentralizar a tomada de decisões para permitir que as pessoas mais afetadas decidam por elas mesmas sem desordenado retardamento e dar ênfase à correção de erros no ponto certo.

quaisquer pessoas interessadas para que apresentem comentários e sugestões. O objetivo é combinar conhecimentos e talento e abrir o processo de reforma para quem quer que queira falar, reduzindo assim ao mínimo os rumores e temores com uma atuação relativamente aberta. Mas, quanto mais ampla a área de representação, maior a possibilidade de desacordo e divisão a respeito das propostas. Tal representação é de organização dispendiosa e leva tempo para chegar a conclusões, mas dá ênfase às questões de reforma, dá forma a opiniões superficiais e localiza uma ação remediadora. Um exemplo frisante desta abordagem incomum foi o Congresso de Reforma Administrativa de 1968, no Irã (18).

Qualquer que seja a abordagem, o órgão de reforma tem todos os problemas de reforma administrativa, e mais do que isto. Sua própria existência talvez desencoraje arranjos alternativos. Talvez o órgão bloqueie inovações administrativas que não aprove. Se é bem-sucedido, talvez seja refreado, para que não pareça um rival excessivamente forte nos assuntos públicos. Se se mostra inadequado, talvez cause dano, por anos, às perspectivas de reforma. Em tempo algum, porém, a autoridade nomeadora — presumivelmente, o Governo — é isentada de responsabilidade pela reforma administrativa em geral pela escolha dos instrumentos em particular.

F. ALIMENTAÇÃO

Uma vez postos em ação a estratégia e os instrumentos escolhidos, a tarefa final na execução é tomar nota do que está acontecendo ao programa de reforma e determinar se as reformas estão vigorando. O problema é simplificado quando os defensores da reforma são também os adotantes e executores. A *auto-iniciativa* é, obviamente, o melhor curso na reforma administrativa,

E possível que alguns setores assumam a defesa das posições contrárias aos atos de mudanças e surjam porta-vozes dos grupos que desejam impedir o fim das situações já arraigadas. E os resultados podem até desagradar àqueles que apoiam a reestruturação.

pois com ela é mínima a necessidade de consultar gente de fora, obter apoio da elite, montar campanhas públicas, convencer funcionários conservadores e conceber canais especiais para alimentação de infor-

Na falta de auto-iniciativa — ou quando os líderes procuram monitorar os efeitos da reforma — a alimentação de informações é necessária. O volume necessário de alimentação depende (a) da presença de confiança mútua entre as partes envolvidas, (b) do grau de abertura no processo de reforma e na aderência aos instrumentos escolhidos (por exemplo: os procedimentos legais são, em geral, mais abertos do que os procedimentos orçamentários), (c) as atitudes dos reformadores — se eles, realmente, se importam com o que acontece com suas propostas depois da adoção formal ou não, (d) dos critérios de avaliação usados e (e) de quais (e de quem) são as expectativas consideradas. Os três primeiros pontos se explicam por eles próprios. A alimentação só se torna problema quando não existe confiança mútua, quando os processos de reforma são secretos e quando os reformadores, realmente, se importam, de fato, com o que acontece depois da adoção. Os reformadores talvez se satisfaçam com qualquer mudança no *status quo* dentro das linhas de suas concepções iniciais, aceitando quaisquer afastamentos como o preço da reforma ou talvez possam ser intransigentes, não descansando até ficarem satisfeitos por terem ido até onde foi possível e esgotado todos os recursos. Os perfeccionistas entre eles querem investigar as conseqüências, tanto boas quanto más, de fatores não previstos e estimar as possibilidades do

IDÉIAS

uso da situação transformada como um trampolim para novos programas de reforma. Querem ir além das espécies habituais de informações requeridas para alimentação — estatística, bancos de dados, orçamentos, leis, relatórios, políticas, programas, indicadores administrativos, planos, metas, organogramas, esquemas, pesquisas de opinião e de atitudes, materiais de organização e administração, contratos —, chegando ao que só pode ser descrito como espionagem administrativa e a informações confidenciais, o que lhes dá acesso a informações para antecipação e previsão.

Uma vez decidido um ponto fundamental, a avaliação dos esforços de reforma pode ser feita a vários níveis diferentes. O resultado pode ser comparado com concepções iniciais, objetivos aparentes de reforma, intenções reais, acordos e modificações declarados e resultados possíveis. À parte as variadas dificuldades conceituais, cada coisa destas requer um mecanismo de alimentação diferentes. Grande parte deixa de satisfazer às expectativas. Se levamos em consideração somente as opiniões dos reformadores ou dos instigadores da reforma, há o perigo de distorção. Eles talvez sejam gente de fora, estrangeiros, visitantes, convidados. É provável que sejam aspirantes à elite, jovens, ambiciosos, altamente instruídos, politicamente sensíveis, provavelmente detendo posições influentes ou estreitamente ligados a detentores do poder. Como agentes de mudança, movimentadores sociais, inovadores, ativistas, suas expectativas apresentam a probabilidade de serem superiores às da maioria das pessoas. Mesmo se suas aspirações não forem satisfeitas, os resultados talvez sejam agradáveis para diferentes grupos — elites, conservadores administrativos, reformados, clientela, planejadores de desenvolvimento — por diferentes razões. A avaliação não é direito exclusivo dos reformadores e dos reformados. O julgamento final deve ficar para “os homens e as mulheres comuns, a quem todo o aparelho administrativo está destinado a servir. E seria, na verdade, precipitado e insensível um governo que irrefletidamente descartasse suas reações ou não pro-

curasse descobrir o que eram aquelas reações” (19).

REFORMA ADMINISTRATIVA E ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Falando-se de um modo geral, embora seja impossível determinar o que poderia ter acontecido se não houvesse esforços de reforma, é provável que o desenvolvimento seja intensificado por programas de reforma administrativa. Em primeiro lugar, as propostas de reforma desafiam a inércia burocrática e os administradores reacionários e, embora mecanismos de defesa possam

Não se pode levar em consideração apenas as opiniões dos que apóiam a reforma. Isto implica no risco de distorções. Mas os resultados acabam agradando a maioria dos segmentos sociais, se representarem a maior parcela das aspirações da sociedade nacional.

suprimir temporariamente a mudança, as coisas nunca podem ser exatamente as mesmas e têm de ser feitos sinais de paz para que a situação seja mantida sob controle. Em segundo lugar, os programas de reforma atraem o talento administrativo empreendedor e fornecem valiosa experiência para uma nova geração de aspirantes administrativos. Em terceiro lugar, os reformadores promovem uma modernização administrativa seriamente necessitada e que apresenta a probabilidade de desencadear uma reação em cadeia nas reformas funcionais à medida que as mudanças de técnicas, habilitações e atitudes em campos especializados parecem mais atingíveis do que, possivelmente, as mudanças mais trabalhosas a serem efetuadas na administração. Em quarto lugar, as forças progressistas construtivas encontram aberturas para seu respeitá-

vel talento criativo na solução empírica de problemas, particularmente a espécie apresentada na reforma administrativa. As elites sensíveis procuram recrutar sua ajuda para evitar que elas se juntem a extremistas nos movimentos políticos e sociais revolucionários. Em quinto lugar, há menos inventiva, porque o trabalho se realiza com sistemas antiquados, instituições obsoletas, órgãos burocráticos inertes, arranjos inúteis e atitudes conservadoras e qualquer esforço para transformar os sistemas administrativos tem de ser realizado em face da indiferença oficial, da ignorância técnica, da intransigência política e da apatia pública.

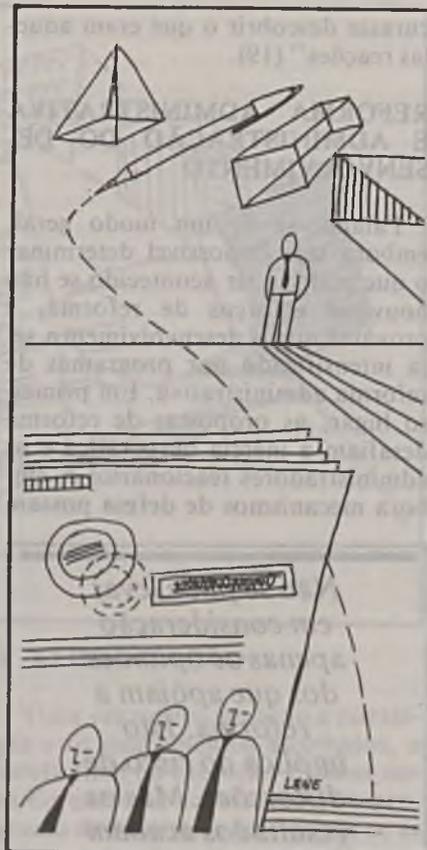
Este último ponto é especialmente importante. Diante da desarticulação da opinião pública, do segredo administrativo, das instituições autocráticas e dos esforços esporádicos, isolados e descoordenados para melhorar o desempenho, dificilmente haverá qualquer movimento forte em favor da reforma administrativa em qualquer país e as pessoas que gostaríamos de ver uma administração melhor “não sabem como fazer com que suas reivindicações sejam apreciadas ou que medidas práticas tomar” (20). Em muitos países, o clima é distintamente desfavorável. Onde não há um empenho público significativo na modernização administrativa, os planos de reforma grandiosos simplesmente “dão aos líderes tradicionais uma oportunidade de posarem de herói a expensas de uma boa direção administrativa” (21), porque os programas de reforma administrativa requerem mais participação popular do que a maior parte dos outros esforços de desenvolvimento.

É possível que seja criada uma acearia num país em desenvolvimento ou que a bacia de um rio seja desenvolvida graças a uma breve exportação-importação de recursos econômicos e de *know-how* técnico. A instalação pode afetar ou beneficiar apenas uma pequena proporção da população. Pode nunca ser vista por muitos. É improvável que seu funcionamento bem-sucedido dependa diretamente da aceitação pública e ainda menos da associação pública com tal funcionamento ou da participação pública nele. A po-

IDÉIAS

sição dos projetos de reforma administrativa é diferente. Ao correr de vinte anos, um peso cada vez maior vem sendo atribuído a duas proposições. Primeira: a de que os processos administrativos nacionais estão enraizados na cultura nacional e em valores comunitários e uma mudança em um envolve, às vezes, num processo duplo de causa e efeito, mudança no outro. Segunda: a de que a administração pública e o alheamento público da administração não são mais compatíveis com uma sociedade orientada para um desenvolvimento efetivo. Há um século, a administração pública, na maioria dos países, era, para usarmos um clichê, uma administração de "lei e ordem", com sua obrigação principal restrita à proteção do cidadão contra a desordem doméstica e a agressão externa. Era estritamente limitada. Parava à porta do lar. Dentro, o cidadão continuava senhor. Nas sociedades modernas, a administração penetrou em cada cômodo, cada relação pessoal, cada aspecto da vida. O cidadão não pode impedir a entrada dela. Além do mais, esta administração submetese, freqüentemente como resultado da melhoria da comunicação de massa e do desejo de projetar uma imagem pública atraente, ao exame e ao julgamento de júri de âmbito nacional. Nesta atmosfera, uma reforma administrativa, para ser bem-sucedida, requer, pelo menos, aceitação e uma participação do público (22).

Que o apoio público é essencial é bem óbvio quando o processo contínuo de reforma administrativa é levado em conta. Embora certos movimentos, programas e reformadores mudem, a necessidade de reforma continua, pois ainda não existe uma administração que não possa ser melhorada. Na época em que se completa um ciclo, bem-sucedido ou não, aparecem novos fatores para impulsionar a necessidade em direção diferente e a reforma de forma diferente. Reconhecendo isto, grupos de reforma administrativa da África e da América Latina têm insistido por esforços cuidadosos, concertados entre os países pobres para combaterem "uma tendência crescente de compartimentalizar os problemas administrativos e procurar solucioná-los em isolamen-



Qualquer esforço para transformar o sistema administrativo tem de ser realizado em face da indiferença oficial, da ignorância técnica e da intransigência política e até da apatia pública. E este último ponto é especialmente importante para a consecução das metas

to" (23). Na África, a política recomendada inclui a criação de um clima favorável de reforma, ampla pesquisa das deficiências administrativas, a preparação de uma série de planos em perspectiva, a médio prazo e anuais, integrados com o planejamento nacional, a institucionalização de reforma através de um mecanismo permanente para a execução, experiências piloto de refor-

ma antes da aplicação geral e amplo desenvolvimento do pessoal através de retreinamento em todos os níveis (24). Para a América Latina, a política recomendada é similar, dando ênfase aos apoios políticos, a avaliações realistas dos objetivos e necessidades nacionais, à continuidade do instrumental e das táticas de execução, à inter-relação com o planejamento nacional e aos projetos de desenvolvimento, ampla institucionalização em todos os níveis administrativos, modernização do sistema jurídico e treinamento e motivação dos administradores com vistas à reforma administrativa (25). Mas há advertências de que "a administração pública não pode ficar sujeita a reformas fundamentais muito freqüentes (26) para que não ganhe corpo uma psicose de saturação, os administradores não negligenciem suas tarefas principais e "fiquem cada vez mais impacientes com a imposição de reformas administrativas e com a proporção de tempo requerida para sua introdução e execução", acabando por levar ao imobilismo administrativo e à revolta contra as inovações administrativas (27).

Os protestos de administradores de que a reforma é excessivamente rápida ou excessivamente trabalhada ou excessivamente perturbadora simplesmente confirmam a justeza da atitude dos reformadores e sua devoção à causa. Mas eles também destacam a essência da reforma administrativa como o esforço para causar "um desenvolvimento possível ou mais rápido do que é possível pelos processos naturais de desenvolvimento cultural" e que os esforços de reforma devem ser medidos menos por suas contribuições quantitativas ou até mesmo qualitativas à melhoria da administração do que por sua contribuição à solução de problemas, à criatividade e à inovação e pela transformação da sociedade (28), o que está fadado (e destinado) a colocar tensões anormais sobre os administradores desenvolvimentistas em sua preocupação com o projeto e construção de sistemas. Afinal de contas, a reforma administrativa faz parte da administração desenvolvimentista, que não somente se preocupa com fazer as coisas funcionar melhor como também "abraça sua preocupação

mais básica de procurar determinar que espécies de coisas têm probabilidade de funcionar, assim como fazê-las funcionar" (29). Os conflitos entre reformadores administrativos e administradores surgem porque eles definem problemas diferentemente, diferem a respeito de manutenção de sistemas e desenvolvimento de sistemas (ou construção de sistemas), analisam o ambiente da tarefa sob perspectivas diferentes (e, possivelmente, com diferentes técnicas), atuam em áreas diferentes de tomada de decisões, dão impulso a estratégias de desenvolvimento diferentes (provavelmente, opostas) e têm presunções diferentes a respeito da viabilidade e das conseqüências das reformas. Em suma, a administração desenvolvimentista exige muito mais dos administradores do que a concepção tradicional da função administrativa que eles aprenderam na literatura geral de ciência administrativa que reflete atitudes em países ricos altamente complexos e diferenciados. Exige o máximo dos administradores nos países incapazes de sustentar a administração em níveis mínimos e inaceitáveis, encerrados em códigos jurídicos antiquados, obsedados pela imitação das grandes potências, deficientes em talento administrativo ou padecendo de excessiva probreza institucionalizada (30), nos quais a reforma, mesmo que parcial, esporádica, episódica e periódica, é acumulativa na transformação e modernização dos sistemas administrativos para fins de desenvolvimento.

NOTA

O autor apoiou-se extensamente em numerosos casos específicos de reforma administrativa existentes na literatura em geral, muitos dos quais foram usados em *Administrative Reform* (Aldine — Atherton, Chicago, 1969), e também em estudos regionais compilados para o Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos

Países em Desenvolvimento, realizado pelo Instituto de Estudos sobre Desenvolvimento em Falmer, Brighton, Reino Unido, de 25 de outubro a 2 de novembro de 1971, estudos estes que abrangiam a Argélia, Bolívia, Brasil, Burundi, Ceilão, Chile, Colômbia, Egito, Espanha, Filipinas, França, Gana, Índia, Indonésia, Iraque, Iugoslávia, Japão, Líbia, Malásia, México, Nova Zelândia, Níger, Peru, Polônia, Reino Unido, República da Coreia, República Dominicana, Senegal, Somália, União Soviética e Venezuela, mais dois documentos gerais sobre a África e a América Latina.

Bibliografia

1. *Public Administration in the Second United Nations Development Decade*, relatório da Segunda Reunião de Especialistas, 16-26 de janeiro de 1971, Divisão de Administração Pública, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Nações Unidas, Nova Iorque, 1971 ST/TAO/M/57, p.4.
2. *ib.*, p. 11-12.
3. P. Lengyel (organizador da edição), *Approaches to the Science of Socio-Economic Development*, UNESCO, Paris, 1971, p.9.
4. Divisão de Administração Pública das Nações Unidas, *Appraising Administrative Capability for Development*, Nova Iorque, 1969, ST/TAO/M/46, p.8.
5. *ib.*, p. 67-68.
6. "Basic Considerations on Administrative Capability for Development in Latin America", *Public Administration Newsletter*, Divisão de Administração Pública das Nações Unidas, Nova Iorque, Nº 42, outubro de 1971, p. 15.
7. N. K. Mukarji, "Formulation of Administrative Reform Strategies", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/ Reunião I/4, p. 19.
8. G. Burgess, "Technical Cooperation as a Source of Ideas, Models and Assistance in Administrative Reform", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/ Reunião I/17, p. 20.
9. C. K. Wilbur, *The Soviet Model and Under Developed Countries*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969, p. 13.
10. *Public Administration in the Second United Nations Decade*, op. cit., p. 36.
11. D. E. Awotwi, "Major Administrative Reforms in Developing Countries: Review of Ghanaian Experiences Through Analysis of Significant Case Studies", Seminário Inter-regional das Nações

Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/15, p. 15-16.

12. A. Adedeji, "Formulating Administrative Reform Strategies in Africa", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/10, p. 9.

13. W. Jiménez-Castro, "Strategies of Administrative Reform in Latin America", Seminário Inter-Regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/8, p. 3-4.

14. I. Y. Sayed, "Administrative Development: A Conceptual Orientation and Issues for Research", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/25, p. 1-2.

15. Adaptado e modificado do trabalho de R. Backoff e G. E. Caiden "Operationalizing Administrative Reform for Better Governmental Performance", Sociedade Norte-Americana de Administração Pública, Conferência de Denver, 18-21 de abril de 1971.

16. Hahn Been Lee, "The Role of Leadership in Administrative Reform", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA, Reunião I/2, p. 18-22.

17. D. E. Awotwi, op. cit., p. 23.

18. H. Pirnazar, "Appraisal of the Results and Consequences of Major Administrative Reforms", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento", 1971, ESA/PA/Reunião I/1, p. 24-26.

19. *ib.*, p. 24.

20. A. Adedeji, op. cit., p. 22.

21. R. B. Tadana, "The Post-Independence Experience of the Philippines in Major Administrative Reforms in Developing Countries", 1971, ESA/PA/Reunião I/40, p. 34.

22. G. Burgess, op. cit., p. 4.

23. A. Adedeji, op. cit., p. 19.

24. *ib.*, p. 23-24.

25. W. Jiménez-Castro, op. cit., p. 17-19.

26. Z. Rybicki, "Decentralization and Its Significance for Reforms of Public Administration", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/21, p. 20.

27. H. L. Laframboise, "Administrative Reform in the Federal Public Service: Signs of a Saturation Psychosis", *Canadian Public Administration*, Vol. 14, Nº 3, quarto trimestre de 1971, p. 303-325.

28. I. Y. Sayed, op. cit., p. 2-3.

29. W. Siffin, "Development Administration as a Strategic Perspective", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/49, p. 4.

30. G. Burgeses, op. cit., p. 8-11.



O presidente da Funcep, Paulo Catalano, presidiu os trabalhos

Mudanças profundas no setor público só com a nova Carta

Uma reforma administrativa global, no Brasil, está na dependência da nova Carta constitucional, a ser aprovada pela Constituinte. Sem esses dois fatos — a nova Constituição e a Reforma — nunca se chegará ao modelo de administração pública inerente à realidade da Nova República.

A Reforma poderia começar, por exemplo, pela extinção de vários organismos que não se enquadram mais na atual conjuntura política e econômica. Mas decisões desse porte não podem ser adotadas unilateralmente pelo Governo, sem ouvir a sociedade — no caso, o Congresso Nacional.

Essas posições foram defendidas pelo secretário da Semor (Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa), professor Sebastião Medeiros da Silva, durante o IV Seminário de Atualização da Administração Pública e de suas implica-

ções, promovido pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep).

Medeiros revelou que há, hoje, no Brasil cerca de 20 mil órgãos na administração direta e indireta, empregando um contingente em torno de 540 mil servidores, mais 170 mil inativos e 136 mil pensionistas. Deste total, 126 mil são estatutários, 410 mil são celetistas e os demais estão incluídos em outras modalidades.

A seu ver, além de optar pela extinção de algumas instituições que não se justificam mais hoje, o governo poderia pensar também na fusão ou incorporação de outras unidades, como forma de evitar um problema social.

— Observamos que há um grande número de órgãos que não têm qualquer finalidade, atualmente — afirmou o secretário da Semor. Mas mudanças assim são inviáveis com a atual Constituição, porque há “um

verdadeiro exagero de atos legais e regulamentares”.

Medeiros lembrou que o Estatuto do Servidor é de 1952, o Plano de Classificação e Cargos tem mais de dez anos e o aparato legal, é uma espécie de camisa-de-força, um real inibidor das técnicas modernas de administração, pois não permite flexibilidade”.

MODERNIZAÇÃO

Medeiros entende que o atual modelo de administração pública é arcaico. Daí a criação da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa ter sido uma das fórmulas de conseguir traçar e executar um modelo que tenha a ver com a realidade do País.

O programa da Semor, segundo Medeiros, visa, basicamente, a apoiar a Reforma, modernizar a administração do próprio Ministério e sustentar o Programa Nacional de

Desburocratização, além de ajudar os Estados e Municípios em seus esforços de modernização.

— Precisamos de um modelo flexível que seja capaz de atender as aspirações da sociedade como um todo — afirmou o secretário da Semor. É a primeira vez que, em nosso País, há preocupação com a viabilização da administração pública.

Para Medeiros, a Reforma é peça fundamental na restauração da cidadania, na democratização do processo administrativo, em sua descentralização, na revitalização do Serviço Público e na melhoria dos padrões de desenvolvimento, pela alocação eficiente dos recursos.

O dirigente da Semor acredita, inclusive, que a reforma será o grande passo em direção à valorização do servidor, eliminando o grande desestímulo que impera nos quadros do Governo.

— Ao invés do aparato legal, que limita o poder de criação do servidor, defendemos a criação de uma lei orgânica na qual se fixem princípios e que tenha a flexibilidade necessária para fazer cumpri-los.

Ao abrir o Seminário, o secretário-geral do Ministério, Gileno Fernandes, analisou o clima que cerca, hoje, a Reforma Administrativa, identificando inclusive algumas mudanças que começam a ocorrer: principalmente de postura e comportamento do setor público como um todo.

— Mas falta mudar muita coisa, para as quais já temos linhas de ações prioritárias — afirmou. Em seguida, enumerou as áreas por onde o Ministério pretende dar início à Reforma: estrutura operacional, desenvolvimento, recursos humanos e planejamento. Para isso, foram definidas medidas, por uma das câmaras da Reforma a serem tomadas a curto prazo em algumas dessas áreas.

As medidas de longo prazo passarão pela Constituinte, mas chegarão ao Presidente da República sob a forma de esboço. Ele as encaminhará ao Congresso. É o caso, por exemplo, da Lei Orgânica do Serviço Público, “uma espécie de Constituição da Administração Federal”, afirmou.

O secretário-geral revelou que uma das idéias é transformar o Mi-



GILENO
Mudanças já começaram



VIANA
Por uma visão crítica



MEDEIROS
Constituinte como marco

nistério da Administração e órgãos subordinados em geradores de idéias. E citou o plano de carreira como uma das propostas nesse sentido.

— Temos de contar com mecanismos mais eficazes — comentou, a certa altura de sua palestra de 48 minutos. — É preciso traçar diretrizes para a área de recursos humanos, numa política que envolve desde a extinção do Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público, criado em 1939, no Estado Novo), até a informatização do Ministério.

O secretário-geral insistiu numa tecla comum a todos os conferencistas do Seminário: é urgente a racionalização da máquina administrativa federal, através da fusão e incorporação de órgãos de funções semelhantes, disciplina do emprego dos recursos, redefinição de instituições públicas e revisão organizacional e funcional.

— Nossa preocupação, na faixa dos recursos humanos, é com a valorização do servidor público, com a renovação dos quadros de pessoal e a formação de novos quadros de carreira; criar um sistema integrado de recursos humanos e promover o treinamento; por fim, adotar uma nova política salarial.

Ao responder a perguntas do plenário, o secretário-geral da Administração reconheceu que a Reforma não está-se processando da forma rápida e eficaz como era de se esperar. E previu um prazo de pelo menos dois anos para se chegar ao nível

ideal de reestruturação do serviço público federal.

— Na situação em que se encontra a Administração Pública brasileira — disse Gileno Fernandes — é até mais fácil adotar um plano de estabilização econômica, do que realizar uma reforma administrativa.

Lembrou que a sociedade e o Presidente da República formam o universo dos que reclamam do emperramento da máquina administrativa federal.

Uma visão crítica dos métodos e processos adotados para operar as mudanças na estrutura do serviço público federal foi oferecida pelo professor Jorge Viana Monteiro, lente de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

— Deve-se chamar de reforma organizacional o atual esforço do Governo, porque não atende às finalidades que a própria administração central pretende atingir.

— O País precisa de uma reforma que traga profundas alterações, capaz de atender às aspirações despertadas na sociedade com a reabertura do processo político. Temos que acabar com os arranjos.

Outra via para chegar à Reforma, ainda de acordo com o professor da PUC-Rio, é acabar com a centralização administrativa, redução do grau de complexidade da estrutura governamental. E isto só é possível, a seu ver, se dispuser de “teses críticas e de posições inovadoras”.

Escola vai até aos servidores públicos

Levar a escola ao aluno em seu trabalho é o desafio que a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep) espera vencer na Nova República, para deixar a máquina federal mais bem qualificada quanto a recursos humanos.

Para isso, já tem pronto o Programa de Atendimento Educacional ao Servidor Público (Proesp), através do qual projeta atingir, numa primeira etapa, cerca de 100 mil servidores de órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal. Com o apoio do Ministério da Educação, o plano é ambicioso, pois pretende levar o 1º e o 2º graus a 200 mil servidores espalhados pelo País. O diretor de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Funcep, Leônidas Macedo, explica nesta entrevista alguns pontos do projeto.

Quais as finalidades básicas com a execução desse treinamento?

Num universo de 700 mil servidores da administração pública, o Brasil tem hoje 200 mil que não têm o primeiro grau. Esse número espanta e diante dessa realidade a Funcep resolveu, junto com o Centro Educacional de Niterói, com apoio do Ministério da Educação, executar um projeto visando a escolarização do 1º e 2º graus. Esse projeto tende a ser adotado, futuramente, para a sociedade de uma maneira geral. Trata-se de um atendimento semiindireto através de módulos institucionais de ensino, com assistência de



Macedo: um programa ambicioso pela frente

monitores. Nós formaremos em cada Ministério, em cada órgão, em cada instituição pública, um núcleo pedagógico com monitores, biblioteca, laboratório, etc. Os servidores estudarão através dos módulos em casa ou nas horas vagas do trabalho. Qualquer dúvida poderão tirar no local de trabalho, através do núcleo pedagógico instalado na instituição.

O servidor vai dispor de todo material para estudar em casa?

Os servidores vão estudar através de pequenos fascículos que chamamos módulos, englobando disciplinas do 1º e 2º graus. O interessante é que esse programa difere dos supletivos normais, porque os supletivos têm também esse esquema de fascículos, mas a pessoa estuda e é obrigada a fazer a prova do supletivo. No nosso caso especial, tal qual o acompanhamento que tivemos

nos núcleos pedagógicos, a pessoa não precisa fazer prova; faz apenas teste após cada módulo. Ela só passa para um módulo mais avançado no momento em que estiver apta no módulo anterior.

O que torna o programa diferente dos supletivos?

Junto com a educação geral, isto é, junto com as disciplinas de português, matemática, geografia e história, os funcionários públicos do Governo federal terão a oportunidade também de obterem a qualificação profissional, através de treinamento pessoal. Nós teremos duas áreas de concentração: o servidor poderá, primeiro, optar em atendimento ao público ou no 2º caso numa atividade de apoio (arquivo e protocolo). Então, ao mesmo tempo que ele está estudando para obter seu certificado de conclusão do 1º e 2º graus, está também se qualificando profissionalmente. E isso é a grande diferença dos ensinamentos supletivos.

Quando será iniciado o programa?

Estamos há alguns anos desenvolvendo essa técnica, através de um projeto piloto, no Rio de Janeiro, onde testamos cerca de 10 mil alunos e conseguimos analisar com objetividade o material lançado. Já revisamos e nos encontramos numa posição que achamos apta para enfrentar esse universo dos 200 mil servidores. Todo o material está pronto e estamos apenas aguardando o lançamento do projeto, através de convênio com as instituições públicas. Estamos, também, paralelamente, tentando apresentar ao MEC um projeto para garantir a bolsa de estudo de 100 mil servidores públicos e estender a bolsa a seus dependentes. Se a gente for analisar que a

FORMAÇÃO

maior parte dos 200 mil servidores se encontra numa faixa etária média de 40 anos, pode se concluir que pelo menos um a dois dependentes também não têm 1º grau, por falta inclusive de recursos para isso.

Com esse treinamento a preocupação do Governo é melhorar a qualidade do serviço público, que hoje deixa muito a desejar?

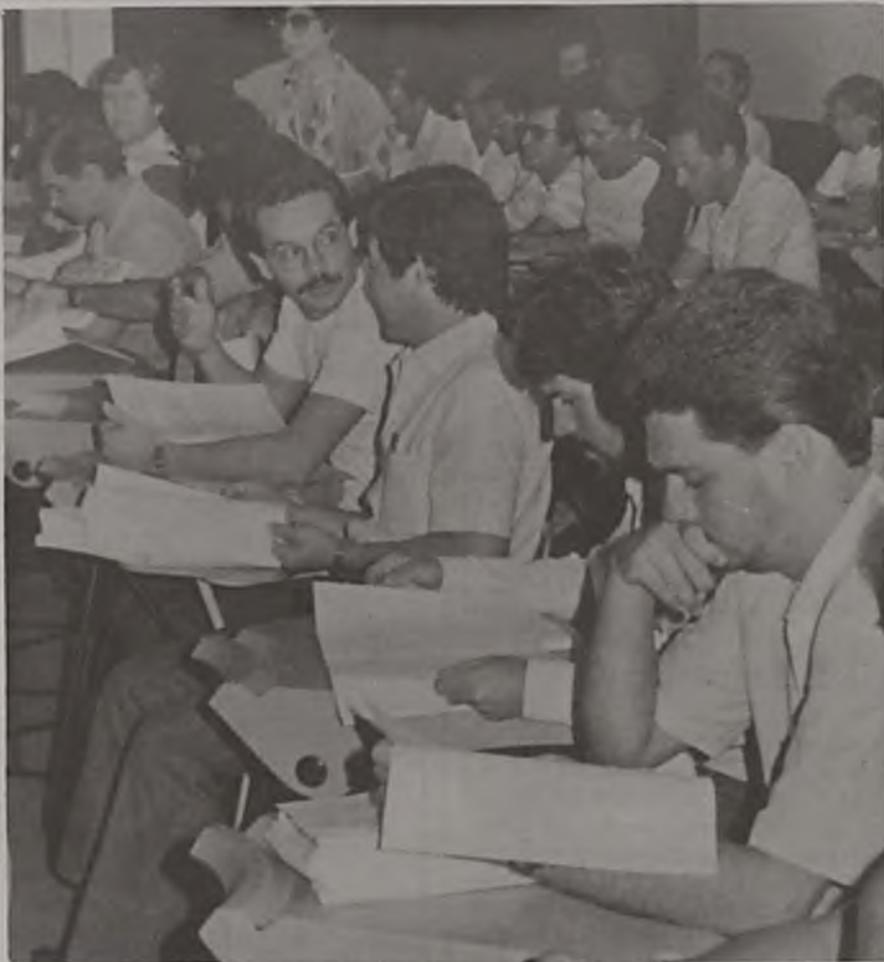
Considero a transição da Velha para a Nova República a transição da incompetência. A gente viveu durante um certo tempo e se encontra num estágio do serviço público de alto nível de incompetência. Por que o País vive essa crise de incompetência? Ora, acho que todos os indivíduos têm um nível de competência e o melhor meio de melhorar o nível de competência é o treinamento. Nunca se investiu em treinamento no Brasil e até hoje temos dificuldades e isso já vem sendo motivo de preocupação do ministro da Administração, Aluizio Alves, que quer criar uma escola nacional para administração pública. Já se encontra nas mãos do Ministro um estudo nosso sobre a alocação de verba em treinamento de 1982 a 86, para que em 87 se possa traçar alguma coisa mais real.

Qual será a parcela de contribuição do servidor no programa? Ele vai pagar alguma coisa?

O servidor não terá seu bolso penalizado. Esse programa tem um custo, a Funcep não tem a mínima condição de lançar um programa para 100 mil servidores gratuitamente. A Funcep não pode ser responsável financeira por um caos que vem alimentando o serviço público há mais de 20 anos. Nós estamos com o projeto no MEC tentando captar recursos e ao mesmo tempo estamos mantendo contato com alguns ministérios para fazer convênios. Uma pesquisa do próprio MEC revelou que no ano 2.000, apesar do número de construção de escolas estar num patamar acelerado, a nossa defasagem em termos de não-concluintes do 1º grau será maior do que a de hoje. Isso é um dado para comprovar que o sistema educacional formal adotado é falido para nosso índice de crescimento.

E esse projeto daria que tipo de contribuição para o Governo nesse sentido?

Hoje temos um custo médio nas secretarias de Educação dos Estados



A Funcep realiza cursos de aperfeiçoamento de servidores

de 250 cruzados aluno/mês. Isso multiplicado por 8 anos, que é o tempo de duração do 1º grau, vai ficar muito alto para o Governo, sem esquecer a construção de escolas. Com esse projeto, iríamos abrir mão de construção de escolas gigantes e teríamos um custo equivalente a um 1º grau completo, por volta de 3.200 cruzados. O tempo de duração estimado vai de 7 meses a dois anos, dependendo do aproveitamento e da experiência de vida de cada aluno.

Qual o custo estimado do programa na sua primeira etapa, que visa atingir 100 mil servidores?

A nossa projeção é de 180 milhões de cruzados e se considerarmos o lucro social desse investimento é de alto retorno, inclusive para a própria eficácia da administração pública. Na primeira etapa, nós teríamos atingido o plano de duração do curso em dois anos.

O projeto piloto do Rio deu resultados imediatos?

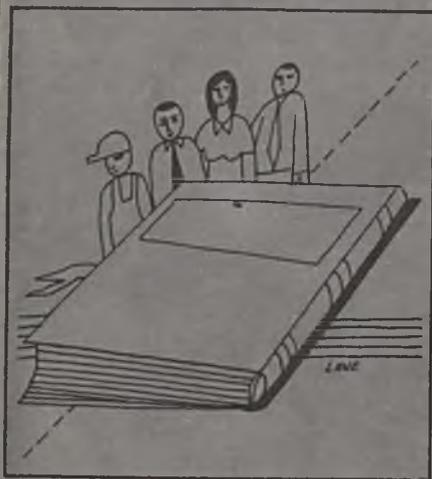
Colhemos bons frutos e hoje temos aí turmas inteiras se formando, pessoas se integrando a uma sociedade que estavam marginalizadas por falta de uma cultura. Dos 10 mil alunos, 8 mil já concluíram o 1º grau e estamos de peito aberto para enfrentar a campanha dos 100 mil.

A Funcep pode estender esse programa a servidores que não sejam da área federal?

A nossa intenção é começar dentro da nossa própria casa. Quando observamos que dentro da nossa própria casa há um universo gigantesco, que atinge 200 mil servidores, a gente vê que deve começar dando o exemplo e aliar esses exemplos aos próprios objetivos da reforma administrativa. Se nós queremos reformar a máquina federal, temos que desenvolver o elemento humano que se encontra dentro desta máquina e que é mola-mestra impulsora de todas as coisas.

FALA, SERVIDOR

A REFORMA ADMINISTRATIVA EM PERGUNTAS E RESPOSTAS



CLT-Estatuto

Marcelo Pereira dos Santos, do Rio de Janeiro, pergunta:

1. Trabalho na Fundação Nacional Pró-Memória, órgão da administração indireta, subordinado ao Ministério da Cultura, como celetista, poderia optar pelo Estatuto dos Servidores, na reforma administrativa?

2. Perto de minha residência existe um órgão da administração direta. Com a reforma administrativa, teria a oportunidade de fazer esta opção, em virtude dos gastos com passagem? 3. Teria oportunidade de fazer essa opção em 1986?

Giselda Lopes do Rego Pinto, secretária-executiva da Comissão de Reforma, responde:

1. De acordo com a legislação vigente, servidor de fundação não pode optar pelo regime estatutário, nem ser transferido para órgão da administração direta, que tem sistema de classificação de cargos próprio, aprovado pela Lei 5.645, de 1970.

2. Somente com a aprovação, pelo Congresso, do anteprojeto da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, é que se poderá saber quais os órgãos públicos da administração federal (territórios e autarquias federais) cujo sistema de pessoal será regido pelo Estatuto.

Portanto, os quesitos 1, 2 e 3 de sua carta somente poderão ser res-

pondidos afirmativamente ou não quando da consecução das medidas focalizadas nos itens 1ª e 2ª da presente.

Unificação

Maria José de Aguiar Silva, Lagarto, Sergipe, quer saber:

Sou servidora pública, regida pela CLT. Trabalho no IAPAS desta cidade. Conto trinta anos de serviço e quero requerer aposentadoria. Mas alguns colegas dizem que eu devo esperar porque vamos passar para estatutários. Dizem também que já consta do novo Estatuto essa facilidade. Peço esclarecimentos que me dêem condições de fazer a escolha.



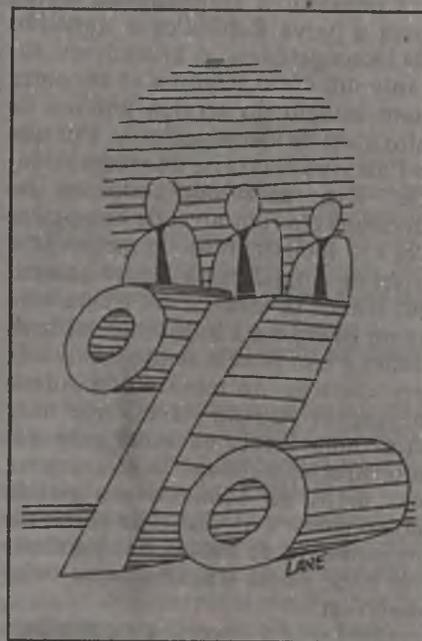
Giselda Lopes do Rego Pinto, secretária-executiva da Comissão de Reforma, responde:

1. O Artigo 177 do anteprojeto de Estatuto, aprovado pela Comissão de Reforma, está assim redigido:

“Art. 177 — A inclusão, no regime deste Estatuto, dos servidores regidos pela Legislação Trabalhista pertencentes aos órgãos da União, Territórios e autarquias, será objeto de lei especial”;

2. O governo, através do Ministério da Administração, está examinando a possibilidade de instituir a carreira do Serviço Público Federal, em substituição ao que existe, sob um único regime jurídico; e

3. A unificação dos atuais regimes (estatutário e celetista) dependerá do que ficar resolvido em relação à mencionada nova carreira do servidor público.



Aposentadoria

Nelson Barreto Coutinho, médico celetista do Inamps, Afritos, Recife, Pernambuco, pergunta:

Ao aposentar-se, o servidor celetista que trabalha também como autônomo junta obrigatoriamente os tetos das contribuições e tem seus proventos reduzidos a cerca de 50%, penalizando inclusive sua família. O mesmo não ocorre com o estatutário que não junta seu teto de contribuição com o de autônomo, podendo, inclusive, aposentar-se como funcionário e continuar como autônomo, ou vice-versa. A Reforma Administrativa vai corrigir essa injustiça?

Célio França, secretário-executivo da Secretaria de Desburocratização, responde:

Essa questão é objeto de estudo na Comissão de Reforma Administrativa e sua solução será possível a partir da unificação dos regimes jurídicos que reunirá todos os servidores em uma só categoria.

SEM PROTOCOLO

AS NOTÍCIAS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL



O ouvidor está de volta a cena

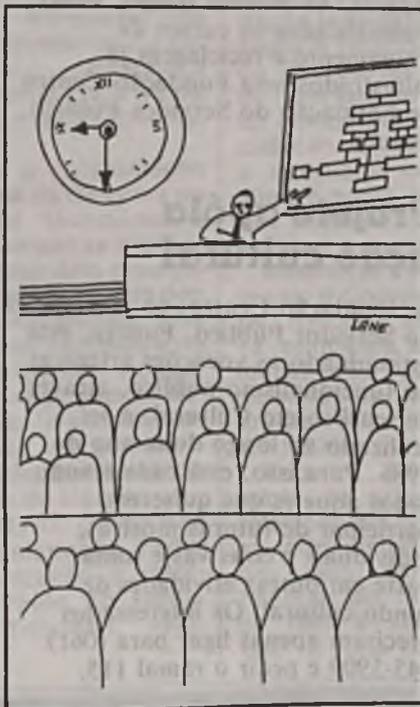
A figura do ouvidor reaparece na história da Administração pública brasileira, depois de quase um século de ter sido banida, pelos ventos da renovação republicana. O presidente José Sarney acaba de enviar ao Congresso projeto de lei que recria a figura do ouvidor para a Previdência Social. Sem remuneração, será indicado pela sociedade e acolhido pelo poder público.

Em Brasília, o governador José Aparecido já anunciou que vai nomear ouvidores para captar da sociedade seus anseios e aspirações e até mesmo os problemas cotidianos, levando-os ao governante ou aos seus auxiliares diretamente envolvidos com as questões. "O Brasil não pode se dar ao luxo de ignorar a figura do "ombudsman" em São Paulo, onde pronunciou uma série de conferências, o professor inglês Gerald Caiden, 50 anos, lente da Universidade do Sul da Califórnia. Especialista em administração pública, Caiden — que pronunciou palestra também na Funesp, em Brasília — define o "ombudsman" como o funcionário incumbido de receber as queixas do povo,

propiciar a investigação dessas queixas e oferecer conclusões. Mas mais importantes que o ouvidor, segundo Caiden, é uma "polícia honesta" e uma "justiça imparcial".

Sabatina dura 9 horas e meia

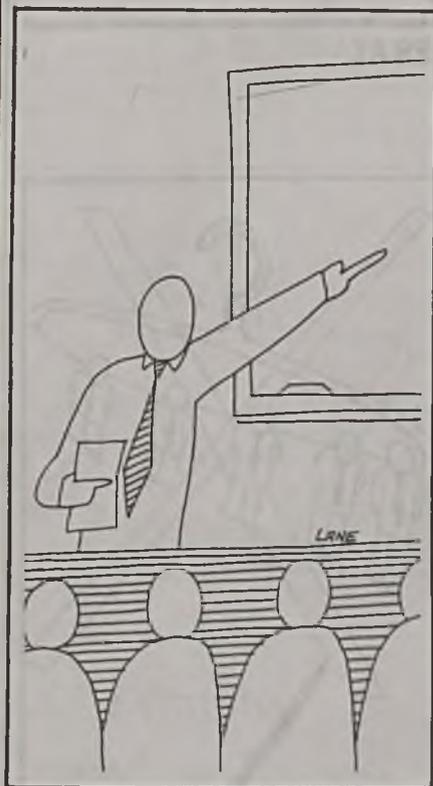
Durante nove horas e meia, o ministro Aluizio Alves foi sabatinado na Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo, na última semana de abril. O tema central foi a reforma administrativa, mas o debate variou sobre mudanças, de modo geral, no serviço público. Participaram do debate Sérgio Abranches, Carlos Lessa, Frederico Bulssinger, diretor do Metrô paulista, e José Gregório, secretário de Descentralização de São Paulo. Entre as "boas notícias" anunciadas para os funcionários públicos, o Ministro previu a criação de um instituto destinado a complementar a aposentadoria dos celetistas.



Cabides têm os dias contados

A adoção do contracheque unificado voltou a entrar nas cogitações do Governo, como fórmula para acabar com a acumulação de cargos no serviço público federal. O sistema poderá ser adotado com relativa facilidade, porque a União já opera com caixa único, centralizado na recém-criada Secretaria do Tesouro. Precisa apenas operar com unidades de computadores que já elaboram as folhas de pagamento. Sugestão nesse sentido foi feita, no ano passado, pelo ministro Aluizio Alves, mas foi provisoriamente arquivada diante dos problemas operacionais já existentes na área econômica, até a adoção do Plano Cruzado. Levantamento feito em 1985, mostrou que cerca de trinta mil pessoas ocupavam cerca de oitenta mil cargos, num País ainda assoberbado pelo problema do desemprego. Esse quadro é um desafio a um governo que pratica a austeridade e tem a preocupação com o social, acima de tudo.

SEM PROTOCOLO



Treinamento abre cursos gratuitos

A Fundação-Centro de Formação do Servidor Público, Funcep, promove, no mês de junho deste ano, uma série de cursos de interesse da categoria. Eis alguns desses cursos, de frequência gratuita para o funcionalismo:

“Administração de cargos e salários”; “Elaboração de Objetivos para um Planejamento de Ensino”; “A Função Gerencial e o Desenvolvimento de Recursos Humanos”; “Biblioteca como Fonte de Pesquisa”.

Esses cursos fazem parte do Programa Básico de Treinamento, promovido pela Funcep, em Brasília.

Outro curso importante promovido pela Funcep a partir de 2 de junho, é o de Orçamento e Finanças, destinado a profissionais que atuam nas áreas de Administração financeira e orçamentária. Prolongando-se até o dia 4 de julho, compreende 100 horas, com as seguintes disciplinas: Aspectos Legais, Políticos e Administrativos do Orçamento por Programas; Técnicas Modernas de

Orçamento; O processo Orçamentário; Execução e Fiscalização de Orçamento. A Funcep fica no Setor de Áreas Isoladas Sul, em Brasília e informações serão fornecidas pelo telefone (061) 245-5909, ramal 131.

Como se fosse um novo País

O ministro Aluizio Alves dirigiu um apelo aos diretores de departamentos de pessoal de vários órgãos federais para que examinem a questão da ascensão por mérito “como se este fosse um País novo”. Os diretores reuniram-se em Brasília para discutir o novo Plano de Classificação e Cargos, que também será reformulado.

A carreira do servidor público e o recrutamento devem partir do mérito, comentou o Ministro, na ocasião. O Governo pretende que o ingresso no serviço público federal somente se faça através de consenso. No caso dos funcionários de nível médio, deve-se exigir o treinamento e, para os de nível superior, a exigência será a passagem por cursos de administração também de nível superior. A futura Escola Nacional de Administração Pública ficará responsável pela formação dos futuros dirigentes da administração federal. Ao mesmo tempo, serão intensificados os cursos de treinamento e reciclagem já ministrados pela Fundação-Centro de Formação do Servidor Público, Funcep.

Projeto apóia ação cultural

A Fundação-Centro de Formação do Servidor Público, Funcep, está estimulando as vocações artísticas do funcionalismo público, através de seu Projeto Cultural, a ser realizado ao longo deste ano de 1986. Para isso, está cadastrando todos aqueles que quiserem participar de futuras mostras, individuais e coletivas e tomar parte em outras atividades de fundo cultural. Os interessados precisam apenas ligar para (061) 245-5909 e pedir o ramal 115.

DA IMPRENSA

Melhor servidor e melhores serviços

A reforma que o presidente Sarney encomendou aos ministros da Administração, Aluizio Alves, e do Planejamento, João Sayad, tem três objetivos básicos, revela o jornal *Correio Braziliense*, em sua edição de 25 de maio, citando um assessor presidencial não identificado. Esses objetivos são: 1. O Presidente quer que suas ordens sejam cumpridas sem burocracia; 2. Quer contar com funcionários públicos melhor preparados, especialmente os de nível médio e superior; 3. Deseja que o serviço público seja sensível às necessidades do povo.

Quatro Planos na rota do Cruzado

A reforma administrativa em elaboração pelos Ministérios da Administração, do Planejamento e da Fazenda deverá ser o primeiro de quatro planos complementares ao Programa de Estabilização da Economia, a ficar pronto em sua primeira versão, informou o jornal *Folha de S. Paulo*, em sua edição de 26.05.86, citando fonte do Palácio do Planalto.

Ainda segundo o mesmo jornal, os outros planos complementares são: o de readequação do sistema financeiro (“o Governo prefere não falar mais em reforma bancária”); o da reforma urbana e o de elaboração de uma nova política industrial.

“O Governo considera a reforma administrativa indispensável, tanto para a contenção do déficit público quanto para a execução dos programas sociais.

“Além da racionalização da máquina” — continua a *Folha* — (com extinção, fusão e incorporação de órgãos) e do treinamento de pessoal para melhorar seu funcionamento, um dos pontos tidos como fundamentais é a recuperação do sistema de planejamento, perdido ao longo dos governos passados, sobretudo na administração Delfim Netto na Secretaria de Planejamento da Presidência”.

BIBLIOGRAFIA

Adelaide Ramos e Corte

A bibliografia contém referência bibliográfica seguida de resumo indicativo de textos selecionados que tratam dos princípios, diretrizes, fundamentos e implantação da Reforma Administrativa de 1967.

A obtenção dos textos poderá ser feita através de qualquer biblioteca dos órgãos da administração pública federal, ou através da organizadora da bibliografia, na FUNCEP — Diretoria de Estudos e Pesquisas — Telefone: (061) 245-5909 Ramal 214.

BELTRÃO, Hélio. *Reforma administrativa; filosofia básica, princípios fundamentais, reforma administrativa e desenvolvimento.* s.n.t. 99 p.

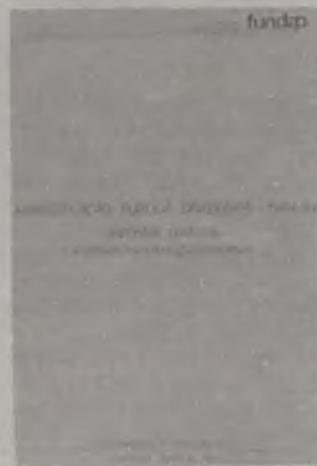
Registra vários pronunciamentos do ministro Hélio Beltrão sobre a filosofia e diretrizes da Reforma Administrativa de 1967 e sua vinculação ao desenvolvimento nacional.

DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A Reforma administrativa de 1967.* Rio de Janeiro, FGV, 1968. 255 p.

Apresenta os trabalhos produzidos pela Comissão da Reforma Administrativa de 1967, desde os textos preparatórios. Procura esclarecer o pensamento que animou os textos legais; identifica as alternativas que se ofereceram ao Governo e as opções deste quanto ao cumprimento dos objetivos da Reforma.

Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Escritório da Reforma Administrativa. Reforma administrativa em marcha; atividades em 1967 e 1968.* Rio de Janeiro, 1969. 723 p.

Documento encaminhado ao ministro Hélio Beltrão pelo chefe do Escritório da Reforma Administrativa, Dr. José Carlos Madeira Serrano, em que relata as atividades da Reforma Administrativa entre 1967 e 1968, consolida os atos praticados naquele período, descreve as ações desenvolvidas no

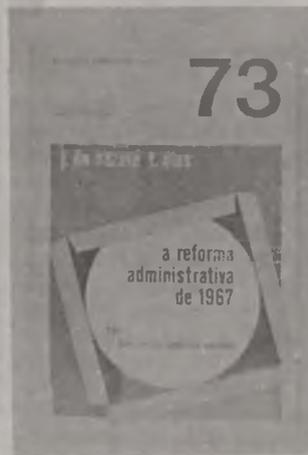


processo de implantação da Reforma e apresenta a Programação para 1969.

Brasil. Ministério da Justiça. *Atividades na semana da reforma administrativa (14 a 19 de outubro de 1968).* Brasília, 1969. 81 p.

Contém a programação de Semana da Reforma no âmbito do Ministério, o teor das palestras proferidas e o noticiário divulgado sobre as atividades dos órgãos ministeriais. As palestras versam sobre os seguintes temas: delegação de competência, administração financeira, administração e o homem e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.

CARVALHO, Guido Ivan de. *Administração Federal: organização e reforma.* São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1973. 435p.



Coletânea concatenada e completa das normas vigentes sobre a administração federal, sua organização e reforma. Partindo do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, o autor compendiou toda a legislação complementar e a interligou com remissões e notas explicativas que esclarecem o leitor e facilitam a consulta.

Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Reforma administrativa: principais atos da Administração Federal de 15 de março de 1967 a setembro de 1968 - súmula nº 1.* s.n.t. 229p.

Registra, de forma sumária, os principais atos relacionados com a Reforma Administrativa praticados pela Administração Federal, de 15 de março de 1967 a setembro de 1968. É uma relação par-

cial e incompleta, mas ordenada, das medidas formalizadas em decretos ou portarias em decorrência da implantação da Reforma Administrativa de 1967.

NEY, João Luiz. *Mobilização para a reforma administrativa.* Brasília, DASP/CENDOC, 1972. 72p.

Alerta para o problema de pessoal e a necessidade de formação e treinamento de dirigentes melhor orientados e com maior profundidade de conhecimentos que lhes permitam contribuir, efetivamente e de modo mais positivo, não só na aplicação dos princípios doutrinários da Reforma, mas também com atitudes e comportamentos mais adequados à inovadora concepção que deve guiar a orientação dos recursos humanos que a Administração recruta e tem ao seu dispor.

PINTO, Aluisio Loureiro. *O Decreto-lei Nº 200 como estratégia de modernização institucional.* In: **FUNDAP.** *Administração Pública Brasileira — 1964/84; aspectos políticos, institucionais e organizacionais.* São Paulo, 1985. p. 09-21.

Analiza o papel do Decreto-lei Nº 200, suas funções, os impactos provocados pela sua implantação e sua repercussão nos demais níveis de Governo, na sociedade civil e no setor privado.

Senado Federal. Subse-

BIBLIOGRAFIA

cretaria de Edições Técnicas. *Reforma administrativa federal — organização da Administração Federal*; Decreto-lei nº 200/67. Brasília, 1981.

Apresenta o texto completo do Decreto-lei nº 200 e o da legislação alterada e correlata.

ARTIGOS

OLIVEIRA, João Baptista Magno de. O princípio da integração aplicado à reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 108 (1): 135 — 186, jan./abr. 1973.

LUZ, Lincoln Teixeira Mendes Pinto da. O Tribunal de Contas da União e a reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 109 (2): 201-231, abr./jun. 1974.

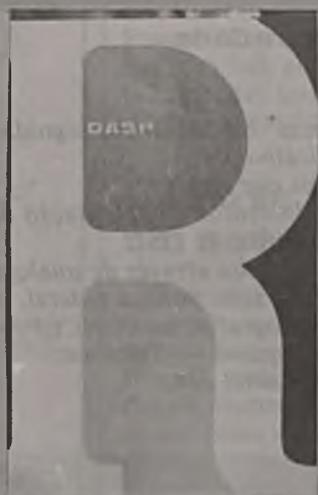
Monografia premiada em 2º lugar no Concurso de Monografias da Revista do Serviço Público, realizado em 1969. Constitui uma análise do Decreto-lei nº 200, em seus aspectos teóricos e práticos proporcionando uma visão global do ato que instituiu a Reforma Administrativa de 1967.

PADILHA, Celso. A reforma administrativa no Ministério da Fazenda. *Jurídica*, Rio de Janeiro, 16 (113): 176-182, abr./jun. 1971.

Apresenta as diretrizes do Decreto-lei nº 200 quanto a implantação da reforma administrativa e seus efeitos no Ministério da Fazenda.

PIMENTEL, A. Fonseca. Dinâmica da reforma administrativa; a experiência brasileira. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 106 (3): 191-206, set./dez. 1971.

Discorre sobre as principais dificuldades sentidas para a implantação da Reforma principalmente no que se refere à necessidade de mudança de mentalidades para o sucesso de qualquer reforma que se pretende.



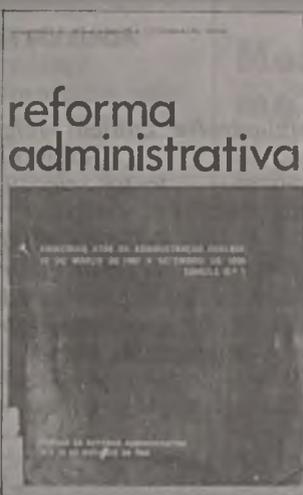
STEPHANES, Reinhold & KWIATKOWSKI, Norival Onofre. A reforma administrativa e os sistemas de controle. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 105 (1): 51-56, jan./abr. 1970.

Demonstra a inadequação dos meios de ação postos à disposição dos executores das funções de governo e os seus reflexos na gerência dos gastos públicos, enfocando alguns aspectos importantes dos sistemas de controle na implantação da Reforma Administrativa de 1967.

WAHRLIFH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 8 (4): 5-47, out./dez. 1974.

Estudo comparado entre as reformas administrativas, incluindo os aspectos históricos, diretrizes, concepções, estratégias, metodologias, entraves e resultados de sua implantação, nos seguintes países: México (1971/1976); Panamá (1969); Venezuela (1970); Colômbia (1968); Brasil (1967).

WAHRLIFH, Beatriz M. de Souza. Uma reforma da administração de pessoal



ZAMOR, Jean-Claude Garcia. Uma abordagem ecológica à reforma administrativa: o caso brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 105 (2): 197-206, maio/ago. 1970.

Focaliza os fatores ecológicos, internos e externos do sistema político, que exercem papel relevante no sucesso ou fracasso de uma reforma administrativa.

Monografia premiada e recomendada para publicação pela Comissão Julgadora do Concurso de Monografias da Revista do Serviço Público, realizado em 1969. Trata-se de um estudo crítico-comparativo do Tribunal de Contas da União, antes e depois da Reforma Administrativa de 1967. Apresenta críticas e elabora sugestões.

NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre estraté-

gia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 1: 11-50, jan./jun. 1967.

Reflexões sobre o modelo estratégico das reformas administrativas brasileiras, com base na reforma de 1967.

OURO PRETO, Luiz Vicente Belfort de. Princípios fundamentais da Lei de Reforma Administrativa, no tocante ao pessoal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 105 (3): 139-165, set./dez. 1970.

Discorre sobre os princípios e diretrizes que nortearam a implantação da reforma administrativa, com ênfase nos problemas de pessoal existentes nas organizações públicas.

Previdência Social: o que vai melhorar com o projeto que institui a Reforma Administrativa. *Planejamento & Desenvolvimento*, 5 (52): 12-17, set. 1977.

O principal objetivo da reforma administrativa a ser executada na Previdência Social é o de racionalizar o sistema, dando às entidades vinculadas novas atribuições, de acordo com a natureza das atividades que irão desenvolver. Discorre sobre o desmembramento do INPS e demais inovações introduzidas no Ministério pela reforma.

WAHRLIFH, Beatriz. A Reforma Administrativa no Brasil: experiência anterior, situação e perspectivas — uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 18 (1): 49-59, jan./mar. 1984.

Analisa as influências preponderantes na Reforma Administrativa Brasileira e seus resultados. Examina o estágio atual de desenvolvimento da Reforma Administrativa, suas tendências e perspectivas.

FIQUE POR DENTRO DO GOVERNO FEDERAL.

Não é preciso subir a rampa do Planalto para saber como funciona o Governo Federal.

Sem marcar audiência, você pode ficar por dentro de todos os Órgãos da Administração Pública e seus titulares.

Do primeiro ao último escalão.

O sinal está aberto para suas perguntas.

Quem vai responder é um computador e uma série de publicações, que poderão

lhe apresentar cada Órgão, dizendo quando foi criado, para que serve, a quem está subordinado e quais as leis que regulamentam suas atividades,

incluindo a Administração Direta, Indireta e Fundações.

Justamente para você não se perder no meio de milhares de informações, a SEMOR colocou o Governo Federal no computador e em publicações, para descongestionar o fluxo de informações.

Agora consultar é fácil.



VEJA O QUE O SIORG LHE OFERECE:

O SIORG é um Sistema de Informações Organizacionais criado pela SEMOR, contendo dados para melhor conhecimento da Administração pública e seu funcionamento.

Conheça seus produtos:

EM PUBLICAÇÕES

CAF — Cadastro da Administração Federal
Catálogo em sistema de folhas soltas substituíveis, disponível nas bibliotecas.

PODER EXECUTIVO — Estruturas Básicas e Organogramas.

Solicite diretamente à SEMOR, por carta-telegrama, telex ou telefone.

TITULARES E ENDEREÇOS
Publicado periodicamente

EM COMPUTADOR

CAF — Cadastro da Administração Federal
Informa sobre a estrutura da Administração Pública Direta, Indireta e Fundações, com dados específicos sobre cada Órgão: estrutura, titulares, competência, localização, leis etc.

DIRETÓRIO REFERENCIAL de bases de dados e outros assentamentos sistemáticos de informações (em implantação)
Sobre qualquer tema de seu interesse, o Diretório

indicará as informações existentes onde e como

obtê-las dentro e fora da Administração Pública.

MAPA — Banco de dados sobre a memória da

Administração Pública Federal.

Organizado pelo Arquivo Nacional, contendo a

história do Governo Federal.
Você pode parar no tempo e conhecer a estrutura de cada Órgão, suas leis, data de criação ou extinção, competência ou acompanhar a evolução ao longo de sua existência.

Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa
Gerência de Informações — GINF

PERGUNTAR NÃO OFENDE.

PARA CONSULTAR procure as bibliotecas, os terminais ligados à Rede de Teleprocessamento do PRO-DASEN (Centro de Processamento de Dados do Senado Federal), ou dirija-se diretamente à SEMOR.



SEMOR

SAS — Quadra 06 — Bloco O — 4º andar — Fones
10611 223 2459 e 215 4372 — CEP 70 070 — Brasília DF