

# REVISTA DO Serviço Público

ANO 42 V.113 N. 1 NOVEMBRO/DEZEMBRO 1985

FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO



REFORMA  
ADMINISTRATIVA



# FUNCEP

## apoando o aprimoramento funcional do servidor público

Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP

Divisão de Apoio ao Ensino

Setor de Áreas Isoladas Sul, 1º Andar, sala 34

70610 Brasília-DF

Telefone (061) 242-8185 e 244-7488 Ramal 131



FUNCEP

# Carta do Editor

**H**á mais de 2 milhões de servidores públicos no Brasil. Com suas famílias, formam um universo superior a 10 milhões de pessoas. Conscientes de que este mundo de gente não pode ficar alheio aos fatos de seu interesse específico, estamos relançando a **REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**. Com características editoriais e gráficas totalmente renovadas e mais atraentes, este número aborda da maneira mais abrangente possível a Reforma Administrativa, preconizada pelo saudoso Presidente Tancredo Neves e determinada pelo Presidente José Sarney ao Ministro da Administração, Aluizio Alves.

A Reforma Administrativa já começou, já saiu do papel. E começou com uma proposta ao mesmo tempo desafiadora e gratificante. Desafiadora, diante da complexidade da tarefa, que influirá decisivamente nos destinos de milhões de brasileiros; gratificante, porque traz a marca dos novos tempos democráticos em que vivemos. Aliás, é exatamente a Reforma Administrativa na Nova República o tema dos nossos articulistas, homens de vasta experiência no campo administrativo, e cuja maioria integra a Comissão Geral de Reforma Administrativa.

São mais de 50 páginas de artigos, recheados de informações precisas, que convocam o leitor a participar deste projeto de Reforma, de importância fundamental para o futuro deste País. A Reforma também é o centro de um fórum de debates realizado na FUNCEP — Fundação Centro de Formação do Servidor Público —, aqui espelhado em 10 páginas, ilustradas com os debatedores, entre eles ministros de Estado, professores, administradores, servidores públicos. O ministro da Administração, Aluizio Alves, encarregado de dar andamento ao projeto, explica numa entrevista de quatro páginas os objetivos da Reforma e os meios que a tornarão realidade.

Há muito mais na **REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**, rica em ilustrações e didática no conteúdo: informações sobre a Legislação na área do Serviço Público, notícias gerais de interesse do funcionalismo e um resumo bibliográfico com os mais recentes lançamentos de autores ligados à Administração Pública.

Ao leitor, um pedido: escreva-nos, envie-nos suas sugestões, suas críticas, seus elogios, se merecermos. E confira, no próximo número, na seção **Cartas do Leitor**. A palavra final é sua.

LEONARDO MOTA NETO

---

---

# O caos havia se instalado. Vamos agora vencê-lo

Quando cheguei ao Ministério da Administração, vi instalado o caos. Uma parafernália típica de uma era de concentração de poderes e de pulverização de deveres — toda espécie de distorção das leis e dos regulamentos que regem a vida do servidor público brasileiro.

O Presidente José Sarney, em boa hora, sentindo a necessidade de instrumentar essa área vital para o desenvolvimento nacional, autorizou-me a transformar o caos numa ordenação democrática, transparente e eficaz. Enfim, determinou que recriássemos a máquina administrativa do Governo Federal, através de uma reforma conceitual e institucional no serviço público brasileiro.

Como antigo jornalista, político e Constituinte, entendo que nenhum esforço pode gerar resultados se não for comunicado. Tenho a noção constante da necessidade de informação dos atos praticados pelo Governo, para que a sociedade e a opinião pública

sejam constante esclarecidas sobre a ação pública.

Cheguei ao recém-criado ministério com a idéia fixa de organizar um mutirão intelectual, reunindo toda a inteligência do País no domínio da Administração, da Economia e das Finanças, do Direito Público e até das Ciências Sociais, para emprestar seu talento e sua capacidade indagativa à Reforma Administrativa que iniciamos. Conseguimos já, nesses primeiros meses, avançar o suficiente para remover um pouco do caos, e divisarmos a luz.

Ao final dessa primeira etapa, já temos muito a comunicar, de resultados efetivos dos estudos das Câmaras em que se dividiu a Comissão Geral da Reforma Administrativa, nomeada por decreto pelo Presidente da República. O País foi percorrido, de Sul a Norte, pela idéia da reforma e da mudança de métodos de administrar a coisa pública, na forma de seminários, painéis, reuniões de trabalho, e debates através de poderosos meios eletrônicos, como o sistema

de TV-Executiva da Embratel.

O centro de convergência de todo esse esforço foi situado na Fundação Centro de Formação do Servidor Público, FUNCEP, uma instituição modelar, que hoje leva ao pé da letra o compromisso de aperfeiçoar, treinar, adaptar e estimular a categoria do funcionalismo público brasileiro.

A Reforma Administrativa não poderia prescindir de um veículo de difusão capaz de dimensionar as grandes linhas de estudos e debates sustentados nas reuniões e seminários. Toda essa experiência intelectual, de troca democrática de idéias vem criando um patrimônio de reforma que não deve ser desperdiçado. Nossa função é a de implementar a Reforma Administrativa no presente, mas também de legar para o futuro, para as gerações de estudiosos e executivos da administração pública que nos sucederem, um acervo vivo de mudanças.

Por isso tudo, pensei, logo nos primeiros dias da tarefa



“

*A Reforma, como disse o Presidente José Sarney, está na cabeça de cada um de nós. Portanto, vamos complementá-la, através de um esforço comum, começando por incorporar a visão de que a Reforma é nossa, para melhorar a vida de cada um de nós, que atuamos no Serviço Público. Este é o desafio*”

recebida do Presidente José Sarney, reviver um marco intelectual do serviço público braileiro, coluna do pensamento e das experiências práticas sobre a administração governamental. Com 42 anos de existência, a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO precisava voltar urgentemente a circular, para trazer a nós todos uma visão das transformações que o País vive nessa quadra de reformas.

Editada pela FUNCEP, a Fundação Centro de Formação do Serviço Público, que é o verdadeiro lastro da Reforma Administrativa, a revista tradicional volta agora com nova roupagem, novos conceitos editoriais, preservando embora a sua típica mensagem, sua característica de veículo de difusão de estudos e debates. Articulistas de todas as categorias de pensamento foram convidados por nosso corpo editorial a fazer parte dessa edição de relançamento da Revista. São os quadros intelectuais que integram a Comissão-Geral da Reforma

Administrativa, e que emprestam o brilho de seu talento e discórdia à produção de uma Revista voltada para a informação e para a formação.

O desafio é superior. Mas tanto quanto aceitamos levar à frente a Reforma Administrativa, também não vacilamos em reeditar a Revista, sob novos padrões visuais e conceituais. O recheio é o mesmo: a ciência da administração pública como fundo de contribuição para estudiosos, pesquisadores, executivos públicos, administradores e todos quanto tomam decisões em nosso País. E, como forma, imaginamos oferecer também um produto editorial mais comunicativo com o leitor, mais jornalístico e atrativo.

Éis a nova fase da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, que espelhará em última análise o corpo vivo da reforma. Uma coisa estará associada à outra: a revista será o órgão de divulgação mais nobre da Reforma Administrativa do Governo Federal, atribuída à responsabilidade do Ministério da Administração.

Nosso desejo é de que o leitor tire o integral proveito, e que mantenha com a Redação da Revista um permanente vínculo, para nos trazer sugestões, críticas, idéias e argumentos novos. Nossa seção de cartas do Leitor, no próximo número será uma das mais prestigiadas, dentro do espírito de transparência e estímulo à participação, que nossa tarefa requer.

Na verdade, sem uma mudança de ordem conceitual, para situar a importância da adesão de todos à idéia da reforma, nada se conseguirá. Parafraseando o Presidente José Sarney, a reforma está na cabeça de cada um de nós. Portanto, vamos complementá-la, através de um esforço comum, começando por incorporar a visão de que a Reforma é nossa, para melhorar a vida de cada um de nós que atuamos no Serviço Público.

Que a Revista possa refletir com clareza essa transcendental responsabilidade a nós confiada.

*Aluizio Alves*

**Presidente da República**  
**José Sarney**

**Ministro da Administração**  
**Aluizio Alves**

**Secretário-Geral do Ministério da Administração**  
**Miro Teixeira**

**Presidente da FUNCEP**  
**Paulo César Catalano**

**Secretário da SEMOR**  
**Gileno Fernandes Marcelino**

**Coordenador-Executivo Geral da Reforma Administrativa**  
**Belmiro Siqueira**

**Secretário-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  
Aréδιο Teixeira Duarte  
Arnóbio Silva Queiróz  
Belmiro Siqueira  
Celina do Amaral Peixoto y  
Moreira Franco  
Célio França  
Darcy Daniel de Deus  
Dielai Carvalho Pereira  
Domingos Gomes de Lima  
Fernando Antônio Vieira  
Gonçalves da Silva  
Francisco Antônio  
Paes Landim Filho  
Frederico Bussinger  
Gileno Fernandes Marcelino  
Hermano Machado  
Ferreira Lima  
José Calheiros Bonfim  
José Luis Clerot  
José Maria de  
Albuquerque Arantes

José Menezes Senna  
José Raimundo Romeo  
Marcondes Mundim  
Guimarães  
Mauro José Lopes Ferraz  
Miro Teixeira  
Nilson Holanda  
Paulo Catalano  
Paulo Jobim Filho  
Paulo Roberto de  
Mendonça Motta  
Pedro Demo  
Peter Schweizer  
Raimunda Rodrigues  
Rubens D'Almada Horta Porto  
Rubens Pellicciari  
Sérgio Abranches  
Sérgio Zacarelli  
Simon Schwartzman  
Vicente de Paula Mendes  
Vilmar Evangelista Faria  
Zuleide Faria de Melo

## **REVISTA DO Serviço Público**

• Editada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), registrada no Cadastro da Divisão de Censura e Diversões do Departamento de Polícia Federal sob o nº 2.326, pág. 209/73 e ISSN 0034/9240

• Revista bimestral para divulgação de noticiário, estudos, debates, atos e legislação da Reforma Administrativa a cargo do Ministério da Administração/FUNCEP e SEPLAN/SEMOR.

#### **CONSELHO EDITORIAL**

Afonso Arinos de Melo Franco  
Alberto Dines  
Audálio Ferreira Dantas  
Barbosa Lima Sobrinho  
Celina do Amaral Peixoto y  
Moreira Franco  
Cristóvan Buarque  
Fernando César Mesquita  
Jacques Marcovitch  
José Marques de Melo  
Marcos Vinicius Vilaça  
Simon Schwartzman

## **REDAÇÃO**

**Diretor de Estudos e**

**Pesquisas da FUNCEP:**

**Hermano Machado Ferreira Lima**

**Coordenador Editorial:**

**Leonardo Mota Neto**

**Editor:**

**João Batista de Abreu**

**Editor de Arte e Produção:**

**João Batista de Oliveira**

**Redatores:**

**Maria Cláudia Mello e Paulo Euler**

**Ilustrador e Capista:**

**Marinaldo Serejo**

**Secretarias-Executiva de Redação:**

**Fernanda Mello e Simone Wolff**

Redação, administração e circulação: Setor de Áreas Isoladas Sul, telefones 245-5200 e 245-5909 ramal 146. CEP 70.610, Brasília, DF.

*Os conceitos emitidos nos artigos e reportagens são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução das matérias aqui publicadas, desde que citada a fonte.*

Impresso na  
**GRÁFICA VALCI**

# SUMÁRIO

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO traz na capa um quadro de Marinaldo Serejo, que mostra o servidor diante da Nova República. O artista construiu a Esplanada em barro, tijolo, simbolizando a obra da Reforma Administrativa que está sendo levada a efeito pelo Governo. Marinaldo é servidor, desenhista da Portobrás, e artista plástico que ganha notoriedade a cada dia. São dele



também as ilustrações dos artigos e reportagens desta edição, assim como a pintura que decora a contracapa e dá ainda mais vida à frase do Presidente José Sarney, de que «é preciso sacudir o monstro burocrático e espantar o fantasma da inércia. A hora de mudar chegou». Marinaldo recoloca o trem nos trilhos, o que é, em suma, o objetivo da Reforma Administrativa

## 4 OPINIÃO

Aluizio Alves mostra que quando assumiu o Ministério encontrou o caos instalado no Serviço Público. E dá a receita para vencê-lo. Explica também a grandiosidade da tarefa que recebeu do presidente José Sarney: levar adiante a Reforma Administrativa

## 9 ENTREVISTA

Numa entrevista de quatro páginas, o ministro Aluizio Alves transmite uma visão muito clara dos motivos que determinaram a necessidade da Reforma Administrativa. Fala da formação da equipe da Reforma, de seus objetivos e dos prazos para a sua total concretização

## 13 ESTUDOS

O que é Reforma Administrativa? O que levou o Governo a adotá-la? Quais as reformas que antecederam a atual? Como foram feitas? Por que? Essas e outras perguntas são respondidas com riqueza de detalhes por 13 articulistas com vasta experiência na área de administração, em mais de 50 páginas. São eles: Gileno Fernandes Marcelino, Célio França, Domingos Gomes de Lima, Frederico Bussinger, Pedro Demo, Arédio Teixeira Duarte, Paulo Jobim Filho, Edmur Arnaldo Chieregatto, Sérgio Baptista Zacarelli, Pedro Anibal Drago, Sérgio Henrique Abranches, Alfredo Campos e Homero Santos. O tema dos artigos é «A Reforma Administrativa na Nova República». Aproveite

## 65 DEBATES

O Seminário Nacional sobre a Reforma Administrativa reuniu, no auditório da FUNCEP, durante quatro dias, ministros de Estado e especialistas em Administração Pública de todo o País. Os resultados dos debates estão nesta edição, em reportagem de 10 páginas

## 75 LEGISLAÇÃO

Presidente da Câmara VI, que estuda especificamente o aspecto da Legislação na Reforma Administrativa, José Luis Clerot mostra, em entrevista, o que vem por aí na área jurídica. Uma dica: acabou a era do decreto-lei na administração pública

## 78 LEITURA DINÂMICA

Um caleidoscópio de notícias curtas, didáticas, concisas, de interesse específico do servidor. Dai o título «Leitura Dinâmica» Informe-se sobre reajustes salariais, aposentadoria, acesso a protocolos, informatização, etc. Aceitamos sugestões

## 87 BIBLIOGRAFIA

Um levantamento bibliográfico dos mais recentes e importantes lançamentos na área de administração pública, feito por uma equipe altamente especializada da FUNDAP. O leitor encontrará, em quatro páginas, o que o mercado de livros oferece de essencial no setor



# Para entender a Reforma Administrativa

Um documento simples e sucinto, com quatro laudas datilografadas, e aprovado pela Comissão-Geral da Reforma Administrativa, fixa as diretrizes desse esforço do Governo Federal, sob o título de «A Reforma Administrativa e o Projeto de Transformação do País».

Segundo o documento, que é o roteiro operacional da Reforma Administrativa, seus princípios essenciais são: 1) restauração da cidadania; 2) democratização, descentralização e desconcentração; 3) revitalização do serviço público e valorização de seu servidor; 4) melhoria dos padrões de desempenho.

## Restauração da Cidadania

O documento a explica como «o objetivo de prover aos cidadãos os meios para a realização dos seus direitos, obedecendo aos critérios de universalidade e acesso irrestrito». Para tanto, são requisitos: a) informação; b) decisão próxima do cidadão; c) capacidade de controle e reclamação. «Assim, será prioritária a reorientação e melhoria dos serviços públicos essenciais ao pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais».

## Democratização

Prevê a democratização da administração em todos os níveis de Governo, «através do exercício do poder lastreado em resultados obtidos após amplo debate e de

decisões democráticas que incorporem posições dos diversos segmentos da sociedade».

E aponta mais: a) dinamização, redução do formalismo e transparência dos mecanismos de decisão e controle; b) controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo e pela Sociedade; c) articulação e proposição de novas modalidades organizacionais de decisão, execução e controle administrativo e institucional.

## Descentralização e Desconcentração

Nesse item, a reforma objetiva que descentralização e desconcentração serão instrumentos para restabelecer o federalismo e situar a decisão pública próxima do local da ação.

«A prática da Descentralização e Desconcentração — diz o documento — poderá vir a ser extraordinariamente acelerada mediante um amplo exame e debate sobre as funções que a Sociedade deseja serem exercidas em cada nível de Governo. A revisão imediata dos mecanismos fiscais e financeiros de alocação de recursos se constituirá igualmente em alavanca essencial desse processo».

Além disso, os objetivos procurarão: a) reverter o processo de crescimento desordenado da Administração Federal; b) evitar a imposição de estruturas, normas e procedimentos idênticos para os

órgãos e entidades de natureza similar.

## Revitalização do Serviço Público e Valorização do Seu Servidor

Com o objetivo de motivá-lo e engajá-lo na sua respectiva função, «Para isso torna-se imprescindível: a) consolidar as muitas práticas de administração de pessoal em uma política mais coerente; b) estabelecer critérios de ingresso, progressão, treinamento, remuneração e benefícios adequados à execução descentralizada, respeitadas as diversidades setoriais; c) buscar a descompressão salarial em todos os níveis do Serviço Público.

## Melhoria dos Padrões de Desempenho

Tem o objetivo de promover a locação mais eficiente de recursos. Como, por exemplo: a) reduzir o desperdício em muitos setores e funções governamentais; b) equilibrar a composição dos gastos, assegurando a redução do dispêndio com a própria administração em favor da utilização dos recursos na provisão efetiva de bens e serviços; c) simplificar e desburocratizar os procedimentos; d) estimular na Administração Pública Federal estilos gerenciais que promovam a melhoria da qualidade de seus bens e serviços, a produtividade e a realização profissional dos seus servidores.



## ENTREVISTA

**O** *serviço público federal não existe por si e para si, mas é legitimado pelo atendimento às necessidades dos cidadãos. É esta, em síntese, a orientação básica da Reforma Administrativa, na definição de seu principal executor*

ALUIZIO ALVES

# A REFORMA

Uma Reforma de caráter sobretudo democrático, como os tempos de Nova República que atravessamos, livre da síndrome do autoritarismo embutida nas anteriores. Uma vontade política do Presidente José Sarney, que se realiza no esteio das mudanças pregadas pelo Presidente Tancredo Neves. Um imperativo da hora. Assim o Ministro da Administração, Aluizio Alves, define o trabalho — ambicioso, reconhece — de reorganizar todo o sistema administrativo do Governo, com o objetivo de proporcionar maior equilíbrio na distribuição dos benefícios sociais, maior justiça e mais liberdade para a formação e exercício de uma lúcida consciência política. Nesta entrevista à REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, o Ministro identifica os principais inimigos da administração, diagnostica o vírus causador dos males do funcionalismo, dá a receita para erradicá-lo para sempre da vida pública brasileira, e mostra a orientação básica da Reforma Administrativa.

ENTREVISTA A JOÃO BATISTA DE ABREU



**É** preciso, com humildade e ousadia, percorrer os caminhos da mudança, transformando a Administração Pública num agente de desenvolvimento nacional. A declaração é do presidente José Sarney e explicita bem o desejo político que dá à luz a Reforma

— Ministro, já foi dito que a Reforma Administrativa é uma necessidade não só operacional como também política. O Sr. poderia explicar isso?

— É verdade. A par da urgência de se dar novos — e mais eficientes — rumos à administração pública, a Reforma atual, que já está em andamento, nasceu de uma vontade política do presidente José Sarney. O início da Reforma foi determinado pelo presidente em dois decretos, nºs 91.309, de 4 de junho de 1985, e 91.501, de 31 de julho de 1985. A nossa Reforma, a atual, nasce sob a inspiração de um regime democrático, em tempos de Nova República, diferentemente das duas anteriores, que se fizeram uma na vigência do Estado Novo e outra após a revolução de 64. Por isso, essas duas refletiram, é claro, o Estado mais voltado para a segurança e o controle centrais. Agora, no esteio das mudanças pregadas por Tancredo Neves, e que estão sendo efetivadas pelo presidente José Sarney, vamos, Poder Executivo e Poder Legislativo, juntos, proporcionar maior equilíbrio na distribuição dos benefícios sociais, maior justiça, e mais liberdade para a formação e exercício de uma lúcida consciência política.

— Quais são os maiores inimigos da Administração Pública?

— São três: concentração, dirigismo e centralismo. Hoje, vemos exaurirem-se à exaustão os modelos "tradicionais" de planejamento, coordenação e, sobretudo, de administração do serviço público. O Governo se encontra, freqüentemente, incapacitado a dar respostas efetivas aos problemas que lhe competem, ou aos que, indevidamente,

ele se avocou. Há dois pontos que merecem destaque, enfatizados pelo presidente José Sarney em seu discurso ao instalar a Comissão Geral da Reforma:

1) — "O Brasil não pode sobreviver com a máquina governamental desarticulada, anacrônica e desestimulada";

2) — "É preciso, com humildade e ousadia, percorrer os caminhos da mudança, transformando a Administração Pública num agente de desenvolvimento nacional".

Afirmou ainda o presidente: "A democratização do País, como componente novo no meu Governo, empresta à Reforma o dimensionamento próprio, que não é somente técnico, mas virtualmente político".

São, portanto, nossos objetivos. E, na certeza de que a Reforma exige participação de todos os escalões e níveis da Administração, o presidente convocou todos os que trabalham na Administração Pública para este desafio. Todos são importantes, têm uma tarefa na estruturação do bom funcionamento da coisa pública. O que buscamos, e isso o presidente deixou bem explícito em seu discurso, "é resgatar, na prática, a função social da Administração Pública, diante da qual o usuário põe-se como cidadão com direito aos serviços que custeia com o pagamento do tributo".

— Ministro, numa de suas entrevistas o Sr. disse que a Reforma obedece a uma orientação básica. Qual é?

— Sim, nossa única e fundamental premissa é a seguinte: a de que o serviço público federal não existe por si e para si, mas é legitimado pelo atendimento às necessidades do cidadão. Tais

necessidades, escalonadas e ordenadas juridicamente e, apenas elas, devem legitimar os direitos e deveres dos cidadãos, quanto aos bens e serviços a que têm direito, dentro os que estão disponíveis na sua geração. Assim, a Reforma atual deverá promover maior conscientização da sociedade para acompanhamento e fiscalização das atividades do Governo a fim de elevar-lhe o grau de eficiência, fazendo da administração legítimo canal de comunicação entre a sociedade e o Governo.

— E, sem dúvida, uma tarefa ambiciosa, grandiosa. Como realizá-la?

— Bem, tais objetivos, grandiosos como você disse, não serão atingidos se houver redistribuição do poder, concentrado nas mãos de pequenas parcelas, e se não equilibrarmos as funções do Estado entre si e entre este exercício e os direitos da sociedade civil. Metas que exigem o desenvolvimento de amplos e eficientes programas visando dar maior conscientização aos servidores públicos, especialmente aos administradores, quanto à autenticidade e economia na aplicação do dinheiro público. Será, também, necessário garantir as condições técnicas e operacionais para que esta aplicação se faça apoiada na correta utilização de recursos humanos, tecnológicos e físicos pautadas pelos princípios da moderna administração, corrigidos quando impliquem burocracia desnecessária?

— Já entramos num ponto delicado. A área de recursos humanos...

— Sim, é verdade. A situação atual do funcionalismo público é caótica. Começa por não saber-



A situação atual do funcionalismo é caótica. Nem o próprio Governo sabe exatamente quantos funcionários tem a União, na administração direta e indireta. O número global andaria por volta dos 2 milhões de servidores. E é aí que reside a complexidade do problema

mos quantos funcionários tem a União, na administração direta e indireta. Há avaliações feitas pelas folhas de pagamento, que supomos exatas, face ao controle nas admissões de pessoal no quadro e na tabela permanente a partir de março do corrente ano, na administração direta e autarquias, e a proibição de admissões nas diversas tabelas a partir de 08 de julho, inclusive nas sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas. O número global andaria a aproximadamente em torno de 2 milhões de servidores. Estamos realizando o Cadastro Nacional dos Servidores, que encontramos iniciado pelo DASP, mas que ainda exigirá alguns meses de trabalho. Com essa ressalva, necessária, temos os seguintes números: 571 funcionários na administração direta (estatutários em atividade, tabelas permanentes, tabelas especiais e servidores em convênio) e 1.300 mil servidores na administração indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações).

— Realmente, um universo bastante expressivo...

— Muito. E está aí a complexidade do problema. São quadros permanentes, tabelas permanentes, tabelas especiais, tabelas emergenciais, empregados de empresas conveniadas, com regimes jurídicos diferentes, condições de admissão e progressão diferentes, salários diferentes, numa violenta infração à Constituição e aos princípios da justiça e racionalidade administrativa. Há um ponto que desejo assinalar: os números citados indicam a política deliberada de congelar o quadro efetivo de funcionários regidos pelo Estatuto de Funcio-

nários Públicos, ou seja, o quadro de funcionários públicos.

Há uma série de distorções, das quais destaco duas: 1) a mentalidade privativista que se inseriu no serviço público, que considera melhor para o Estado ter empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, que, sem estabilidade, podem ser dispensados a qualquer momento, o que, no entender desta mentalidade privativista, flexibiliza a administração; e 2) — a fuga, por parte dos órgãos administrativos, à exigência de concursos na administração e de limitação nos quadros, ensejando maior arbítrio da admissão favorecida e no número de servidores.

Veja bem, de tudo isso, resulta a existência de 164 tabelas não-permanentes, aprovadas muitas vezes sem o menor critério racional na escolha de pessoas, na exigência de aptidões e na fixação de salários.

— É quase desanimador. O que fazer para mudar isso?

— Há muitas distorções que estão sendo objeto de estudos para serem resolvidas, como as gratificações concedidas sem critérios e o reposicionamento autorizado no final do último Governo, que acabou com o critério do mérito; distorções de natureza jurídica, outras de natureza administrativa e financeira. Vamos mudar esse quadro caótico. E, para isso, esperamos encontrar, no Poder Legislativo, a costumeira compreensão para a complexidade dos problemas, oriundos, em sua maioria, do arbítrio dominante nos últimos vinte anos, que tumultuou toda a política de pessoal, à revelia do Congresso Nacional, e, de outra parte, na ausência de uma políti-

ca salarial cuja fixação no atual momento é dificultada pela situação inflacionária que vivemos.

Ministro, existe um agente responsável por esta crise na Administração? Seria possível diagnosticar o vírus que provocou esta doença que, pelo que o Sr. diz, já assumiu proporções de epidemia?

— Sim, já identificamos o vírus: é a dualidade de Estado dentro do mesmo Estado, com seus conflitos latentes ou explícitos, o grande responsável pela crise na Administração, crise esta que leva à centralização de decisões e recursos, à montagem de excessivos sistemas de controle, algumas vezes desproporcionais ao risco da coisa controlada, à autofagia, ao casualismo e ao desperfício. Explico: existem, simultaneamente, dois tipos de Administração, a tradicional, burocratizada e dirigida para o atendimento de necessidades e tarefas clássicas do Estado burocrático; e a Administração de estilo tecnocrático, voltada para as tarefas decorrentes da intervenção do Estado no domínio econômico. É aí que reside a dualidade do Estado dentro do mesmo Estado. Este lamentável estado de coisas é responsável pelo baixo nível de profissionalização e recompensa do servidor público, que o tem conduzido ao despreparo para a solução de questões complexas e emergentes, à destruição do espírito de corpo, à insegurança, ao desprezo à ética e, frequentemente, ao carreirismo e à corrupção. Há ainda o abandono virtual do planejamento da Administração Pública a médio e longo prazos, ao mesmo tempo causa e efeito do destroçamento

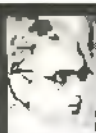
**O** processo de Reforma Administrativa levará à geração de uma cultura de organização fecunda, em função de valores, princípios e objetivos que sejam os da Justiça e do bem comum. A Reforma Administrativa exige a participação de todos os brasileiros

da unidade de objetivos e divisão de trabalho. A consequência primeira é que as decisões estratégicas não têm sido tomadas segundo critérios de prioridade social, mas segundo condições conjunturais e interesses imediatistas, que podem, às vezes, gerar bons resultados mas podem, também, produzir situações negativas a médio prazo pela ausência global de previsão e falta de responsabilidade com os que vêm depois.

**Neste caso, a Reforma tratará de aperfeiçoar os modelos gerenciais; como?**

— A Reforma prevê a condução das administrações em todos os níveis ao desenvolvimento de programas que garantam a definição de padrões gerenciais e controle, a base dos quais deverão adequar-se às chefias para a melhoria dos serviços públicos. O uso intensivo de instrumentos de racionalidade administrativa, com ênfase na utilização de tecnologias avançadas, representadas pela informática, será estimulado na caracterização desses novos modelos gerenciais. Da mesma forma, e como consequência, serão revistas as políticas de descentralização de atividades para os Estados e Municípios, para que somente se efetuem quando representem a garantia de melhores satisfação das necessidades ao mais baixo custo.

Outra consequência desta nova política será a eliminação de superposições e paralelismos de funções na Administração Federal, levando em conta a necessidade de se adotar estruturas le-



**Ou reorganizaremos a administração ou governo algum terá condições de atender aos compromissos com o povo. E governo que falta ao compromisso como o povo perde a credibilidade e empurra o País para a aventura das ditaduras. Está lançado o desafio**

ves e flexíveis que possam se ajustar, com rapidez, às mudanças contínuas e naturais da modernização requerida pela sociedade.

Como resultado do processo de Reforma Administrativa espera-se, pois, gerar uma cultura de organização administrativa fecunda, em função dos valores, princípios e objetivos que sejam os da Justiça e bem comum.

Esse esforço precisará, portanto, reverter a atual ênfase na uniformidade e no uniformismo, e, em seu lugar, procurar desenvolver e incentivar soluções diferenciadas e até mesmo aparentemente incoerentes ou competitivas, se quiser incorporar o Brasil real dos Estados e Municípios ao Brasil Federal em Brasília.

**— Tais medidas não dependeriam de decisão da Assembléia Nacional Constituinte?**

— Decisões de descentralização, delegação de competências e poderes, reordenamento da máquina pública, correção de desvios e injustiças nos quadros de pessoal, maior participação de Estados e Municípios, não requerem que se aguarde a espera da Assembléia Nacional Consti-

tuante. Há inúmeros passos concretos e decisivos que podem ser dados para tirar os Estados e Municípios de sua função de meros executores de agendas do Governo Federal. É possível começar a prática do federalismo através de medidas administrativas.

**— Ministro, o sr. gostaria de dizer mais alguma coisa para concluir a entrevista?**

— Sim. Quero ressaltar que o trabalho da Reforma não deverá perder de vista, em todos os momentos, que a meta maior e final será o compromisso inarredável com a Nação; de que a reorganização administrativa do Estado só se faz para que este cumpra sua finalidade precípua: atender e servir melhor ao povo brasileiro.

A estratégia de mudança deverá conciliar a motivação intuitiva do povo com a discussão e pressão das parcelas e segmentos organizados da Sociedade Civil para desburocratizar o aparelho do Estado.

As soluções propostas pelo Executivo receberão, no Congresso Nacional, a contribuição lúcida e valiosa do aperfeiçoamento e, nessa etapa, estaremos sempre à disposição para esclarecimento das comissões técnicas da Câmara e do Senado.

A Reforma Administrativa é imperativo da hora. Ou reorganizaremos a administração ou governo algum terá condições de atender aos compromissos com o povo. E governo que falta ao compromisso com o povo perde a credibilidade e empurra o País para a aventura das ditaduras.

# A REFORMA ADMINISTRATIVA NA NOVA REPÚBLICA

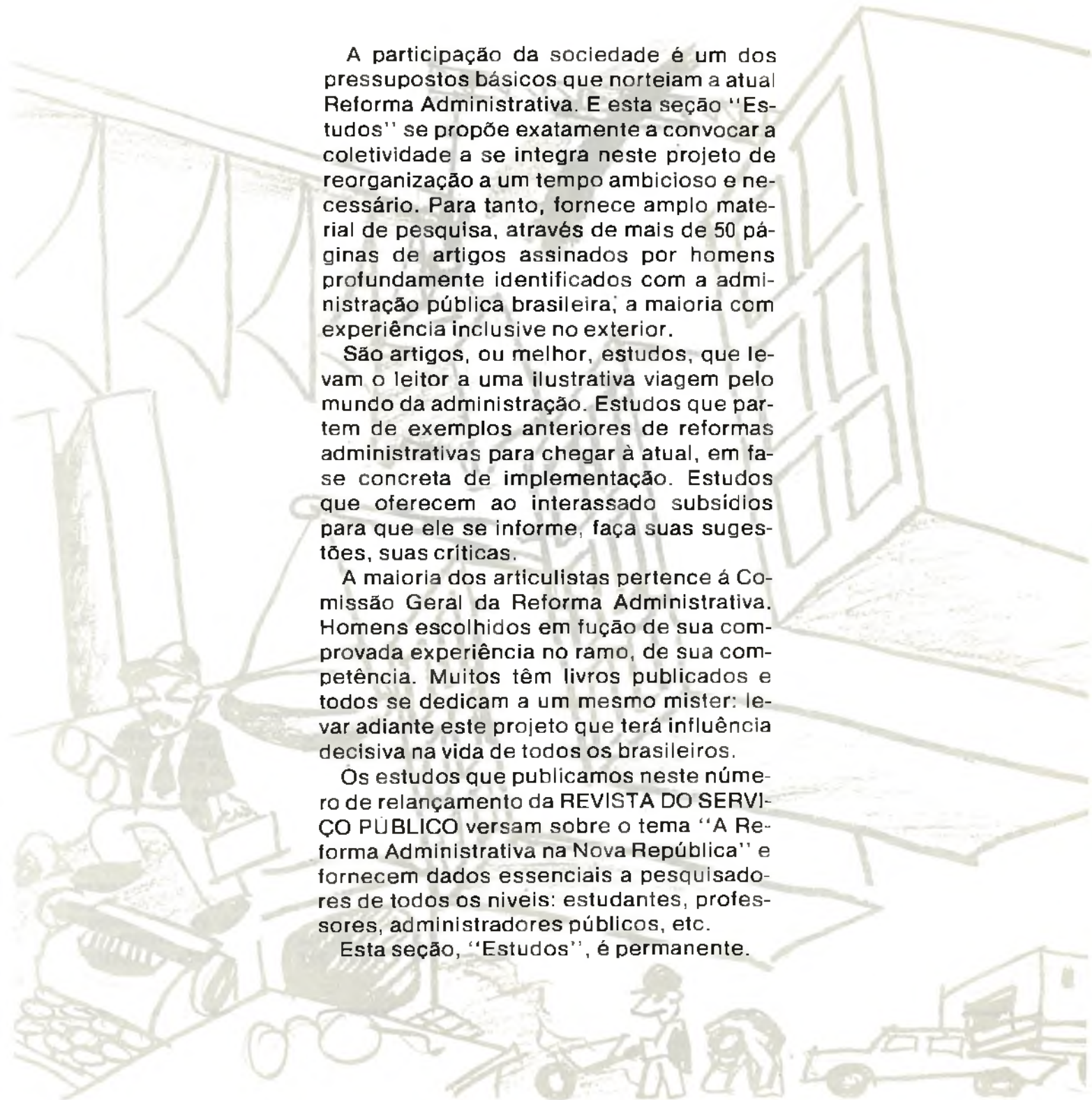
A participação da sociedade é um dos pressupostos básicos que norteiam a atual Reforma Administrativa. E esta seção "Estudos" se propõe exatamente a convocar a coletividade a se integrar neste projeto de reorganização a um tempo ambicioso e necessário. Para tanto, fornece amplo material de pesquisa, através de mais de 50 páginas de artigos assinados por homens profundamente identificados com a administração pública brasileira, a maioria com experiência inclusive no exterior.

São artigos, ou melhor, estudos, que levam o leitor a uma ilustrativa viagem pelo mundo da administração. Estudos que partem de exemplos anteriores de reformas administrativas para chegar à atual, em fase concreta de implementação. Estudos que oferecem ao interessado subsídios para que ele se informe, faça suas sugestões, suas críticas.

A maioria dos articulistas pertence à Comissão Geral da Reforma Administrativa. Homens escolhidos em função de sua comprovada experiência no ramo, de sua competência. Muitos têm livros publicados e todos se dedicam a um mesmo mister: levar adiante este projeto que terá influência decisiva na vida de todos os brasileiros.

Os estudos que publicamos neste número de relançamento da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO versam sobre o tema "A Reforma Administrativa na Nova República" e fornecem dados essenciais a pesquisadores de todos os níveis: estudantes, professores, administradores públicos, etc.

Esta seção, "Estudos", é permanente.



# Modernizar para proporcionar eficácia à máquina estatal

## 1. INTRODUÇÃO

O estado atual da Administração Pública Federal exige urgentes e profundas reformas.

Nos últimos anos acentuou-se o processo de concentração, dirigismo e centralismo do Governo Federal. Hoje, assistimos à exaustão dos modelos tradicionais de planejamento, coordenação, e, sobretudo, de administração da coisa pública. O governo se encontra frequentemente incapacitado a dar respostas efetivas aos problemas que lhe compete, ou aos que, indevidamente, ele se avocou. E não haverá Nova República enquanto persistir essa realidade de inoperância e ineficiência da chamada Máquina Administrativa do Governo Federal. Daí a importância vital que a Reforma Administrativa tem para o país e para o Governo.

Compreendendo esse problema o Presidente José Sarney, em recentes decretos (91.309, de 04.06.85 e 91.501, de 31.07.85), determinou fosse iniciada uma ampla Reforma da Administração Pública Federal, sob a liderança do Ministério da Administração. E, em recente pronunciamento, por ocasião da instalação no Palácio do Planalto da Comissão Geral da Reforma, disse que seu «objetivo é resgatar, na prática, a função social da Administração Pública, diante da qual o usuário, põe-se como cidadão com direito aos serviços que custeia com o pagamento de tributos».



Gileno Fernandes Marcelino é professor dos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Economia e Administração da USP; ex-secretário de Planejamento do Rio Grande do Norte. Consultor de órgãos e empresas públicas do Governo do Estado de São Paulo, é autor de várias obras sobre Administração. Atualmente, é secretário de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR

## 2. Reforma X Modernização do Serviço Público

Reforma Administrativa é uma tomada de consciência por parte de dirigentes e dirigidos da necessidade de modernizar o aparato governamental. É a idéia de modernização, no campo da Ciência Política e no plano da história, encerra a de mudança social e de passagem para a modernidade, seja por lenta evolução, seja mediante ruptura dos padrões das sociedades tradicionais.

Ajusta-se a essa compreensão a de que a modernização do Serviço

Público acompanha a dos Estados contemporâneos e se amplia e se intensifica em função da modernização política e social. Mas é evidente que isso ocorre em grau variável, quase sempre, proporcionalmente à adequação e ao êxito dos esforços e empreendimentos da Administração Pública em favor da coletividade.

Modernizar, nesse sentido, visa a tornar eficiente e eficaz a atividade estatal.

O Ministro da Administração, Aluisio Alves, aborda com propriedade este aspecto ao enfatizar que «uma única e fundamental premissa orientará o trabalho da Reforma: a de que o Serviço Público Federal não existe por si e para si, mas é legitimado pelo atendimento às necessidades dos cidadãos, ordenados juridicamente em direitos e deveres, quanto aos bens e serviços disponíveis em cada geração». E acrescenta, ao definir como objetivo da Reforma Administrativa: «preparar a Administração para o novo regime democrático e, particularmente, para execução do Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo José Sarney».

Assume, por isso, especial relevo, principalmente para a análise e preparação de ações de Reforma e Modernização Administrativas, o conceito de Serviço Público.

A noção de Serviço Público suscitou, na doutrina Administrativa, largas dissensões e controvérsias, tanto em relação a sua amplitude, quanto a sua abrangência.

Há que considerar, primeiramente, dois tipos de concepções: a que define o Serviço Público como o conjunto de órgãos e entidades que têm por incumbência cumprir os

ins do Estado e a que o conceitua como a própria atividade de tais órgãos e entidades. São apenas óticas diferentes, uma refletindo o aspecto estrutural do Serviço Público, outra, o ângulo funcional.

Na verdade, a noção de Serviço Público, atualmente, muito se aproxima do conceito de Administração Pública. E sua abrangência, em nossos dias, ampliou-se à medida que se alargaram as concepções relativas ao Estado, passando-se do Estado meramente policial, ao Estado de Direito, ao Estado indutor do desenvolvimento econômico e social, até o Estado prestador de serviços essenciais à coletividade.

Por esta razão, propomo-nos a tratar de Reforma e Modernização neste artigo especial para a Revista do Serviço Público, em sua nova fase dedicada a aprofundar os estudos sobre a Reforma Administrativa.

### 3. Avaliação da Situação Atual

A Administração Pública Federal enfrenta, atualmente, alguns problemas graves, entre os quais ressaltam:

■ Em primeiro plano, a existência simultânea de dois tipos de Administração: a tradicional, burocratizada e dirigida para o atendimento das necessidades e tarefas clássicas do Estado Burocrático; e a Administração de estilo tecnocrático, voltada para as tarefas decorrentes da intervenção do Estado no domínio econômico. Essa dualidade de estados dentro do mesmo Estado, com seus conflitos latentes ou explícitos, é imediatamente responsável pela crise da Administração, crise essa que leva à centralização de decisões e recursos, à montagem de excessivos sistemas de controle (desproporcionais ao risco da coisa controlada), à autofagia e ao desperdício.

■ Em segundo lugar, o baixo nível de profissionalização e recompensa do servidor público conduz ao despreparo para a solução de questões complexas e emergentes, à destruição do espírito de corpo, à insegurança, ao desprezo à ética e, freqüentemente, ao carrelismo.

■ Em terceiro lugar, o abandono virtual do planejamento na Administração Pública a médio e longo prazos, ao mesmo tempo causa e efeito do destroçamento da unidade de objetivos e divisão de trabalho, fazendo com que as decisões estratégicas sejam tomadas não segundo critérios de prioridade social, mas segundo condições conjunturais e interesses imediatistas, que podem, às vezes, gerar bons resultados em um instante e situações catastróficas no instante seguinte (são exemplos disso a política de endividamento interno e externo, a crise da previdência, da habitação e muitas outras).

■ E, por último, a renúncia ao uso, ou uso ineficaz dos recursos tecnológicos postos à disposição da Administração — como a informática e as telecomunicações — que, enquanto instrumentos de ampliação da ação humana, tanto podem levar a produtividade do trabalho quanto multiplicar a ineficiência.

Tentativas anteriores, no Brasil e em outros países, desaconselham um tratamento globalizante e simultâneo, bem como apontam para a ineficácia de medidas de choque como sucedâneas para a permanente tarefa da Reforma e Modernização Administrativas. Pelo contrário, as experiências mais bem sucedidas indicam a importância de atividades pontuais, específicas, localizadas, em particular aquelas voltadas para a solução de problemas críticos e aquelas que contêm um efeito multiplicador potencial.

Um trabalho desta envergadura, ainda quando feito localizadamente, requer a análise e a revisão de certas noções freqüentemente utilizadas ou invocadas de forma bastante equivocada: eficiência, controle gerencial, unidade de comando, padronização, economias de escalas deram origem a um sistema administrativo unitário que propiciou a organização de interesses em torno das burocracias públicas, paralisando-as ou tornando-as cativas de particularismos e perdendo qualquer possibilidade de efetivo controle político pela sociedade.

Não é preciso esperar pela Reforma Tributária nem pela Constituinte para se implementar esforços e decisões de descentralização, reforma, delegação de competência e poderes, reordenamento da máquina pública, correção de desvios e injus-

tiças nos quadros de pessoal e maior participação de Estados e Municípios. Há inúmeros passos concretos e decisivos que podem ser dados para tirar os Estados e Municípios de sua função de meros executores de agendas do Governo Federal. É possível começar a prática do federalismo através de medidas administrativas e pela via da participação.

## 4. Objetivos da Reforma/Modernização

A reorganização do aparato governamental deve ser entendida como um dos principais instrumentos de resgate de diversos compromissos assumidos pela Nova República. Como tal, o processo de reorganização deve conter alguns parâmetros que irão se constituir no esforço da construção dessa Nova República, no que concerne a coisa pública, expressos nos seguintes objetivos:

**U**ma tomada de consciência por parte de dirigentes e dirigidos diante da necessidade de modernizar o aparato governamental. É este o espírito da Reforma Administrativa que está sendo levada a efeito

- Levar as instituições a reverem suas estruturas e procedimentos de maneira que o exercício da parcela de poder que lhes compete esteja lastreado em resultados referendados por posições dos diversos segmentos da sociedade;
- Promover maior conscientização da sociedade para acompanhamento e fiscalização das atividades do Governo;

# Não é preciso esperar pela

## Reforma Tributária nem pela Constituinte para se implementar esforços e decisões de reforma, descentralização, delegação de poderes e competência, correção de desvios e injustiças e fazer o reordenamento da máquina administrativa

- Elevar o grau de eficiência da Administração Pública, fazendo dela legítimo canal de comunicação entre a sociedade e o Governo;
- Redistribuir o poder concentrado nas mãos de pequenas parcelas da Administração Pública visando equilibrar as funções do Estado entre si e deste em relação à sociedade civil;
- Sustentar programas para maior conscientização dos servidores públicos, especialmente dos administradores, quanto à autenticidade e economia na aplicação do dinheiro público.

Tais objetivos só poderão ser alcançados se forem garantidas algumas condições técnicas e operacionais, quanto ao respeito e uso de recursos humanos, tecnológicos e físicos.

Dentre essas condições ressaltam:

- Adequada formação e aperfeiçoamento gerencial e operacional para a melhoria dos serviços públicos, dentro da política de valorização do componente humano no processo de ação governamental;
- Uso intensivo dos instrumentos de racionalização administrativa, com ênfase na utilização de tecnologias avançadas, representadas pela informática,

caracterizando-se em novos modelos gerenciais:

- Descentralização de atividades para os Estados e Municípios, quando represente a garantia de melhor satisfação das necessidades ao mais baixo custo;
- Eliminação de superposição e paralelismo de funções na Administração Federal, levando em conta a necessidade de adotar estruturas leves e flexíveis que possam se ajustar, com rapidez, às mudanças contínuas e naturais da modernização requerida pela sociedade;
- Simplificação dos instrumentos e da ação do poder;
- Amplo acesso às informações produzidas pelo poder público.

Como resultado do processo de Reforma e Modernização administrativas espera-se seja gerada uma cultura organizacional forte, em função dos valores, princípios e objetivos estabelecidos. Tais padrões não de consolidar-se em anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e em outros diplomas legais a serem elaborados pela Comissão Geral da Reforma.

## 5. Estratégias da Reforma/ Modernização

Definidos os objetivos e as condições para sua consecução é possível delinear, em linhas gerais, as estratégias, programas e metodologia da Reforma e os mecanismos para sua operacionalização.

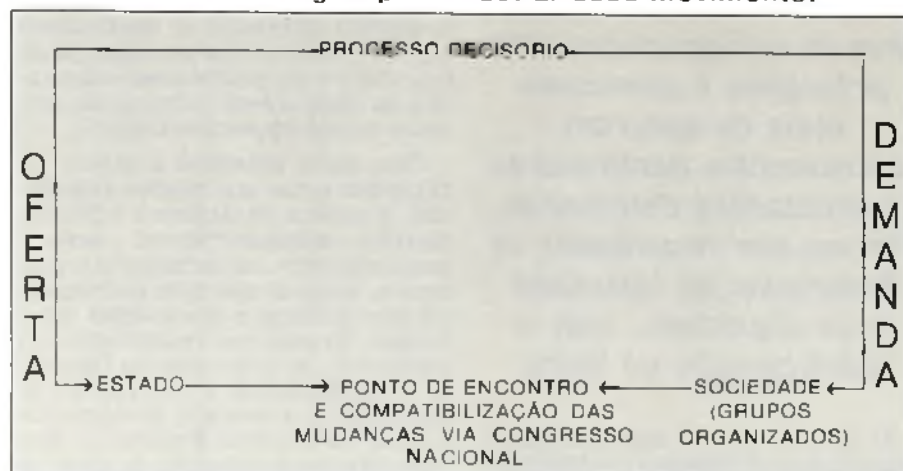
O trabalho em seu desenvolvimento geral não deverá perder de vista, em todos os momentos, que a meta maior e final deve ser o compromisso inarredável com a Nação: de que a reorganização administrativa do Estado só se faz para que este cumpra sua finalidade precípua: atender e servir melhor ao povo brasileiro.

A estratégia de mudança deverá conciliar a motivação intuitiva do povo, com a discussão e pressão das parcelas e segmentos organizados da Sociedade Civil para desburocratizar o aparelho do Estado. Esse movimento de fora para dentro do Estado, deve-se encontrar em algum ponto do percurso com o movimento de operacionalização da oferta de bens e serviços públicos que terá partido de dentro do Estado. Essa preocupação deve permear as estratégias de Reforma e Modernização dos diferentes níveis da Administração.





O Quadro a seguir pode ilustrar esse movimento:



A coordenação desse processo estará a cargo de uma Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal cuja função principal é viabilizar as condições para o alcance dos objetivos estabelecidos.

De acordo com o princípio de flexibilidade e multiplicidade de meios, a metodologia de levantamento de demandas, ou necessidades, poderá ser a mais diversa possível, desde que sejam garantidos os resultados.

Contudo, sugere-se uma certa unidade metodológica tal como: coleta de dados com o máximo possível de participação dos beneficiários dos serviços públicos em questão; compromisso coletivo de implantação das mudanças, envolvimento de partidos políticos, universidades, associações de classe, sindicatos, dentre outras formas associativas.

O processo de Reforma e Modernização administrativas deverá ser desencadeado abrangendo concomitantemente, três dimensões:

Na primeira dimensão, voltada para as atividades-fim, o esquema referencial de análise será o grau de satisfação das necessidades que a Instituição ou órgão visa atender. Para isso, haverá necessidade de se identificar, selecionar e hierarquizar essas necessidades, envolvendo nesta identificação os beneficiários e os vários segmentos sociais representados.

Essa avaliação deverá proceder-se segundo a metodologia da pesquisa-ação em que progressivamente sejam conhecidas as necessida-

des e propostas de modernização e racionalização das estruturas administrativas e procedimentos para atendê-las. Nesse momento se cruzam a primeira e a segunda dimensão.

Na segunda dimensão, voltada para as atividades-meio, o referencial será econômico e administrativo, buscando-se avaliar custos para a satisfação das necessidades identificadas na primeira dimensão.

Como produto desse trabalho, dentre outros, espera-se alcançar:

- revisão dos sistemas de planejamento, de orçamento e de coordenação e acompanhamento;
- reajustes na administração financeira, na contabilidade e nas auditorias, com atualização de suas normas;
- revisão dos sistemas de administração de pessoal e de serviços gerais;
- estudos para a informatização da Administração Pública.

A terceira dimensão terá como propósito o ajustamento e a consolidação das normas legais que regem as organizações, tendo em vista as avaliações levadas a efeito nas duas outras dimensões e a análise jurídica propriamente dita, objetivando a clareza, a coerência, a simplicidade e a essencialidade dos instrumentos legais vigentes.

As prioridades desse trabalho serão:

- reestudo das funções essenciais do Governo;

- reestruturação de novos órgãos e ministérios;
- regulamentação e implantação da supervisão ministerial dos órgãos subordinados ou vinculados aos ministérios;
- levantamento e classificação da documentação — Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Relatórios e acervo de dados e fatos — sobre áreas institucionalizadas do Serviço Público.

Como resultado final do trabalho nessa dimensão, espera-se a consolidação da legislação sobre o funcionamento e competência dos diferentes órgãos do Poder Executivo, compatível e referendada pela Comissão Geral e pela Presidência da República e consagrada pela vontade da maioria expressa pelo Congresso Nacional.

Os dois Decretos n.ºs 91.309, de 04.06.85 e 91.501, de 31.07.85, que, respectivamente, dispõem sobre a Reforma da Administração Pública Federal e instituiu a Comissão Geral do Plano da Reforma, constituem os principais instrumentos preliminares para a sustentação do processo da Reforma.

A instituição de uma Comissão Geral do Plano da Reforma, representativa e legitimada com a presença de 36 membros, levou a organização de Seis Câmaras especializadas nos seguintes campos técnicos:

- I — Organização da Administração Direta e Indireta;
- II — Sistema de Administração Financeira, Orçamentária e Contábil;
- III — Sistema de Administração de Serviços Gerais;
- IV — Sistema de Administração do Pessoal Civil;
- V — Racionalização, Simplificação e Descentralização Administrativa;
- VI — Redação de Projetos e Normas.

Constituiu-se uma Coordenação Executiva Geral composta de Coordenador Geral e Adjuntos e uma Secretaria Executiva da Comissão de Reforma da Administração.

Previu-se a composição de diferentes comissões vinculadas às respectivas câmaras, tantas quantas necessárias, face a complexidade, abrangência e peculiaridades dos

# O esforço da Modernização e

**Reforma Administrativas  
deve se comprometer com  
princípios e processos  
mais do que com  
instrumentos particulares  
e orientações detalhadas.  
Devem ser respeitados os  
princípios da liberdade  
e da dignidade, com a  
participação de todos**

assuntos a serem abordados no processo de mudança.

As Câmaras são presididas por membros natos da Comissão Geral, que foi constituída por membros representativos dos diversos segmentos da sociedade brasileira, designados pelo Ministro Extraordinário para Assuntos da Administração.

O atual estágio do processo de Reforma encontra-se na elaboração das estratégias que nortearão as decisões nas reuniões da Comissão Geral da Reforma, bem como na elaboração de documentos de avaliação das áreas específicas sob responsabilidade de cada Câmara.

## 6. Conclusões e Recomendações

A emergência de um governo democrático e da elaboração de uma nova Constituição para o país criam a oportunidade — em resposta a uma necessidade premente — para uma ampla modernização na verdade, uma reconstrução da Administração Pública Federal, reconstrução essa que deverá ter como objetivos, entre muitos outros:

1) Reorganização da Administração segundo critérios que pressupõem a descentralização da ação executiva e evitem a uniformidade de estruturas e procedimentos. É necessário não generalizar o conceito de sistemas que levou ao centralismo e dirigismo atuais.

2) Descentralização da Ação Administrativa para os Estados e Municípios, inclusive dos serviços públicos na área social quando represente a garantia de melhor satisfação das necessidades locais ao mais baixo custo.

3) Eliminação de superposição e paralelismo de funções na Administração Federal, levando em conta a necessidade de adotar estruturas leves e flexíveis que possam se ajustar, com rapidez, às mudanças contínuas e naturais da modernização requerida pela sociedade.

4) Desestatização e Privatização de entidades públicas, especialmente de empresas que não são estatais, «estão» estatais e que atendem necessidades para as quais está melhor aparelhada a iniciativa privada, com seus mecanismos de mercado;

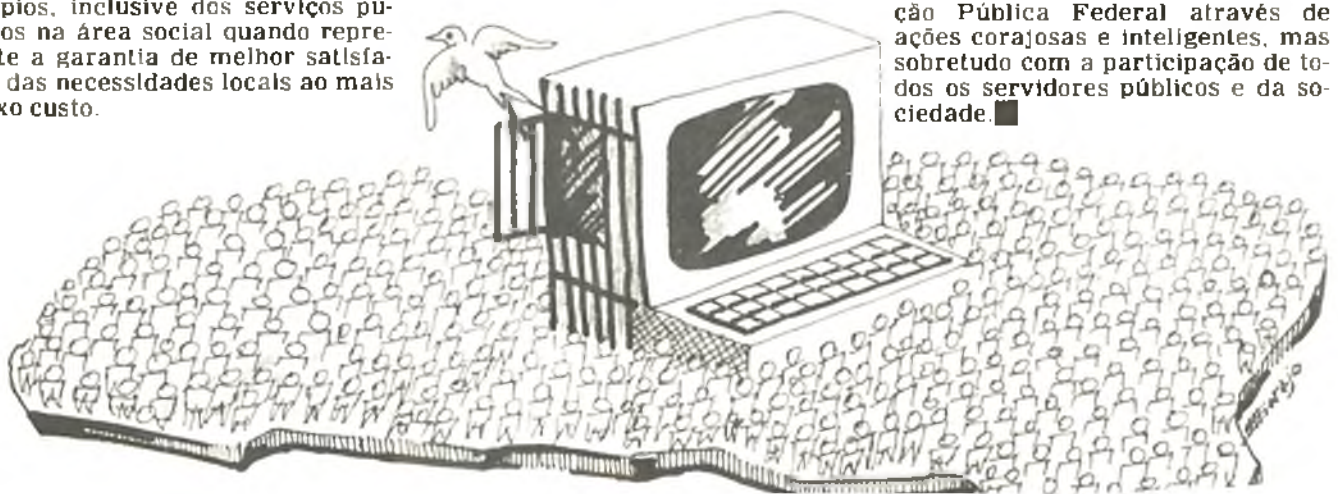
5) Uso intensivo da telemática na Administração, em substituição ao trabalho manual, racionalizando-se dessa maneira, os sistemas de tomada de decisões, reduzindo-se os custos e criando-se, sobretudo, uma nova cultura administrativa no âmbito do Poder Público através do uso intensivo dos instrumentos de racionalização administrativa, com ênfase na utilização de tecnologias avançadas;

6) Adequada formação e aperfeiçoamento gerencial e operacional para a melhoria dos serviços públicos, dentro da política de valorização do componente humano no processo de ação governamental.

Com esses objetivos a serem alcançados como um quadro referencial, o esforço de Reforma e Modernização administrativas deve-se comprometer com princípios e processos, mais do que com instrumentos particulares e orientações detalhadas. Devem ser respeitados em particular, os princípios da liberdade e da dignidade, o respeito ao federalismo e a procura de delimitar a ação do Governo Federal às funções básicas e clássicas de governo (educação, saúde, segurança, infraestrutura, previdência social, relações exteriores, etc.). A prioridade deve consistir na conversão da máquina do Estado num serviço ao público, com controles sociais e políticos eficazes.

E mais: o esforço da Reforma e Modernização administrativas da Nova República precisará reverter a atual ênfase na uniformidade e no uniformismo e procurar desenvolver e incentivar soluções diferenciadas e até mesmo incoerentes ou competitivas, se se quiser incorporar o Brasil real dos Estados e Municípios ao Brasil Federal em Brasília.

A Reforma da Administração Pública no contexto de um governo democrático, apoiada em um pacto nacional, significará, portanto, uma verdadeira reconstrução. Mais que uma Reforma ou uma Modernização, o Serviço Público necessita dessa reconstrução da Administração Pública Federal através de ações corajosas e inteligentes, mas sobretudo com a participação de todos os servidores públicos e da sociedade. ■



# Guerra aberta ao centralismo e dirigismo, os grandes vilões

**D**entre as reformas prometidas pela Nova República a Reforma Administrativa é, sem dúvida, aquela que apresenta o maior grau de complexidade e de dificuldades de execução e implantação. A máquina administrativa do Governo, em última análise, compete a tarefa gigantesca de transformar em bens e serviços públicos ao alcance da população. Inúmeros direitos e garantias inscritas em nossa legislação econômica, política e social, que de outra forma permaneceriam com inscrição formal, sem qualquer alcance prático.

Nesse sentido, a Reforma Administrativa não pode ser encarada como uma tarefa técnica, da responsabilidade exclusiva de especialistas em métodos ou sistemas administrativos. Trata-se, em última instância de responder o mais adequadamente possível a um complexo desafio de engenharia política aonde se busca o equilíbrio entre uma sociedade mais ávida de serviços públicos essenciais à vida humana associada e um sistema de governo cada vez mais limitado tanto em termos de recursos quanto em possibilidades de obter alterações necessárias, a curto prazo na realidade que nos cerca.

## 1. A Natureza Obsoleta da Administração Pública Federal

A Nova República é herdeira de um sistema administrativo cujas bases conceituais e operacionais remontam à Revolução de 1930, o qual tem apresentado sinais de obsoles-



Célio Francisco França é bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, e em Administração Pública, pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. É PHD pelas universidades de Pittsburg e da Califórnia, EUA. Autor de diversos artigos sobre Administração, integra a equipe do Programa Nacional de Desburocratização desde 1982

cência crescente, face a uma nova configuração política e histórica do país, tanto a nível nacional quanto internacional.

A partir da Revolução de 1930, assistimos a efetiva articulação de novos fundamentos conceituais da atuação governamental no país, representados sobretudo pelo fortalecimento do poder central e pela busca acelerada de melhoria dos padrões técnicos dos órgãos da Administração Federal. Coube ao DASP, inicialmente, a extraordinária tarefa de articulação e implementação desse novo modelo de administração pública.

Nas décadas de 1950 e de 1960 incorporamos à nossa Administração adaptações significativas, representadas sobretudo pela expansão das

estruturas de fomento e de produção industrial e pelos esforços de racionalização do setor público.

O aparato conceitual e operativo da administração pública embora muito mais complexo, continuava a demonstrar validade até então. Aliás, o Decreto-L Lei nº 200 de 1967 refletiu de diversas maneiras essa realidade seja através de seus princípios fundamentais ou através da ênfase que atribui à ordenação dos mecanismos de coordenação e controle a partir de uma perspectiva centralizadora, seja ainda através do tratamento organicista que confere aos sistemas essenciais de nossa administração pública.

Nos anos de 1970 tornou-se progressivamente mais difícil manter a coerência conceitual de nosso modelo administrativo. Entre muitas outras disfunções assistimos à fragmentação do aparato administrativo central através da multiplicação de agências governamentais, a impossibilidade real do exercício de supervisão ministerial, dificultando e mesmo impedindo o cumprimento de funções essenciais de coordenação governamental em todos os setores. E a falência da já precária política de pessoal por força da proliferação de regimes jurídicos e salariais diferenciados.

Tal quadro foi sensivelmente agravado em decorrência da crise econômica duradoura que se instalou naquele período, limitando-se, assim, as possibilidades de sobrevivência de um sistema administrativo cuja exaustão estava mascarada pela prosperidade.

A década de oitenta testemunha um momento crucial da vida brasileira e se caracteriza pela consolidação de profundas alterações sociais, econômicas, políticas e insti-

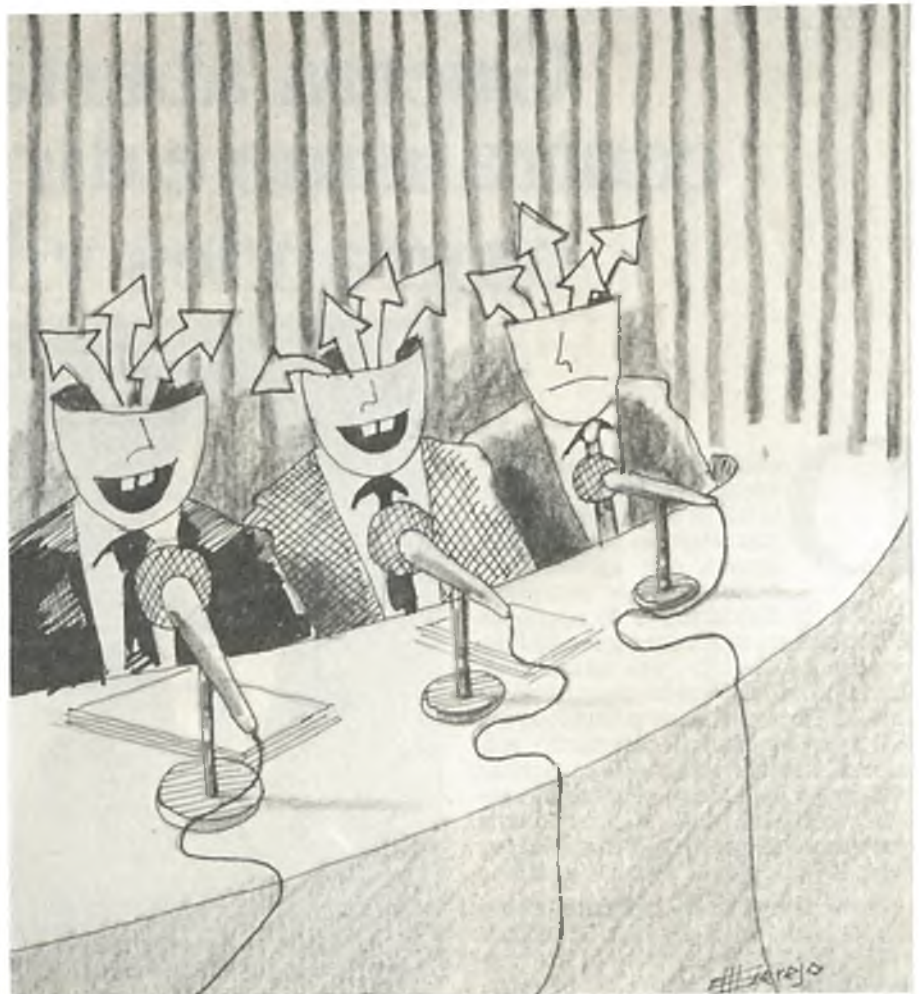
tucionais que se delinearão na década passada. As amargas realidades da economia mundial desfizeram sonhos de grandeza longamente acalentados e desnudaram, definitivamente, as graves distorções e disfuncionalidades de nosso modelo de desenvolvimento. A consolidação de uma economia industrial de massa, predominantemente urbana, se contrapõe a rarefação das oportunidades de emprego nos campos e nas cidades por força da modernização tecnológica e da crise financeira. Novas forças sociais se aglutinam e disputam espaço e atenção no cenário institucional. E o conceito fede-

**A** Reforma não pode ser encarada como tarefa técnica, de responsabilidade de especialista. Trata-se de um complexo desafio de engenharia política, a reforma que apresenta maiores dificuldades de execução e implantação. Significa, em suma, a busca de novos conceitos.

rativo, como é atualmente praticado, com características fortemente concentradas e concentradoras, é amplamente questionado.

Em termos analíticos a natureza obsoleta de nosso sistema administrativo pode ser melhor entendida a partir de duas deformações essenciais: Centralismo e Dirigismo do Governo Federal em todos os aspectos essenciais do processo de desenvolvimento brasileiro.

Primeiro, a partir de noções equivocadas de eficiência e controle gerencial, unidade de comando, padronização e escalas administrativas erigimos um sistema administrativo verdadeiramente unitário, com complexos interesses organizados, que dificultam ou impedem não só o surgimento de novas formas de prestação de serviços públicos, mas também o seu efetivo controle político pelos canais legítimos em uma sociedade mais liberal e democrática.



Assim, Habitação, Merenda Escolar, Alfabetização, Educação Primária, Saúde, Ciência e Tecnologia e uma centena de outros serviços vitais estão transformados em sistema unitários de administração pública cujas necessidades surgem em uma periferia qualquer deste país, mas cujas ações e decisões administrativas dependem dos padrões, critérios e instrumentos definidos in abstracto, em Brasília.

Segundo, os Estados e os Municípios estão transformados, de fato, em instâncias executivas do Governo Federal; foram solicitados, a cada momento, a compatibilizar a atuação dos seus sistemas administrativos com os mecanismos centrais. Agravou-se o quadro de distorções; subverteu-se a Federação; subordinou-se a autoridade política dos Governadores às orientações do 4º e do 5º escalão da burocracia federal. Cerceadas em suas possibilidades de atuação mais legítima e

autônoma, as administrações estaduais tenderam a exacerbar, em relação aos Municípios e às populações locais, o exercício de um fiscalismo predatório e de mecanismos inadequados de controle e de tutela do processo de subalocação dos recursos públicos, próprios ou transferidos.

A alteração desse quadro institucional e organizacional é tarefa que requer o compromisso de diversas gerações e transcende naturalmente qualquer período governamental. Sua execução será sensivelmente facilitada na medida em que sejamos capazes de: a) examinar criticamente as experiências anteriores de Reforma Administrativa; e b) identificar e operacionalizar algumas diretrizes fundamentais à realização dos processos e dos compromissos éticos da Nova República. As partes finais desse trabalho pretendem contribuir nessa direção.

## 2. O Velho Problema da Reforma Administrativa

Difícilmente temos conseguido sucesso ao tentar implementar as promessas, os compromissos e as expectativas de Reforma Administrativa que costumam adquirir certa prioridade nos períodos eleitorais e no início de novos governos.

A experiência latino-americana é vasta, porém frustrante. A medida que os governos se instalam o assunto vai perdendo relevância até que um novo momento político adequado o ressuscite.

De um lado, os fracassos dos Governos em lidar com o problema refletem a inadequação das teorias e das práticas disponíveis; de outro lado, as freqüentes ressurreições políticas do mesmo tema indicam a sua atualidade e relevância.

A reconciliação do velho problema de Reforma Administrativa e o desenho de estratégias mais eficazes de atuação e de implementação permanecem como um desafio se pretendemos alterar os padrões de funcionamento dos nossos sistemas de administração pública. A reflexão sobre alguns erros essenciais em que tem incidido as estratégias de Reforma nos parece um razoável ponto de partida.

### ERRO Nº 1

As reformas administrativas têm, em geral enfatizado os aspectos intestinos da organização estatal. Tem procurado, em vão, soluções no âmbito estrito da técnica gerencial — mais racionalização, mais eficiência gerencial, melhor administração-meio, etc. Tem se caracterizado pela ausência de estratégias e de instrumentos operacionais destinados a facilitar um complexo processo de mudança social, política e cultural.

### ERRO Nº 2

As reformas administrativas têm se caracterizado pela ausência de ligações e apoios na sociedade e no sistema político. Tem elegido a própria burocracia como o seu principal interlocutor e aliado — reforma da administração para a própria administração. O papel secundário atribuído à sociedade e à classe

política tem dificultado o surgimento de mecanismos e instrumentos de controle social da burocracia; além, obviamente da ausência de qualquer compromisso da população relativamente às soluções que temos desejado implementar.

### ERRO Nº 3

As Reformas Administrativas têm exibido uma crença ingênua no poder quase sem limites do estado moderno. Nesse sentido não seria injusto situá-las ao nível dos contribuidores expressivos das formas autoritárias e socialmente injustas dos tempos modernos, ainda que cobertas de boas intenções.

As teorias e práticas disponíveis se fundamentam ainda, na maioria das vezes em pseudos critérios científicos que insistem em desconhecer a própria realidade. Por exemplo, a maior presença do setor público tem sido sempre associada a aspectos positivos: mais desenvolvimento; mais justiça social; mais serviços públicos; mais integração regional, etc. Escassamente as Reformas têm cuidado de regular ou estudar a questão dos limites objetivos à intervenção estatal e os aspectos indesejáveis dessa expansão do estado: mais autoritarismo; mais burocracias improdutivas de coordenação e controle; sistemas administrativos cada vez maiores e menos eficientes; mais restrições ao exercício da cidadania e maior burocratização dos serviços públicos.

### ERRO Nº 4

Os reformadores têm preferido abordagens globalizantes da questão administrativa. Tem pretendido reformas estruturais totais e se esquecido de que pequenas reformas preparam sempre o caminho para as maiores. Tem desconhecido o fato de que os sistemas sociais chamados pluralistas aceitam mais facilmente as reformas parciais; sempre mais fáceis de serem implementadas. Os reformadores têm, ainda, desconsiderado as restrições ambientais e culturais, os limites da ação governamental e a escassez dos recursos, sobretudo os de natureza política. Em geral os governos que propõem as Reformas têm terminado antes que os resultados apareçam.

### ERRO Nº 5

Os reformadores têm transformado a Reforma em mais uma função

de governo, privilégio, em geral, de um grupo técnico específico. Tem tentado, de todas as maneiras executar a reforma e, em contrapartida, falhado na facilitação e na articulação descentralizada da mesma. A consequência tem sido uma enorme dificuldade de institucionalização de processos tanto a nível administrativo do próprio governo quanto a nível social e político.

### ERRO Nº 6

As Reformas Administrativas têm exibido uma tendência atávica de conferir prioridade aos assuntos

**V**amos examinar criticamente as experiências anteriores de Reforma. Vamos identificar algumas diretrizes fundamentais à realização dos compromissos éticos da Nova República. A reflexão sobre alguns erros essenciais é um bom ponto de partida.

e interesses da própria administração. Não se tem distinguido com clareza se as propostas dizem respeito à reforma PARA a administração ou a reforma DA administração. Tem exibido ainda desconhecimento quanto aos níveis de autoritarismo embutidos em muitas estruturas e organizações contemporâneas. Tem se despreocupado com a defesa do usuário do serviço público ou do cidadão: informações e atendimento ao público, prazos, exigências, formulários, acesso a serviços públicos essenciais e à informação, raramente tem aparecido nas agendas da Reforma Administrativa.

Na parte final deste trabalho propõe-se a adoção de quatro princípios básicos que deveriam nortear a execução da Reforma Administrativa ora reiniciada e cujo objetivo principal seria o de minimizar as possibilidades de repetição de erros estratégicos de natureza daqueles aqui descritos.

### 3. Em busca de Novos Conceitos

A realização das promessas e dos compromissos éticos da Nova República requer a concepção e a operacionalização de um novo modelo de Administração Pública cujos contornos poderiam ser a **DEMOCRATIZAÇÃO**, a **DESCENTRALIZAÇÃO**, a **RESTAURAÇÃO DA CIDADANIA**, e a **REORIENTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO**.

a) **Democratização da ação administrativa** em todos os níveis de governo através do exercício do poder lastreado em resultados obtidos após amplo debate, e de decisões democráticas que incorporem posições dos diversos segmentos da sociedade.

- **Dinamização, desformalização e transparência dos mecanismos de controle**, ampliando-se os níveis de controle do executivo pelo poder legislativo e pela própria sociedade;

- **Segmentação do controle e da participação decisória** por clientes organizacionais;

- **Institucionalização de novos formatos organizacionais**, do tipo Corregedorias, Defensoria do Interesse Público ou Ombudsman.

b) **Descentralização da ação administrativa** dentro do próprio governo federal e deste para os Estados, para os Municípios, para a iniciativa comunitária e para a iniciativa privada, simultaneamente. A prática da Descentralização poderá vir a ser extraordinariamente acelerada mediante um amplo reexame e debate sobre os **PAPÉIS** que a sociedade deseje exercido em cada nível de governo. A revisão imediata dos mecanismos fiscais e financeiros de alocação de recursos se constituirá igualmente em alavanca essencial do processo de descentralização. Tal revisão depende, em larga escala de uma reforma tributária mais ampla e poderia vir a ser exercida a partir dos próprios mecanismos de convênio já existentes.

Ao governo federal caberia a organização de serviços públicos somente em setores ou áreas-problema de natureza supra-local, bem como de serviços necessários à manutenção da integridade política e territorial do país e a montagem

**O**s reformadores têm se esquecido que são as pequenas reformas que preparam o caminho para as maiores. As reformas parciais são mais fáceis de ser implementadas. Em geral, os governos que propõem reformas têm terminado antes que os resultados apareçam.

de grandes sistemas industriais ou de infraestrutura em que a grande escala seja elemento indispensável para o atingimento de padrões mínimos de rentabilidade e eficiência.

- **A organização de serviços públicos na área social** (educação de 1º e 2º graus, saúde de massa, habitação popular, extensão rural etc.), deveria ser crescentemente transferida para o nível local.

- **Reversão da macrocefalia do governo federal** através do enxugamento dos chamados órgãos centrais e da redução das funções normativas e reguladoras.

- **Devolução sistematizada de**

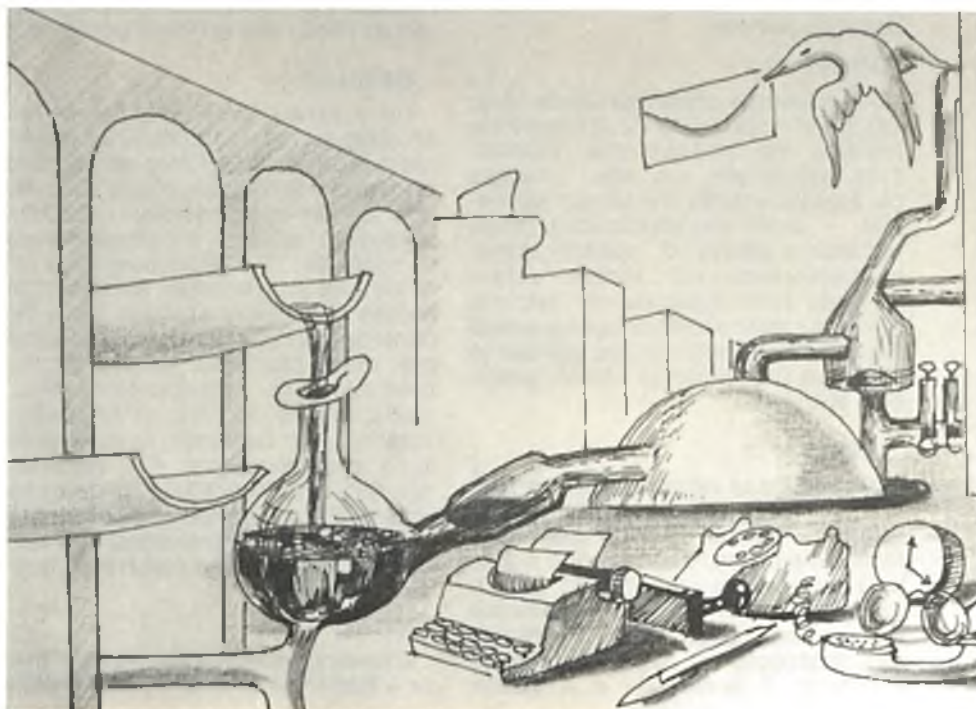
competências e recursos, pessoal inclusive, para os estados, os municípios e para as organizações intermediárias da própria sociedade. Uma revisão imediata da legislação de cessão, transferência, requisição e deslocamento de pessoal na administração federal poderá contribuir enormemente para a prática da descentralização.

- **Evitar a tentação da Simetria e da Uniformidade de procedimentos**. Na realidade o minúsculo Ministério da Desburocratização é diferente do da Fazenda ou do da Previdência, assim como a FUNAI é diferente da Vale do Rio Doce ou da PETROBRAS.

- **Aliviar a escassez de recursos** através do estímulo aos mecanismos alternativos de prestação de serviços públicos, mobilizando-se inclusive os recursos ociosos existentes no tecido social.

- **Garantir a ampliação dos serviços públicos essenciais e aumentar a eficiência pela via da participação e da capacidade de resposta** quase sempre descentralizada.

c) **Restauração da Cidadania** através de um esforço prioritário de reorientação e melhoria daqueles serviços públicos essenciais à realização de direitos humanos fundamentais, sobretudo para a população de mais baixa renda. Esta reo-



rientação implicaria na revisão dos sistemas existente de atendimento, de concessão de benefícios, de simplificação de exigências e de informação ao público. Definir o guichê ou o balcão de atendimento como objeto prioritário da Reforma Administrativa.

d) Reorientação do Serviço Público com o objetivo de atendimento simultâneo às necessidades do item anterior e às exigências de uma política de valorização e profissionalização do Servidor Público. Nesse sentido torna-se prioritário.

- Consolidar as muitas práticas de administração de pessoal em uma política mais coerente, tendo em vista que o governo federal não pode administrar cerca de 2 milhões de servidores sem dispor de alguns parâmetros básicos, tais como: critérios de ingresso; progressão; treinamento, remuneração e benefícios. O conhecimento desses critérios e a credibilidade de sua observância é essencial para obtenção de uma motivação adequada e o engajamento das pessoas nas suas respectivas funções.

- Será igualmente prioritário reconhecer que não podemos mais fugir à realidade de uma compressão injusta, em todos os níveis, da remuneração, sobretudo do pessoal civil da administração direta. A crise

## **A** restauração da cidadania tem que ser feita através de um esforço prioritário de reorientação e melhoria dos serviços públicos essenciais à realização dos direitos humanos fundamentais. Isso, sobretudo para a população de renda mais baixa.

dos recursos financeiros escassos deve conduzir ao exame de outras formas capazes de tornar viável o atendimento dessa exigência, sobretudo através da redução do desperdício em muitos setores e funções governamentais mediante o que poderemos obter os recursos necessários à melhoria da situação salarial no setor público. Será não só possível como também muito desejável a implementação de planos setoriais de incentivo e de realocação de recursos nessa direção.

Finalmente, duas outras medidas facilitarlam a reorientação do serviço público em direção às neces-

dades dos cidadãos: estabelecer políticas diferenciadas de remuneração para servidores em cargos e funções de atendimento ao público; e a elaboração de um Código de Ética do Serviço e do Servidor Público.

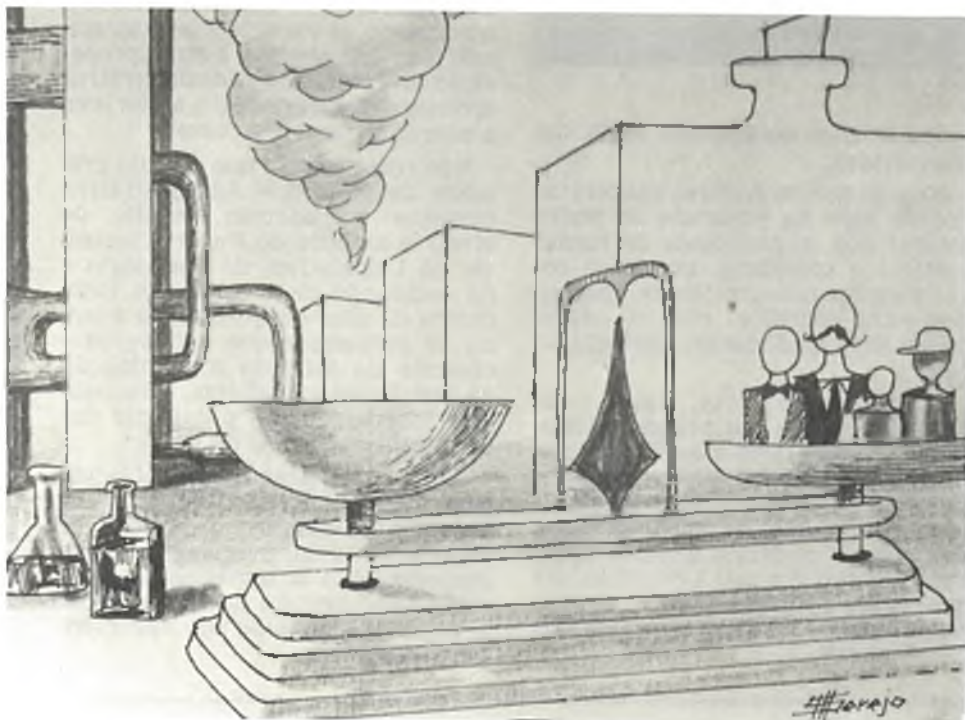
## CONCLUSÃO

Este ensaio representa uma tentativa de abordar a questão da Reforma Administrativa sob uma ótica política e social reduzindo-se conseqüentemente a ênfase nos aspectos exclusivamente técnicos que costumam exercer certo fascínio nos debates sobre esse tema. Em nenhum momento pretendemos relegar a importância dos variados aspectos técnicos e que são imprescindíveis ao funcionamento eficiente das organizações públicas e privadas, cada dia mais complexas.

Apesar de sua extraordinária relevância, as tecnologias organizacionais são despidas de méritos intrínsecos e devem ser tratadas unicamente ao nível das ferramentas e dos instrumentos destinados a facilitar a consecução das aspirações maiores de desenvolvimento, de resgate social e de ampliação dos espaços de liberdade econômica, social e política, desejados por toda a sociedade brasileira.

O cenário do Brasil de nossos dias, dominado por um estimulante processo de transformação em todos os setores da vida nacional requer respostas de natureza institucional e organizacional que efetivamente aproximem o estado e o cidadão, mobilizando-se as energias sociais disponíveis em favor da ampliação dos limitados espaços de cidadania ainda existentes.

A velha questão da Reforma Administrativa, se devidamente reconceituada, poderá se constituir em extraordinário veículo para realização dessas mudanças. Do contrário não iremos além das tentativas de cooptação da sociedade em favor dos propósitos inflexíveis do aparato tecnoburocrático. E por isso mesmo é muito importante continuar ou recomeçar a fazer perguntas muito simples do tipo Reforma para a Administração ou Reforma da Administração? Serviço Público ou Serviço ao Público? Mais controle interno ou mais controle pela sociedade? Mais sigilo ou mais informação ao público. ■



# Uma reforma de doutrinas, de objetivos e de estruturas

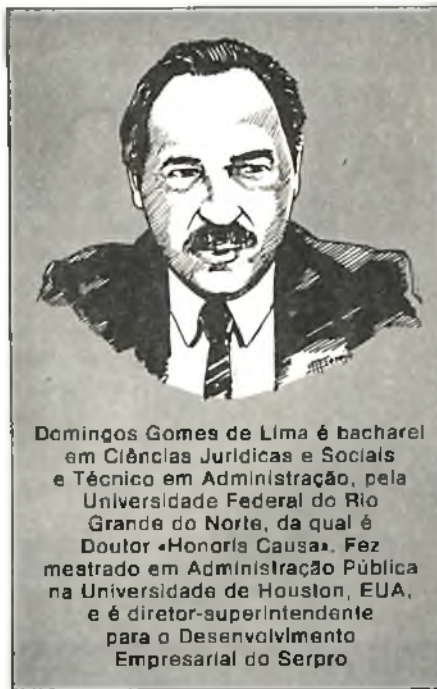
**A**s reformas administrativas são práticas tradicionais dos países de extração portuguesa. As sucessivas ordenações do Império Português regularam a vida inicial do Brasil Colônia, funcionando como efetivas Leis Orgânicas da Administração Pública. Na realidade, as «reformas» eram tão populares, que a elas Eça de Queiroz refere-se sarcasticamente em seu «O Conde d'Abranhos», para marcar sua prolixa presença no Portugal do século XIX.

Menos constantes no Brasil Colônia e Império, as reformas administrativas intensificaram-se na República, atingindo seu ápice na Revolução de 30, principalmente após a decretação do Estado Novo.

Foram precisamente a abrangência, a profundidade, o revolucionamento e o agigantamento do setor público, juntamente com a construção dos mecanismos de dominação da sociedade civil pela nova burocracia representativa do dirigismo estatal, que levaram diversos estudiosos a caracterizar esse fenômeno como modernização e não simplesmente reforma.

Para os especialistas, a modernização caracterizar-se-ia:

a) por uma visão autoritária das elites modernizantes, que teriam para a sociedade civil um projeto de mudança e substituição de valores decididos por valores fertilizados do processo de transição de uma sociedade tradicionalista para uma sociedade dinâmica e interessada no salto para a contempora-



Domingos Gomes de Lima é bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais e Técnico em Administração, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, da qual é Doutor «Honoris Causa». Fez mestrado em Administração Pública na Universidade de Houston, EUA, e é diretor-superintendente para o Desenvolvimento Empresarial do Serpro

neidade com sociedades mais desenvolvidas;

b) pelo uso de poderes concentrados no topo da pirâmide do poder estatal que, organizando de forma vertical a sociedade, impõe os novos padrões modernizantes, mesmo que estes conflitem com os níveis de conforto tradicionais das populações.

Modernização teria, assim, características de um processo traumático, supressivo das liberdades institucionais individuais e centralizadoras, onde o Executivo sobrepuja e, até assume, os predicamentos dos demais poderes. Estaria mais para Hobbes e o seu Leviathan, do que para Montesquieu, em o Espírito das Leis e a Separação dos três Poderes.

Na história brasileira, a partir de 30, dois momentos teriam propiciado movimentos modernizantes: o Estado Novo e o Movimento de 1964. Nos demais, teria havido iniciativas anódinas de reforma, já que ou se esgotaram em iniciativas de comissões que jamais as executaram ou encontraram indiferença no Congresso, quando se buscou a participação do Legislativo.

Seriam os fracassos dos movimentos de reforma indicativos de sua incompatibilidade entre mudança e liberdade democrática? Haveria numa sociedade preocupada com sua sobrevivência, com o exercício pleno das atividades políticas, lugar para uma reforma administrativa? Por que teriam fracassado as experiências anteriores? Em que medida a atual proposição de Reforma Administrativa diverge das anteriores, e o que leva a acreditar no seu sucesso?

Não resta dúvida que a atual proposta de Reforma Administrativa enfrenta o poderoso desafio de atrair a atenção do Poder Executivo, do Legislativo, do Judiciário e da sociedade civil como um todo, dentro de uma congestionada agenda de problemas que vão desde o controle da inflação à eliminação da legislação autoritária, passando pelo reordenamento provisório das instituições políticas do País.

Além do destaque estabelecido pelo Presidente da República, a Reforma já assumiu a posição de tema prioritário, precisamente por permear toda a temática da congestionada agenda da Nova República. Nesse contexto sua importância expressa-se:



# P

**oderíamos dizer  
que a Reforma  
representa o desafio de  
Hércules na limpeza das  
Cavaliças de Augias.  
A Reforma vai insuflar  
novo espírito de Governo,  
na sua burocracia e  
nos seus cidadãos. É  
chegada a hora de  
abrir o serviço público  
para a sociedade civil**

a) pela necessidade urgente de organizar o Governo que se apresenta inadmissível pela assincronia entre as ações dos centros decisórios e executivos da Administração Direta e Indireta;

b) pelos custos operacionais elevados, decorrentes do descompromisso com a eficiência e a habitual duplicidade concorrente de programas e atividades;

c) pela centralização excessiva que, ao gerar apoplexia no centro e anemia nas extremidades, reduz o alcance de controle do Presidente da República e seus Ministros, tornando excessivamente dependentes da União, os Estados e Municípios e o setor privado;

d) pelo crescimento teratológico de certos sistemas públicos que oneram demasiadamente o usuário, vivem em função de seus próprios interesses corporativos, gerando nas suas relações com o ambiente a metástase burocrática que acaba indexando a sociedade civil e fazendo do cidadão não o criador e sim a criatura do Estado;

e) pelo tumulto nos padrões de admissão, progressão e retribuição vigentes no serviço público, criando práticas antidemocráticas, injustiças de regime e remuneração e baixo moral dos recursos humanos empregados pelo Governo;

f) pela indiferença com que o cidadão é tratado nos órgãos públicos, seja pela burocratização que, lhe roubando o tempo e o dinheiro, insinua como benfazeja a corrupção e o coloca a reboque das prioridades próprias do estamento burocrático.

A Reforma representa, assim, numa paráfrase, um desafio de Hércules na limpeza das Cavalariças de Augias, insuflando um novo espírito no Governo, na sua burocracia e nos cidadãos.

A atual Reforma Administrativa é uma reforma de doutrina, objetivos, estruturas, programas, lideranças, sistemas e métodos, atitudes e comportamentos.

Doutrinariamente, é preciso abrir o serviço público para a sociedade civil, para o cidadão e para a convivência dinâmica, embora nem sempre previsível, com os Poderes Legislativo e Judiciário. É

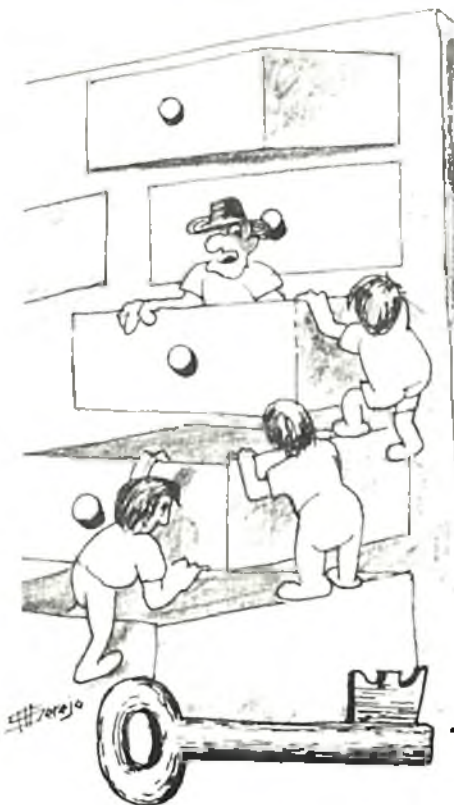
preciso reciclar o decisor e o executor do Poder Executivo para que aceitem o jogo político no âmbito do Legislativo e acatem as eventuais decisões de Governadores e Prefeitos sobre aplicações de recursos públicos não-condizentes com os arquétipos gerados nos climas autoritários, quando os tecnocratas do poder central sobrepujam aos padrões culturais locais sua visão hipercorreta do que era bom para as populações locais. É preciso que o administrador público decida e os funcionários estatais executem tais decisões, tendo presentes os critérios do máximo bem-estar social, jamais fugindo da eventual revisão de mérito e de forma feita pelo Judiciário.

Os objetivos precisam ser revisados não apenas do ponto de vista da tecnicidade de sua formulação e sua temporalidade. Torna-se imperativo definir objetivos corporativistas da burocracia estatal. Será necessário erradicar a prática tradicional de fazer coincidir tais objetivos por meio de artifícios normativos como a criação de grandes sistemas federais que funcionam mais como bombas de sucção de recursos de periferia para o centro do que como instrumentos realizadores do princípio do máximo benefício social.

As estruturas, por sua vez, precisam ser desbastadas, democratizadas, abrindo-se para a recepção das legítimas aspirações da sociedade, da clientela que busca voluntária ou compulsoriamente o serviço público, ao mesmo tempo em que aceleram o processo decisório pela eliminação do número excessivo de níveis e o natural prolongamento do tempo que vai entre a demanda e a resposta.

A eliminação de programas superpostos, competitivos, inócuos e paroquiais será perseguida inviolavelmente pela Comissão de Reforma Administrativa. A abundância de recursos, o clima autoritário fechado e os interesses das várias coalizões burocráticas fizeram proliferar no orçamento público programas sem qualquer relação com necessidades ou benefícios. Para que se atenda ao resgate da dívida social determinada pelo Governo da Nova República, a Reforma Administrativa procurará eliminar os programas supérfluos e as organizações artificiais que a eles se associaram ao longo do período autoritário.

Um novo homem público precisa surgir na Administração brasileira. Um homem recomposto a partir da adoção, pelos atuais servidores, de um novo ideário ou protocolo ético a ser firmado com a sociedade e o cidadão, pois afinal o servidor é o cidadão designado para o papel transitório de atender aos seus pares por trás de um guichê. E como tal, não pode esquecer que em determinado momento será mero cidadão, dependente de colegas burocratas, que gostaria de vê-los tratá-lo com isenção e urbanidade. É preciso criar lideranças democráticas.



# É

**preciso que o administrador público decida e os funcionários estatais executem tais decisões. A eliminação de programas superpostos, competitivos, inócuos e parquiais será perseguida sem vacilações pela Comissão da Reforma. Vamos procurar eliminar os programas supérfluos**

cas, competentes, receptivas às mudanças, capazes de estimular pela elevada formação profissional, pelo espírito público e emular pela civilidade. Um servidor leal à nação e dedicado aos governos, assegurando a continuidade das ações que beneficiam a sociedade civil, independentemente de quem momentaneamente ocupe o Poder.

O progresso tecnológico do Governo deu-se de forma desequilibrada entre a Administração Direta e Administração Indireta e entre órgãos e entidades dentro de cada uma delas. Embora haja pouca informatização, há, em alguns casos, a compra incritica de computadores e a instalação de centros de processamento de dados que duplicam o trabalho, sem racionalizá-los, requerendo uma revisão cuidadosa de doutrinas e normas operacionais, de modo a racionalizar os investimentos em «hardware», desenvolver «software» adequado e tornar o computador instrumento de simplificação do trabalho, superação de práticas anacrônicas e redutor de custos.

Finalmente, as atitudes e comportamentos.

Ao contrário dos programas anteriores, a atual Reforma Administrativa tem como meridiano claro o princípio de que o uso de técnicas e de estimulação psicológica não terá qualquer impacto duradouro em atitudes e comportamentos se não for acompanhado de medidas corretivas nas atuais práticas de administração dos recursos humanos do Governo, especialmente na Administração Direta. A introdução do sistema do mérito em sua plenitude, ideal longamente perseguido como quimérico ao longo da história do País, justiça na classificação e na remuneração, 13.º salário, seguridade social, eliminação dos privilégios incrustados nos regimes de trabalho e aperfeiçoamento profissional, são algumas das medidas de efeito duradouro, que a Reforma está buscando como meio de criar um ethos no serviço público que dê organicidade às demais medidas.

Trata-se, como se vê, de uma Reforma em profundidade e alicerçada na análise crítica das iniciativas anteriores.

Operando através de uma Comissão de 36 membros, com larga experiência e composição multiprofissional, as iniciativas de Reforma pautam-se por diretrizes que orientam a busca dos seguintes objetivos específicos:

1) Restauração da cidadania, com o objetivo de prover aos cidadãos os meios para a realização dos seus direitos, obedecendo aos critérios de universalidade e acesso irrestrito.

Para tanto, são requisitos:

- a) informação;
- b) decisão próxima do cidadão;
- c) capacidade de controle e reclamação.

Assim, serão prioritárias a reorientação e a melhoria dos serviços públicos essenciais ao pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais.

2) Democratização da ação administrativa em todos os níveis de Governo através do exercício do poder lastreado em resultados obtidos após amplo debate e de decisões democráticas que incorporem posições dos diversos segmentos da Sociedade. E mais:

a) dinamização, redução do formalismo e transparência dos mecanismos de decisão e controle;

b) controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo e pela Sociedade;

c) articulação e proposição de novas modalidades organizacionais de decisão, execução e controle administrativo e institucional.

3) Descentralização e Desconcentração da ação administrativa

com o objetivo de restabelecer o federalismo e o municipalismo e de situar a decisão pública próxima do local da ação.

A prática da Descentralização e de Desconcentração poderá vir a ser extraordinariamente acelerada mediante um amplo debate sobre as funções que a Sociedade deseja serem exercidas em cada nível de Governo. A revisão imediata dos mecanismos fiscais e financeiros de alocação de recursos se constituirá igualmente em alavanca essencial desse processo.

Além disso, deve-se procurar:

a) reverter o processo de crescimento desordenado da Administração Federal;

b) evitar a imposição de estruturas, normas e procedimentos idênticos para os órgãos e entidades de natureza diversa.

4) Revitalização do serviço público e valorização do seu servidor, com o objetivo de motivá-lo e engajá-lo na sua respectiva função. Para isso, torna-se imprescindível:

a) consolidar as muitas práticas de administração de pessoal em uma política mais coerente;

b) estabelecer critérios de ingresso, progressão, treinamento, remuneração e benefícios adequados à execução descentralizada, respeitadas as diversidades setoriais;

c) buscar a descompressão salarial em todos os níveis do Serviço Público.

5) Melhoria dos padrões de desempenho, com o objetivo de promover a alocação mais eficiente dos recursos. Nesse sentido:

a) reduzir o desperdício em muitos setores e funções governamentais;

b) equilibrar a composição dos gastos, assegurando a redução do dispêndio com a própria administração em favor da utilização dos recursos na provisão efetiva de bens e serviços;

c) estimular na Administração Pública Federal estilos gerenciais que promovam a melhoria da qualidade de seus bens e serviços, a produtividade e a realização profissional dos seus servidores. ■

# A população e os servidores, irmanados pelo ideal comum

**J**á de há muito cresceram os reclamos e as esperanças de mudanças, alterações profundas, na vida e na condução do País. E sob esse signo da mudança que se instala a «Nova República», resultante e depositária da Campanha das «Diretas-Já» e da eleição do estadista Tancredo Neves.

Todas essas esperanças se mantêm vivas, ainda que com a sua morte, depositadas hoje no Governo José Sarney, que terá como grande desafio operacionalizar as reformas que transformem a face do País no sentido da democracia, da justiça, da modernidade e da independência nacionais.

Seguramente esta não é uma tarefa fácil ou rápida. Requer, antes de tudo, clareza, determinação, paciência e sabedoria pois exigirá alterações em «usos e costumes» arraigados e em privilégios estabelecidos.

Além das ações executivas dos vários órgãos, há a necessidade de ativarem-se instrumentos estratégicos de mudança que, agindo em campos diferentes e com objetivos distintos, consigam se complementar a fim de aumentar a eficácia do processo. Três deles são particularmente importantes nesse sentido, porque interdependentes:

1) A CONSTITUINTE, que deverá redefinir os novos papéis da cidadania, da Sociedade e do Estado, bem como a relação entre eles, seus direitos, poderes e limites.

2) O I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), que deverá apontar o sentido e as metas de



Frederico Bussinger é engenheiro eletrônico e bacharel em Ciências Econômicas pela USP. Tem curso de pós-graduação em Administração da Fundação Getúlio Vargas. É diretor de Operações da Companhia do Metropolitano de São Paulo e diretor da Associação dos Dirigentes de Empresas Públicas

avanços quanto ao bem-estar da Nação, as prioridades e a nova organização social e produtiva;

3) A REFORMA ADMINISTRATIVA, que deverá reorganizar a máquina do Estado e suas relações com a Sociedade e o Sistema Produtivo.

O PND só será cumprido se a «máquina» for ajustada para seus objetivos e metas; a Reforma Administrativa, para ser ampla e profunda, depende de redefinições constitucionais; e assim por diante.

É evidente que a Reforma Administrativa, por envolver aspectos que dizem respeito a milhares de servidores e com a vida de exatamente todos os brasileiros, com muitos desses aspectos arraigados há décadas ou mesmo há séculos, tem muito mais uma característica

política e cultural que propriamente administrativa, e como tal deve ser conduzida.

O entendimento dessa questão parece ter ficado claro para a Comissão da Reforma, e é expresso pelas cinco diretrizes escolhidas como norteadoras do processo: restauração da cidadania; democratização da ação administrativa; descentralização e desconcentração; revitalização do serviço público e valorização do seu servidor; e melhoria dos padrões de desempenho.

Como se vê, é uma Reforma que se pretende da administração e não para a administração. Nesse processo, papel relevante, deve ser desempenhado por dois agentes, em particular:

A população, que é a usuária e o fim último da existência da «máquina». Sem que ela passe a, organizadamente, exigir seus direitos, cobrar resultados, pouco poderão fazer os planejadores da Reforma; e os servidores, que precisam ter vários de seus direitos e benefícios revistos, mas que precisam também reavivar o espírito da sua missão, entendendo que o objetivo último é o atendimento da população, com bons serviços e através de uma gestão produtiva.

Fora todas as dificuldades inerentes ao processo, esta Reforma ainda conta com uma particularidade: é a primeira, nesse século, a ser feita fora de um regime autoritário. Se isso é uma dificuldade adicional na sua concepção e implantação, deve, por outro lado, trazer como resultado medidas mais de acordo com a visão da sociedade e duradouras. São esses o desafio e a expectativa que nos animam. ■

# A burocracia não resiste a uma sociedade bem organizada

**A**ntes, desburocratizar significava principalmente o esforço do Estado voltado para si mesmo. Era o compromisso em recuperar sua própria dignidade, diante do cidadão impotente. Significava simplificar a vida das pessoas, reduzir papéis inúteis, abrir o caminho ao serviço público.

Não se pode negar que tudo isto ocupou espaço importante na vida do país, até porque se teve a feliz idéia de colocar a tarefa num Ministério Extraordinário — porquanto uma burocracia ordinária não teria condições de demover a ordinariade da burocracia.

Hoje, desburocratizar adquire outra significação, adequada ao tempo da democracia. Descobrimos logo que o Estado não pode ser seu avalista, já que costuma enganar o cidadão. É muito limitada a pretensão de o Estado desburocratizar-se a si mesmo. Sua dignidade não está propriamente nele, mas no cidadão organizado. Desburocratizar é muito mais uma conquista da sociedade, à medida que se organiza, do que boa vontade do Estado.

Ao mesmo tempo, constata-se facilmente que a promoção da capacidade individual de reclamar não é a melhor idéia, ainda que intrinsecamente válida, porque é direito individual também. A melhor idéia é motivar a organização do cidadão em torno de seus legítimos interesses, para que ele mesmo, onde está, arrume um caminho de solução, no sentido de saber dirigir-se ao lugar certo e exercer sua pressão pontenciada.



Pedro Demo é professor titular de Sociologia da Universidade de Brasília e possui doutorado em Sociologia pela Universidade da Alemanha Federal. É secretário executivo do Ministério para a Desburocratização e ex-subsecretário-geral do MEC. Autor de várias obras de natureza sócio-econômica.

A reclamação individual vinculada à burocracia estatal pode sofrer a ilusão de tratamento especial, mas está sempre muito longe de qualquer solução, porque está de novo entregue aos cuidados burocráticos. No fundo, emerge um componente compensatório típico das políticas sociais que tratam bem do carente, mas não se comprometem com qualquer solução.

A partir dessa visão, desburocratizar começou a mudar o rumo em direção ao espaço da cidadania. Se o problema é controlar o Estado, vigiar os serviços públicos, respeitar os direitos civis — e como decorrência desburocratizar —, o jogo se resolve em outra arena, que é o plano do exercício da cidadania. É menos uma questão de adminis-

tração, do que de desenvolvimento político.

O infortúnio de nossa burocracia, em grande parte inútil, perdulária, perversa, advém principalmente de nossa pobreza política. Faz parte da característica de massa de manobra, que acomete grande parte da população. Sujeita-se aos descalabros do serviço público e chega a tomá-los por normais, ao ponto de se assustar, quando encontra algo que funcione bem. Inverte seus direitos, e acha que recebe favor. Não reage diante do abuso do poder estatal e do poder econômico.

Trata-se, pois, de uma questão estrutural, que não se resolve com medidas intermitentes de simplificação cartorial. Sem organização democrática da sociedade, não floresce o tecido associativo capaz de resistir aos ímpetus do autoritarismo; não amadurece a noção de direitos civis; não emerge a necessidade histórica de conquistar espaço próprio; não se coagula a fé de um povo em suas potencialidades; não se arma a identidade cultural necessária à motivação participativa; não se garantem os passos da autodeterminação.

A burocratização faz força na direção da desmobilização social, porque foge da crítica e sobretudo da autocritica. Prefere o analfabeto e o despreparado, porque pode manipular mais facilmente. Aprecia a centralização, porque mascara na conjuntura de uma pretensa eficiência a estrutura dos privilégios.

Faz sentido montar no Estado órgãos de defesa do consumidor. Mas existe aí um risco sempre iminente. Enquanto o Estado promete a

**D**emocracia não se faz com eventos, emergências intermitentes, com arroubos espasmódicos, mas com a formação qualitativa da cidadania, que amadurece na capacidade histórica de conquista de autodeterminação. Se for assim, a consequência é a desburocratização

defesa, sobretudo se autodefende. Por isso facilmente prolifera instâncias, que têm por finalidade muito mais adornar e consolidar a tecnocracia, do que resolver problemas do consumidor lesado. Este reclama e não é atendido de fato, ainda que possa receber uma carta delicada, onde se diz que o Estado reconhece o direito do cidadão, que se lamenta o ocorrido, e que já se encaminhou aos canais competentes.

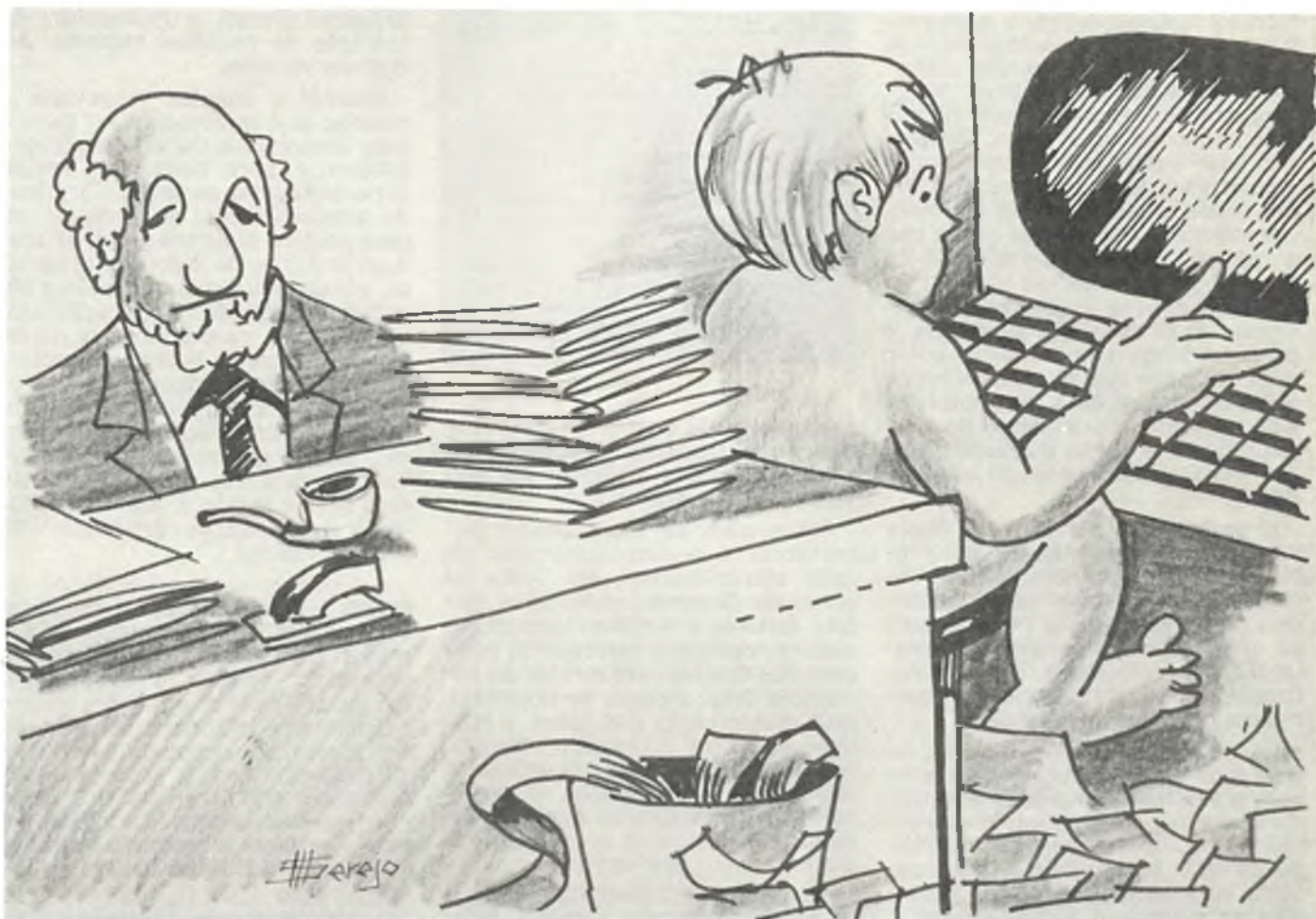
O que faz sentido mesmo, no entanto, é motivar o consumidor a organizar-se por si, procurando no Estado simples apoio, por vezes assessoria. Com isto aprende na prática o que fazer, e sobretudo que não pode entregar-se nas mãos do Estado. Constrói sua estratégia de como enfrentar a situação, desde ações legais, pressões sobre autoridades competentes, denúncias públicas, até iniciativas próprias de controle da qualidade dos bens e serviços.

Desburocratizar não é, assim, tarefa propriamente administrativa e jurídica, mas sobretudo política, que passa necessariamente pela conquista por parte do desigual do direito à mesma oportunidade. É questão de colocar o Estado sob tal pressão da sociedade civil, que se sinta a cada momento vigiado e obrigado a um mínimo de dignida-

de. É questão precisamente de cidadania.

Neste sentido, precisamos investir num processo político de extensão e intensidade geracional, que passa inevitavelmente pela educação, pela informação, pela participação. Resultados imediatos são sempre menos profundos que a construção estrutural do lastro organizado de um povo, para que não seja apenas um bando de gente, entregue às vicissitudes da prepotência estatal e econômica. Democracia não se faz com eventos, com emergências intermitentes, com arroubos espasmódicos, mas com a formação qualitativa da cidadania, que amadurece na capacidade histórica de conquista da autodeterminação.

Se assim for, desburocratizar é consequência. Onde há o cidadão autêntico, consciente e organizado, o Estado se obriga a desburocratizar-se. ■



# É fundamental que as decisões do Governo sejam fiscalizadas

**A**o ser instalado o governo da Nova República, dentro dos anseios de mudança, tornou-se necessária a realização de uma reforma administrativa que atenda os Estados e a Nação. E como a determinação do Presidente José Sarney é de se fazer, de fato, uma reforma é imprescindível a ação conjunta dos órgãos da administração federal, que posteriormente atingirá os Estados, evitando-se assim que esta se transforme em apenas mais uma reforma. Esta integração forte entre todos os envolvidos é fundamental para que tal reforma tenha prosseguimento nos futuros governos, coibindo-se assim que a reforma proposta termine antes que os resultados apareçam, a exemplo do que aconteceu em governos anteriores. As propostas e programas desta meta devem estar voltados para que a administração pública seja dotada de conceitos que resultem em aumento da produtividade, redução de custos operacionais e agilização de resultados.

E para que o Governo da Nova República possa atender as promessas e compromissos éticos, será necessário instalar um novo modelo de Administração Pública, tendo como princípios básicos a restauração da cidadania, a democratização, a descentralização e a reorientação do Serviço Público.

Para se restaurar a cidadania, ou seja, prover os cidadãos de meios para a realização dos seus direitos, obedecendo aos critérios de universalidade e acesso irrestrito, o Estado deverá fornecer-lhes informações, colocando as decisões próximas ao cidadão e atribuindo-lhe a



Arédio Teixeira Duarte é secretário de Administração do Governo do Estado de Goiás e graduado em Administração Pública pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil. Fez cursos de pós-graduação em Nova York e na Califórnia e possui diversos trabalhos publicados. Foi secretário-executivo da Reforma Administrativa da Prefeitura Municipal de Goiânia e presidente do Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia (IPLAN).

capacidade de controle e reclamação. Para tanto será necessária a reorientação e a melhoria dos serviços públicos essenciais.

Outro item de fundamental importância é a democratização da ação administrativa em todos os níveis de Governo, onde, após amplos debates e decisões democráticas, os resultados incorporem posições dos diversos segmentos da sociedade. Isto, além de se promover uma dinamização das ações, o controle do Poder Executivo pelo Poder legislativo e pela sociedade, a articulação e proposição de novas modalidades organizacionais de decisão, e a execução e controle administrativo e institucional.

A reforma administrativa que está sendo elaborada deverá, tam-

bém, dar atenção especial para a descentralização e desconcentração da ação administrativa, com o objetivo de restabelecer o federalismo e de situar a decisão pública próxima do local de ação. Tal prática será acelerada mediante um exame e debate sobre as funções que a sociedade deseja exercidas em cada nível de Governo. Os mecanismos fiscais e financeiros de alocação de recursos também devem ser revistos.

Motivar e engajar o servidor e valorizá-lo é imprescindível para o bom andamento da administração pública, e, para tanto, será necessário consolidar as muitas práticas de administração de pessoal em uma política mais coerente; estabelecer critérios de ingresso, progresso, treinamento, remuneração e benefícios adequados à execução descentralizada, respeitadas as diversidades setoriais; buscar a descompressão salarial imposta a todos os níveis do Serviço Público; estimular, na administração pública federal, estilos gerenciais que promovam a melhoria da qualidade de seus bens e serviços, a produtividade e a realização profissional de seus servidores.

A alocação mais eficiente de recursos é essencial para a melhoria dos padrões de desempenho da administração e, para tanto, torna-se necessário reduzir o desperdício em muitos setores e funções governamentais; equilibrar a composição dos gastos, assegurando a redução do dispêndio com a própria administração em favor da utilização dos recursos na provisão efetiva de bens e serviços; reverter o processo de crescimento desordenado da administração federal; simplificar e desburocratizar os procedimentos;

evitar a imposição de estruturas, normas e procedimentos idênticos para órgãos e entidades de natureza distintas.

No âmbito desta reforma, deve-se dar atenção especial para as administrações estaduais dentro dos objetivos básicos de descentralização e desburocratização, uma vez que somente uma administração pautada em normas específicas para cada região, considerando-se obviamente os padrões nacionais, surtirá os efeitos propostos.

A centralização, além de ser um componente geopolítico histórico, herdado da colonização portuguesa, vem sendo alimentada por uma combinação espúria dos condicionamentos culturais e pela motivação de poder do processo burocrático. A centralização se dá de duas formas: pela ampliação do setor público e pela captura dos níveis estaduais e municipais, através da indução normativa, organizacional e utilitária. Diante disto, cabe à reforma a reversão das forças centralizadoras, pela redução do domínio do setor público sobre o setor privado e pela transferência de competências, funções e atribuições da União para os Estados e Municípios. E como isto se daria? Através da elaboração de matrizes de órgãos e entidades federais para identificação de superposições competitivas e redundantes e aplicação dos critérios de descentralização; e a identificação, junto aos Estados e organizações municipais, da capacidade de absorção seletiva das funções e atividades descentralizáveis.

A burocratização é outro fator emperrante para o bom funcionamento da máquina administrativa. A burocratização é um corolário natural da indexação burocrática da sociedade civil. E, enquanto não forem desmontados os mecanismos indexadores, dificilmente serão eliminados os procedimentos perpeтуantes da dependência individual e grupal ao aparelho estatal. E para se corrigir estas distorções, deve-se partir para ações que visam eliminar a causa central identificada em um diagnóstico. A eliminação de estruturas «indexantes» dará partida ao processo de eliminação de exigências, já que, cessada a causa, cessa o efeito. Para tanto, serão necessárias ações como a identificação, através de uma curva ABC, das áreas onde há maior burocrati-

zação concentrada e proposição de medidas concretas de simplificação. A identificação de medidas adotadas pelo Ministério da Desburocratização e que foram anuladas pelos hábitos burocratizantes, avaliando resultados e validade de revigorá-las é também uma ação que deve ser encampada por qualquer governo que se propõe fazer uma reforma administrativa. Deve-se também promover a identificação de práticas de aquisição de materiais que dificultam as relações dos fornecedores com o Governo.

É fundamental também que as administrações estaduais tenham autonomia em suas ações e que, ao mesmo tempo, desenvolvam, juntamente com os demais Estados, um tratamento unitário de problemas administrativos, especialmente os referentes aos assuntos da área de recursos humanos.

Para que os Estados possam realmente encampar a proposta do governo da Nova República e para que a reforma administrativa resulte em aumento de produtividade, redução de custos operacionais e agilização de resultados, torna-se primordial, em uma primeira instância, a efetivação de dois mecanismos básicos: a reforma tributária e a criação de um instrumento ligando os Estados diretamente ao Governo Federal.

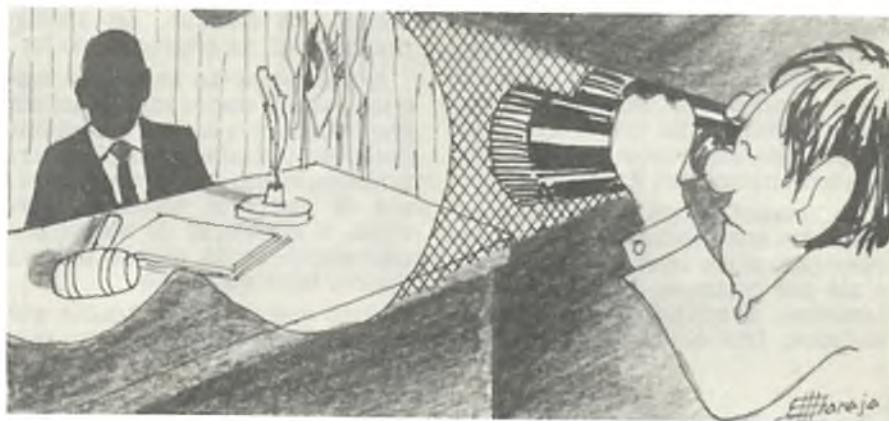
Somente a partir de uma reforma tributária, os Estados e Municípios passarão a ter maior autonomia administrativa e, conseqüentemente, maior geração de recursos. Sem que o Governo Federal efetive, a níveis satisfatórios, a reforma tributária, a proposta de reforma administrativa cairá no descrédito, com soluções estritamente no âmbito da técnica gerencial, com au-

sência de estratégias e de instrumentos operacionais destinados a facilitar um complexo processo de mudança social, política e cultural.

Ações integradas das administrações estaduais com o Governo Federal, no plano administrativo, é de fundamental importância. Neste caso, é imprescindível a instituição de um órgão pelo qual se estabeleça uma perfeita conexão entre as administrações estaduais e o Governo Federal. Tratar-se-ia, no caso, da implementação de um Conselho de Administração junto ao Ministério da Administração, formado pelos Secretários de Administração dos Estados e presidido pelo Ministro da Administração. Tal idéia, aliás, foi amplamente discutida pelos Secretários de Administração dos Estados quando, antes da instalação da Nova República, sugeriram a criação do Ministério da Administração.

O Conselho de Administração teria as seguintes funções:

- captar, junto ao Governo Federal, as normas gerais aplicáveis em todos os Estados da Federação, procedendo a sua implementação na órbita de sua jurisdição;
- levar ao Ministério os problemas administrativos dos respectivos Estados, procedendo-se a troca de informações entre si e entre os Estados e o Governo Federal;
- constituir-se em instrumento de uniformização de orientações universais, aplicáveis a todas as órbitas de governo, em decorrência da troca de informações em assuntos de recursos humanos, transporte, material e patrimônio, desburocratização, entre outros que integram o conjunto de variáveis que permeiam a administração pública. ■



# A revolução da informática chega à administração

## 1. A administração Pública em uma sociedade a caminho da informatização

Tudo indica que a informática já está provocando mudanças profundas na nossa forma de pensar e agir, que acabarão refletindo na organização política, econômica e cultural da sociedade brasileira.

Muito mais que as revoluções tecnológicas do passado, a «revolução informática» está destinada a afetar a sociedade de forma global, criando novas relações entre os agentes econômicos, definindo novas fórmulas de convivência política, mudando concepções tradicionais de educação, interferindo na cultura e, até mesmo, ameaçando a soberania das nações (Toffler/80 e Naisbitt/83). A informática constituir-se-á no fator comum de facilitação e indução de todo o processo de inovação tecnológico nas outras áreas do conhecimento.

A informática da década passada era elitista. Utilizada pelas grandes organizações, era muito cara e esotérica para a maioria das pessoas. O desenvolvimento surpreendente da eletrônica e das telecomunicações tem permitido sua gradativa massificação. Há dez anos seria difícil imaginar que a informática se tornasse tão popular, despertando o interesse do cidadão comum, do profissional, do jovem em idade escolar, de segmentos tão expressivos e diferenciados da sociedade.

Os computadores herméticos, reservados aos profissionais da área, começam a ser operados por leigos e até por crianças. Estão deixando também, gradativamente, de ser isolados, isto é, estão passando a



Paulo Jobim Filho é funcionário da Receita Federal e membro da Comissão Geral da Reforma Administrativa. É economista, formado pela Universidade de Brasília, e mestre em Ciências em Informática pela Universidade Católica do Rio de Janeiro.

comunicar-se através de redes cada vez mais interconexas.

Tudo isso representa, afinal, a caminhada para a sociedade da informação e nada melhor para caracterizá-la que seus efeitos visíveis, isto é, a enorme variedade de aplicações do computador no cotidiano do cidadão, no ambiente profissional, na educação, no lar.

A passagem da sociedade industrial para a sociedade da informação transfere a ênfase da automação do trabalho muscular para o processamento da informação através de recursos técnicos, significando a abstração do material e a representação do mundo físico por figuras informacionais.

Visto que a administração pública lida essencialmente com o pro-

cessamento de informações, ela será particularmente afetada por todo esse processo de mudança desencadeado pela informática, o que sugere sua preparação para absorver, de forma produtiva e racional, os impactos dessas transformações (Reinermann/85).

No momento em que se inicia em nosso País um novo esforço de reforma da administração pública e se aproxima a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, é de todo conveniente discutir a oportunidade de utilização da informática como instrumento viabilizador de transformações no panorama da administração pública brasileira e, por que não dizer, da própria sociedade. Esse trabalho foi desenvolvido com o intuito de iniciar esses debates, oferecendo sugestões que poderão servir como ponto de partida para uma discussão mais aprofundada em torno do tema.

## 2. O desenvolvimento da informática e seus impactos sobre os usuários

A revolução informática, caracterizada por um conjunto vertiginoso de inovações tecnológicas que conduzem à sociedade da informação, tem cerca de trinta anos e o que mais distingue esse desenvolvimento tem sido a velocidade com que evoluem os diversos aspectos dessa tecnologia.

Os primeiros computadores eram grandes, lentos (para os padrões de hoje), caros e apresentavam defeitos com frequência. Entre 1950 e 1980 as dimensões externas foram reduzidas na ordem de 1.000 vezes; a velocidade de operação, multipli-



cada em mais de 60.000; o tempo médio entre defeitos, então medido em horas, é agora medido em anos; o custo caiu verticalmente: um custo computacional de 1 dólar hoje teria custado, em 1950, 28.000 dólares; e um armazenamento de dados de alta velocidade que hoje custa 1 dólar, teria custado 2.600 dólares em 1950 (Hall/82).

O fator preponderante para o rápido desenvolvimento da informática foi o progresso verificado nas áreas da eletrônica (miniaturização de circuitos) e de telecomunicações.

A miniaturização da eletrônica começou com o transistor e seu desenvolvimento posterior foi grandemente influenciado pelo programa espacial norte-americano, tendo sido o circuito integrado a inovação fundamental. Esses circuitos permitiram que se pudesse construir computadores cada vez mais potentes e menores. Atualmente, computadores inteiros podem ser colocados em uma pastilha de material semicondutor (silício), de aproximadamente 1 cm<sup>2</sup> de área.

Para os usuários da informática o desenvolvimento tecnológico nesse campo pode ser dividido, na prática, em dois momentos: antes e depois do aparecimento do mini e dos microcomputadores nos anos 70, inovações que, de fato, começaram a abrir novas perspectivas de utilização maciça dos computadores pelo conjunto da sociedade.

O problema do excesso de centralismo dos recursos de processamento eletrônico de dados originou-se, sem dúvida alguma, no alto custo (cerca de 1 milhão de dólares) dos computadores nos anos 60, na idéia, então generalizada, de que se obteriam economia de escala nos grandes computadores (lei de Grosch) e no mito da complexidade do processamento eletrônico de dados.

O conjunto desses fatores acabou sugerindo às empresas que centralizassem seus recursos de processamento em um único órgão, reunindo os meios e as atividades relacionadas ao desenvolvimento e à operação dos sistemas de interesse de toda a organização. Surgiam, desta forma, os CPDS (Centros de Processamento de Dados).

A verdade é que a «tecnologia de processamento eletrônico de dados

## **O Setor Público vem realizando expressivos investimentos no processamento de dados desde 1970, mas sua utilização continua restrita ao ambiente técnico-operacional de apoio a atividades-meio. O computador, enfim, tem sido usado com timidez e ineficiência**

impôs aos usuários finais, como preço de seus benefícios, não só um órgão centralizado para criar e processar os sistemas, mas também o ajustamento das estruturas, métodos e técnicas de trabalho dos usuários às ferramentas computacionais disponíveis à época» (Burgos/85).

Em oposição a essa concepção centralizadora, e portando «fechada», de interação entre o prestador de serviços e o usuário, surge nesta década uma nova concepção «aberta» de automatização, onde os recursos computacionais são colocados à disposição dos usuários no seu próprio local de trabalho, para que estes desenvolvam e operem as aplicações de seu interesse. Essa filosofia de descentralização, como veremos ao longo desse trabalho, sugere inúmeras oportunidades de renovação organizacional que podem ser aproveitadas pela Reforma.

### **3. O panorama atual da informática na Administração Pública**

Desde o início da década de 70, o Setor Público vem realizando investimentos expressivos no processamento de dados apoiados em computador.

Como resultado desses investimentos, a maioria dos órgãos públicos (Administração Direta e Indireta) dispõe de modernos centros de processamento de dados, equipados com grandes processadores de origem estrangeira, onde são projetados e operados os sistemas de interesse dessas organizações.

A despeito dos investimentos realizados na constituição desses centros de processamento de dados, percebem-se problemas do seguinte tipo:

— Destinado a uma utilização quase sempre restrita ao ambiente técnico-operacional de apoio a atividades-meio, o processamento de dados tem sido usado com timidez na melhoria dos resultados das agências governamentais, isto é, no aumento da capacidade de executar programas, no acompanhamento, avaliação e atuação frente às modificações ambientais e na formulação e desenvolvimento de políticas governamentais.

— Os usuários, em grande número de organizações públicas, se queixam de que o centro de processamento de dados não atende adequadamente às suas necessidades, não lhes fornece as informações indispensáveis para o seu trabalho e costuma adotar postura inflexível sempre que se solicita alguma alteração, buscando adequar os sistemas às suas necessidades reais, atuais e potenciais.

Fora esse clima de tensão entre usuários e prestadores de serviços, a verdade é que o processamento eletrônico de dados não tem sido até o momento, na maioria das organizações governamentais, um instrumento de efetiva renovação dos métodos de trabalho e da própria melhoria do desempenho gerencial. Por mais que se imaginasse que a informática provocaria mudanças drásticas na forma de atuação dos órgãos públicos, isto de fato não aconteceu no panorama da administração pública até agora, pelo menos sob a égide dos grandes centros de processamentos de dados.

### **4. A informática distribuída como uma oportunidade para provocar mudanças**

A rigidez e a baixa produtividade inerentes ao modelo centralizado de prestação de serviços na área do processamento eletrônico de dados eram problemas praticamente insolúveis no quadro da tecnologia disponível nas décadas de 60 e 70, os avanços posteriores em «hardware» e «software», coroados pelo



**sucesso da reforma na administração pública  
passa necessariamente pela melhoria do desempenho  
na execução de programas (eficácia gerencial)  
e na busca de novas formas de administrar os  
negócios públicos, baseada na maior capacidade  
organizacional de atender aos anseios da  
comunidade. Neste sentido, a busca da  
racionalidade interna e o propósito social  
da organização são duas dimensões que devem  
ser tratadas conjunta e harmonicamente, não  
só na formulação de objetivos, mas também  
na estruturação da própria organização**

aparecimento dos microcomputadores, acabaram sugerindo uma solução natural para os problemas anteriormente apontados, ou seja: colocar à disposição do usuário recursos computacionais para que ele próprio desenvolva as aplicações de seu interesse, capacitando-o, desta forma, a resolver seus problemas mais imediatos sem a interferência dos centros de processamento de dados.

Essa abordagem descentralizada de utilização de recursos abre novas e fundadas expectativas nas organizações, considerando-se, dentre outras, as seguintes razões:

— Tarefas de rotina poderão ser transferidas para a máquina, induzindo-se a gerência a dedicar-se a atividades não-mecânicas, mais criativas e mais analíticas.

— A divisão do trabalho pode ser reduzida, obtendo-se vantagens decorrentes da maior motivação do funcionário pelo seu trabalho («job-enrichment»), menores despesas comunicação e maior integração das diversas atividades organizacionais.

— A descentralização, através da delegação, pode ser alcançada com mais facilidade, uma vez que os dirigentes podem dispor de um maior número de informações sobre a qualidade na execução das tarefas delegadas.

— O relacionamento entre os centros de processamento de dados e os usuários deve melhorar, na medida em que estes últimos incorporem uma cultura técnica na área, através de uma maior familiarização com o computador.

— A idéia de microaplicações desenvolvidas diretamente pelo usuário, onde as transformações se dão de forma incremental e progressi-

va, deve produzir resultados mais favoráveis no que tange ao seu potencial de provocar mudanças nas organizações efetivas.

— No que se refere às questões de resistência à mudança e às ações de contra-implementação, as perspectivas são igualmente otimistas, isto porque:

• as modificações propostas no modelo descentralizado não invadem o «território» do usuário, mas, pelo contrário, são por ele geridas e controladas, o que, na prática, significa uma menor resistência à introdução da tecnologia do processamento eletrônico de dados nas organizações.

— O funcionário do guichê, por outro lado, pode passar a dispor de mais poder decisório, mais autoridade funcional, ao invés de ser um mero preenchedor de papéis ou distribuidor de informações incompletas e às vezes conflitantes.

Não há dúvida, portanto, de que o processamento distribuído, descentralizado, possui um elevado potencial para provocar mudanças organizacionais, melhorar o apoio à tomada de decisões do administrador público e aumentar a flexibilidade, presteza e correção no atendimento ao cidadão que se dirige aos órgãos públicos. A grande questão que deve ser colocada passa a ser então a seguinte: como transformar esse potencial em resultados concretos?

## 5. Uma estratégia apoiada na educação

O sucesso do esforço de reforma da administração pública brasileira passa necessariamente pela melhoria do desempenho na execução de programas (eficácia gerencial) e

na busca de uma nova forma de administrar os negócios públicos, baseada na maior capacidade organizacional de atender aos anseios da comunidade. Nesse sentido, a busca da racionalidade interna e o propósito social da organização são duas dimensões que devem ser tratadas conjunta e harmonicamente, não só na formulação de objetivos, mas também na estruturação da própria organização (Motta/85).

A tecnologia da informática distribuída pode ser, como vimos ao longo deste trabalho, um importante instrumento de aperfeiçoamento gerencial, mormente no que se refere à mudança de um estilo de trabalho centrado no ritual processualístico para outro estilo mais voltado para resultados no atendimento a objetivos, com ênfase na própria dimensão social da organização pública.

Mas o aperfeiçoamento gerencial via informática pressupõe o desencadeamento de uma ampla ação de natureza educacional no âmbito do Serviço Público, com as seguintes características:

— Oferecimento pelos órgãos de treinamento do Serviço Público de uma linha de programas educacionais em microinformática para gerentes, dentro de uma abordagem prática de solução de problemas, a partir de pacotes genéricos de «software» de fácil assimilação e utilização por não-especialistas (planilhas eletrônicas, plotadores de gráficos, editores de textos e gerenciadores de base de dados), que seriam utilizados na solução de problemas decisórios característicos do ambiente de trabalho do usuário;

— Elaboração de um material instrucional completo para treinamento de usuários à distância ou



através de auto-instrução (módulo e vídeos, por exemplo), de forma a permitir a mais ampla disseminação de conhecimentos nessa área e a efetiva democratização das oportunidades educacionais na aquisição desses conhecimentos;

— Desenvolvimento de estudos e pesquisas ligados à microinformática na administração pública, visando disseminar conhecimentos e recomendar procedimentos nessa área, além de indicar prioridades para investimentos governamentais;

— Promoção de eventos que possibilitem o intercâmbio de experiências, o desenvolvimento de ações conjuntas e impulsione mudanças nesse campo (Encontros, Feiras de Experiências, Concurso de Monografias, Oficinas de Microinformática para os Funcionários Públicos e para a Comunidade, e assim por diante...).

## 6. Conclusões

Valendo-se de própria evolução tecnológica que se tem verificado nas áreas de microeletrônica e telecomunicações, a Reforma Administrativa pode ajudar a mudar o panorama atual, fazendo com que a informática no Setor Público seja, de fato, um instrumento viabilizador de transformações profundas que privilegiem a sociedade brasileira, oferecendo-lhe serviços de boa qualidade, e que possibilite, afinal, o aumento da capacidade de gestão dos negócios públicos nos vários níveis da administração. ■

## REFERÊNCIAS

- BURGOS, A., Mujica: «Micro nas Empresas: Tábua de Salvação dos Usuários», Dados e Idéias, maio de 1985, págs. 47 a 56.
- HALL, K., A., «Computer — Based Education», in H.E. Mitzel, ed, Encyclopedia of Educational Research, Vol. 1, NY, Free/Macmillan, 1982.
- MOTTA, P., Roberto, «A Realidade da Administração Pública Brasileira», texto apresentado para discussão na Comissão Geral da Reforma Administrativa, Brasília, 1985.
- NAISBITT, J., «Megatendências», São Paulo, Abril, 1983.
- REINERHANN, Heinrich, «A Moderna Tecnologia da Informação: Uma convocação aos gerentes para iniciar reformas na Administração Pública», DataNews, nº 272, de 21 de maio de 1985, págs. 33 e 34.
- TOFFLER, A., «A Terceira Onda», Rio de Janeiro, Record, 1980.

# Nenhuma reforma se mantém viva sem a pressão política

## APRESENTAÇÃO

**O** presente artigo não pretende aprofundar, seja doutrinária, seja metodologicamente, a questão da Reforma Administrativa brasileira. Seus objetivos são bastante limitados: uma contribuição a mais, nesse momento de ampla discussão da oportunidade e do direcionamento das mudanças que o Governo pretende imprimir na máquina administrativa federal. Esse esforço reformista não é novo, mas, ao contrário, marcado por ciclos que se repetem, nesse processo permanente.

Para melhor situá-lo, optamos por rever seus antecedentes mais imediatos — a Reforma Administrativa de 1967.

Procuramos, depois, contrapor à visão convencional do processo de modernização uma proposta alternativa, mais flexível, menos indexada na estrutura física da organização pública e nos seus sistemas, métodos e procedimentos, e mais voltada para a viabilização, mais democrática e compartilhada, das políticas de governo, expressas pelo conjunto dos seus programas prioritários.

As conclusões pareceram-nos óbvias: o objetivo estratégico da Reforma poderla ser a minimização dessa dualidade perversa da existência de um setor dinâmico e elitizado, representado pela Administração Indireta, e de um setor letárgico proletarizado, representado pela Administração Direta, para fazer da contribuição reequilibrada de ambos um instrumento de resgate do reconhecimento e da respeitabilidade social de que tanto se



Edmur Arnaldo Chieregatto é gerente do Centro de Estudos e Projetos e Políticas Governamentais da Fundação do Desenvolvimento Administrativo — FUNDAP; ex-secretário adjunto da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR; e professor adjunto da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

ressente a Administração no momento presente. Talvez assim, setor público e setor privado, cidadãos e servidores, reconciliados, pudessem, num regime democrático, corresponsabilizar-se pelo desenvolvimento da sociedade brasileira.

## 1 — OS CICLOS SE REPETEM

Mais uma vez vivemos a agitação e a expectativa em torno de uma necessária e significativa reforma da Administração do setor público, no Brasil. A começar pela Administração Federal.

Aos menos avisados, pode parecer que, depois de períodos hibernais, o Governo e a Administração despertam e se dão conta da superação, desta, pela evolução social,

e decidem, de vez, recuperar o tempo perdido, superar a desatualização, buscando a modernização, para devolver à Administração o papel de instrumento privilegiado do Estado, na sua função ampliada de promotor e ator central no processo de desenvolvimento econômico e social.

Sem falar da fase colonial e do período imperial, foi assim, também, ao início e ao final da já agora Velhíssima República, especialmente sob o ímpeto racionalizante da ditadura de Vargas, quando era preciso legitimar politicamente, por resultados da ação administrativa, um governo espúrio na sua origem.

Na fase de redemocratização e de desenvolvimentismo, o Estado avançou mais, e as instituições públicas se multiplicaram, desempenhando papel relevante no processo de desenvolvimento acelerado do País.

Mas a sociedade modernizava-se mais rapidamente, ainda que, sobretudo em alguns setores, a Administração representasse muito mais um freio do que um fator acelerador desse processo de mudança social. Por isso, a Velha República dos militares de 1964 enfrentou o mesmo problema de legitimação que a ditadura de Vargas enfrentara. A necessidade de resultados via intervenção do Estado, agora integrado como produtor ao modelo capitalista, exigia uma Administração mais eficiente e eficaz, através de instrumentos mais adequados às suas realizações no campo econômico e social. Mais do que isso, o próprio controle burocrático sobre a sociedade.

As profundas reformas institucionais acabaram por desnaturar o di-

reito constitucional e o direito administrativo brasileiro, no período revolucionário, exigindo dos doutrinadores e publicistas brasileiros, comprometidos com o regime, verdadeiras acrobacias jurídicas. Para justificá-las, veio juntar-se a Reforma Administrativa de 1967, tendo no Decreto-Lei nº 200 seu ponto central, além de um conjunto de textos complementares e de aplicação, também importantes, ainda que menos lembrados.

Tanto quanto a reforma de Vargas, a dos generais de 1964, embora assumida por civis, caracterizou-se pelo autoritarismo e pela imposibilidade, no que era sincrética com a realidade daqueles dias. Com isso, não se pretende subtrair-lhes os créditos a que faz jus. Mas é preciso, agora com o recuo histórico, reavaliá-la no quadro sócio-político em que ela emergiu e prosperou.

A Administração não é um extra-tido dissonante da realidade social a que pertence. Pelo contrário, é dela uma amostra fiel e significativa. Os governos militares trataram-na e manipularam-na com o mesmo estilo com que trataram e manipularam a sociedade brasileira.

A Nova República também se escandaliza com o estado a que chegou a Administração do País. Não nos estamos referindo aos privilégios, aos desmandos e à corrupção, que isso não é privativo, ao longo da história administrativa brasileira, de nenhum período governamental em especial. Num diagnóstico, talvez ainda superficial e muito marcado pela compreensível paixão dos oprimidos de ontem, agora responsáveis, um pouco deslumbrados e amedrontados com a hidra que herdaram ao tomar o poder, a Administração é vista como algo caótico, indomável, incapaz, ineficiente, autofágica, que precisa ser reformada e modernizada.

Ora, ela nunca deixou de sê-lo, desde que aqui se implantou com os colonizadores, certamente de maneira não-satisfatória. Mas não-satisfatória para quem? Da mesma forma como podemos falar em planejamento de conservação, relativamente a um determinado modelo econômico e social, a Reforma Administrativa também poderá ter sido satisfatória para as elites detentoras do poder: menos satisfatórias ou absolutamente insatisfatórias para os segmentos sociais oprimi-

dos e sem capacidade e espaço para articulação dos seus interesses, capazes de fazer deles instrumento de ruptura daquele equilíbrio dinâmico e instável de uma sociedade sob opressão. Faltou à Reforma espaço e articulação, do que padeceu também o planejamento, para torná-los revolucionários, promovendo a ruptura do modelo então vigente.

A modernização administrativa — e aqui pouco importa a distinção qualitativa em relação à Reforma, pois que esta pode, em tese, envolver retrocesso, seja ele institucional, estrutural ou procedimental do aparelho de Estado — é um processo permanente, como um rio de longos trechos remansosos, surpreendido, de repente, por corredeiras e cataratas, diante das quais o que lhe antecede e sucede mais parecem águas paradas.

A Reforma de que se cogita agora começa a se desvendar como uma dessas grandes corredeiras, o que nos leva à enganosa impressão de que tudo estava estagnado antes e nada haverá depois, por um largo período. Entretanto, o processo não se deteve, nem se deterá. Poderá ter cavado o seu próprio leito, com seu ritmo, o que pode não ter atendido às expectativas da sociedade brasileira como um todo. Nada, porém, é absolutamente velho, nem absolutamente novo.

Os estudos e diagnósticos que irão precedê-la certamente revela-

rão, pela mão dos especialistas, ângulos inéditos, provavelmente até aqui insuspeitados, ou pelo menos pouco analisados. Com a reabertura política e o novo regime, reabre-se o ciclo de 1946 a 1964, agora com uma sociedade mais amadurecida e articulada. Nisso residem as esperanças de uma reforma mais democrática e realista.

## 2 — OS ANTECEDENTES IMEDIATOS: UMA VISÃO SUMÁRIA DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967

Seria ocioso repetir aqui, descritivamente, os objetivos, o conteúdo e o processo da reforma administrativa de 1967. Suas origens e sua exegese, até por aqueles que dela participaram mediatamente ou imediatamente, são de fácil acesso aos interessados. Mais importa, talvez, para marcar o contraste com uma proposta alternativa menos convencional, recuperar, criticamente, algumas das suas características.

Antes de mais nada, é preciso ressaltar que nenhum processo de reforma e modernização administrativa se mantém vivo e aceso sem pressão política que o demande constante e insistentemente. A história recente revela que o DASP, a COSB, a CEPA, o ERA e a SEMOR<sup>(1)</sup>, como depositários da responsabilidade de impulsionadores do processo, a partir de certo momento, foram perdendo o poder de influência, o poder de intervenção e progressivamente, se apenando, sustentados por disposições legais que lhes garantiam uma participação meramente formal, quase que restrita a alterações estruturais dos órgãos federais. Foi o que lhes assegurou a existência e até a sobrevivência. Coexistem hoje, com atribuições até superpostas, na melhor das hipóteses complementares, o Ministério da Administração, o Programa Nacional de Desburocratização e a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR.

(1) Departamento de Administração do Serviço Público, Comissão de Simplificação Burocrática, Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, Escritório da Reforma Administrativa, Secretaria de Modernização e Reforma.

**A** modernização administrativa é um processo permanente, como um rio de longos trechos remansosos, surpreendido, de repente, por corredeiras e cataratas, diante das quais o que lhe antecede e sucede mais parecem águas paradas

Essa pressão política por reforma é vital para sua dinamização e agilização. Ela se origina e é mantida a partir dos altos escalões do Governo, mas deve estar lastreada na demanda constante e articulada da sociedade, através dos seus diferentes canais de representação. Sem isso, a reforma acaba sendo o desempenho burocrático de um conjunto de atribuições formais de diversos *loci* dentro do aparelho de Estado, tendo como fonte e destinatários os próprios órgãos e agentes públicos. Isso é extremamente empobrecedor e alienante no processo, pois marginaliza a sociedade como fonte suprema e destinatária última do próprio processo de modernização.

Recentemente, em março de 1985, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo — FUNDAP, do Estado de São Paulo, promoveu um seminário sobre o Decreto-Lei nº 200. Dele participando, Aluizio Loureiro Pinto teve ocasião de expressar interessantes considerações a propósito da Reforma de 1967.

A mais importante talvez seja a de que, a exemplo do que ocorreu em outras áreas, em especial na área econômica, a consciência da onipotência da qual se alimentava o Governo, em razão da sua origem e dos fatores de sua manutenção no poder, também empregou na área administrativa «o uso intensivo da força, impondo regras, normas, princípios, parâmetros em todos os níveis» (Loureiro Pinto, 1985, pp. 9-21) com o que asseguraria um estatuto orgânico exemplar para a Administração Pública.

Não há como negar a pretensão válida de ordenamento, funcionalidade e moralização da gestão pública, objetivos do Decreto-Lei nº 200. O reordenamento estrutural, a revalorização de princípios clássicos, como o planejamento, a descentralização e a delegação do controle constituíram-se em princípios básicos.

A ascensão e apogeu do planejamento coincidem com a época de maior vitalidade do Decreto-Lei nº 200: a crença na suficiência criada dos programas gerais, setoriais e regionais; até mesmo, por certo período, a visão estratégica do processo de desenvolvimento nacional, a formulação e a execução orçamentárias disciplinadas; por outro

lado, a contabilidade pública e as licitações reordenadas.

Mas o que teria acontecido então para que, menos de 20 anos depois, clamássemos em uníssono contra o estado de coisas atual? Em outros termos: «Teria esse decreto as funções causais que lhe são atribuídas? Que impactos foram substantivos? Que impactos foram adjetivos? O que é resultado de sua natureza intrinsecamente formal e o que defluiu da ambiência autoritária do processo modernizante, pós-64?» (Loureiro Pinto, 1985, p. 17).

A maioria dos especialistas concorda em que o «Decreto-Lei nº 200 marca início efetivo do processo de racionalização da Administração

**N**ão passa de mera ilusão alguém pensar que há alternativa entre planejar e não planejar. Na verdade, existe uma única alternativa, que se situa entre planejar bem e planejar mal. Este é um argumento de todo irresponsável

Pública no Brasil. 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» (Loureiro Pinto, 1985, p. 17).

Mas o discurso da racionalidade é bem anterior. Mais sistematicamente ele nasce com o DASP. O contexto da sociedade nacional e do aparelho de Estado era outro, por isso a racionalidade era mais adjetiva do que substantiva.

De acordo com essa ideologia racionalizante, caberia, como coube de fato até meados do Governo Geisel, papel relevante ao planejamen-

to. Aos poucos seu discurso foi perdendo substância — consequência da sua perda de *status* político no selo do Governo —, quando Simonsen assume, no Ministério da Fazenda, o comando da economia brasileira, já em crise. A curta passagem do mesmo Simonsen, no Governo Figueiredo, pela Secretaria de Planejamento da Presidência, marginaliza não só a doutrina como os próprios instrumentos de ação do planejamento, cujos códigos sua equipe não dominava.

A Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, órgão central de um sistema de fato de reforma administrativa, inserida na órbita da SEPLAN-PR, aceita e contribui decisivamente para a emergência e relevância política do Programa Nacional de Desburocratização, privilegiado com o comando competente do Ministro Beltrão.

Esse é o primeiro momento decisivo para a perda de consistência e vitalidade do processo da Reforma Administrativa. O que era gênero, passa a ser espécie. A desburocratização, mera dimensão de um processo mais amplo de reforma e modernização, passa a ser gênero, da qual estas se tornam mero instrumento supridor de recursos financeiros e de mão-de-obra.

O segundo momento decisivo é a ascensão de Delfim Netto ao comando do planejamento. É a «pá de cal» não só para o planejamento, enquanto ideologia, método e instrumentos, sistema e estrutura, como em especial para a reforma administrativa, mal posicionada junto a uma elite de economistas pouco sensíveis à variável organizacional *latu sensu*.

Isso também não era inteiramente novo: em geral, o perfil do economista não o induz a colocar entre as variáveis das suas matrizes de viabilidade econômica, de custo-benefício, indicadores da capacidade operacional da máquina administrativa. Daí a impressão de que programas e projetos são auto-executáveis, independentemente do grau de eficiência e eficácia do aparelho de Estado.

O planejamento estratégico ficou submerso diante dos instrumentos táticos, próprios da área ou da visão fazendária da economia. A área organizacional sobrou como apêndice incômodo; apenas reforço de um inquestionável e ostensivo

núcleo de poder dentro do Governo.

Nem por isso a Administração deixou de modificar-se e evoluir; agravaram-se a centralização, o formalismo, a simetria, mais como consequência do estilo já decadente do Governo. Só que a função de modernização e reforma deixou de comandar esse processo. Ele se desenvolveu com ritmo próprio, ao sabor de interesses variados.

Mas isso não seria o pior. Naquele momento, como dissemos, tornou-se patente a falência do planejamento como instrumento por excelência da modernização administrativa, desde que já se questionava «a correlação entre a ideação do planejamento e a qualidade e racionalidade das decisões tomadas» (Loureiro Pinto, 1985, p. 18).

Basta confrontar a evolução do posicionamento de Delfim Netto em relação ao planejamento, para compreender o grau de desprestígio a que este foi submetido.

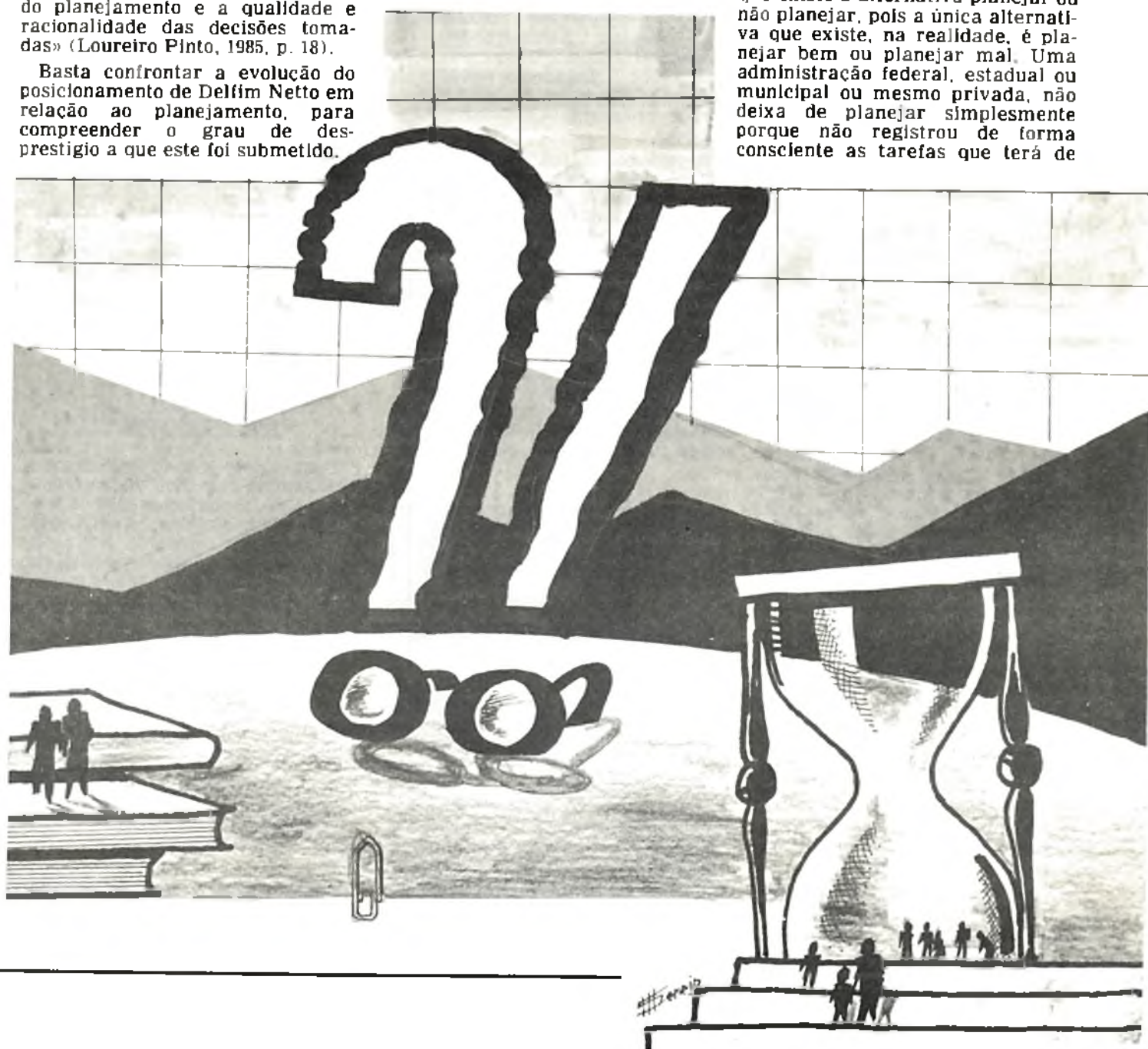
Como professor de Teoria do Planejamento, assim se definia na apresentação do seu livro «Planejamento para o Desenvolvimento Econômico»:

«As críticas acerbas que tem sofrido, algumas vezes, o tipo de planejamento a que estamos nos referindo têm duas origens distintas, mas claramente discerníveis. De um lado, as classes conservadoras têm uma compreensão muito inadequada do processo de desenvolvimento econômico, pensando-o basicamente em termos quantitativos e atribuindo valor mítico ao mercado, o que as leva a rejeitarem o planejamento por inútil; de outro,

as classes revolucionárias, vendo nele um instrumento eficiente das sociedades abertas para realizarem os ideais do bem-estar social, combatem-no por claras razões de ordem tática.

... Para que o sistema de preços possa funcionar adequadamente, portanto, impõe-se que as modificações estruturais mais importantes sejam previstas e superadas antes de se tornarem um fator impeditivo da aceleração do desenvolvimento econômico. Este é o objetivo básico do planejamento.

Há um argumento que nos parece irresponsável. É ilusão pensar que existe a alternativa planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade, é planejar bem ou planejar mal. Uma administração federal, estadual ou municipal ou mesmo privada, não deixa de planejar simplesmente porque não registrou de forma consciente as tarefas que terá de



realizar no futuro. De uma forma ou de outra, o seu comportamento no presente condiciona a maneira pela qual ela terá de enfrentar os problemas do futuro, o que significa que a ação presente determina em grande parte a sua ação futura.

Sem a formulação de um programa, essa administração tem as suas opções consideravelmente diminuídas, pode provocar sérios desperdícios dos recursos escassos para o desenvolvimento. A vantagem de conscientizar o programa futuro reside justamente na possibilidade da escolha, das alternativas mais adequadas para a consecução dos fins almejados» (Delfim Netto, 1966, pp. IV, VI e VII).

Como Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, sua postura viria a ser diametralmente oposta, quase chocante para o titular da área. Talvez apenas absorvida pelo poder real de que era ele detentor no seio do Governo.

«... No Brasil não há centralização nenhuma. No Brasil há sequer planejamento. De forma que ele não pode ser centralizado. O que há são algumas linhas de política econômica em que se procura orientar os vários setores a trabalharem naquela determinada direção... Eu estava começando a minha vida e o Adhemar de Barros decidiu fazer um planejamento. Eu fiquei curioso e perguntei: 'Mas, Dr. Adhemar, por que o Senhor vai fazer um planejamento?' E ele me respondeu: 'Ih, rapaz, porque o primeiro trouxa que passa aqui eu dou o livro pra ele. E fica todo o mundo convencido de que tudo está planejado'... Nós chegamos a ter, em 1964, não sei, cinco planejamentos em execução ao mesmo tempo. Necessariamente, eles não têm nada que ver com a realidade, mesmo. Eu até suspeito que o Terceiro Plano, que não tem nenhum enunciado concreto, vai ter mais coisas que ver com a realidade do que todos os outros, simplesmente porque ele enuncia as políticas, ele enuncia os mecanismos para induzir as pessoas a se comportarem desta ou daquela forma...»

E concluía o Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República:

«... O planejamento é uma prática muito pouco eficaz... Isto porque, no planejamento, o que é im-

portante não é o planejamento físico. O importante é o planejamento dos preços, isto é, como se vai induzir as pessoas a fazerem exatamente o que elas têm que fazer... A planificação, quando tem muita eficácia, é um sistema eficaz de cópia, mas jamais um sistema de criação... Para a Economia como um todo, o planejamento é uma ilusão...» (Delfim Netto, 1980, pp. 39-42).

Esse réquiem ao planejamento foi a herança deposta nas mãos do Ministro Sayad, na Nova República. E aí continuam enquistadas a modernização e a reforma administrativa, já agora, aparentemente, sob o comando explícito do Ministro da Administração, coadjuvado pelo Ministro Extraordinário da Desburocratização. Uma espécie de Santíssima Trindade às voltas com o desafio de uma nova grande Reforma, prometida à sociedade brasileira.

Relatando outros posicionamentos manifestados no Seminário sobre o Decreto-Lei nº 200, promovido pela FUNDAP, Loureiro Pinto sumaria: «... Jorge Horn examina com propriedade o contexto autoritário pré e pós-decreto, dentro do qual inúmeras e sérias distorções foram criadas. Dos efeitos perversos por ele detectados, destacam-se a concentração de recursos da União, a macromela dos serviços paraestatais públicos, em todos os níveis, gerando custos elevados que neutralizaram seus objetivos principais, bem como as tentações cor-

ruptivas pela adoção de normas que, apesar de legais, não são éticas.»

A centralização também é vista como uma estratégia de controle governamental, bem «pensada», para Belmiro Castor. Seus efeitos, entretanto, longe de colimar tal objetivo, tornaram o Decreto disfuncional por ter ensejado uma metástase burocrática incontrolável em todos os níveis de Governo. Na realidade, o inchamento do aparato burocrático gerou quatro «fascínios», a saber:

- A crença na eficiência econômica setorial;
- A uniformidade, expressa nas tendências ao formalismo no centro e a simetria no aparato organizacional dos Estados e Municípios;
- O fetichismo da escala; e
- A mesmerização trazida pela crença da modernidade.

Embora a leitura fria do decreto não obyle tais interpretações, não resta dúvida tratar-se de um «capo-lavoro» das elites modernizantes, expressando-se em uma das inúmeras tentativas de regular a ambiência política (Loureiro Pinto, 1985, pp. 18-19).

### 3 — A VISÃO CONVENCIONAL DO PROCESSO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Tradicionalmente, a Reforma Administrativa tem sido vista como o esforço do aperfeiçoamento da máquina administrativa, objetivando, mediante sua constante racionalização, o aumento da sua eficiência e eficácia. Esse posicionamento, ainda que amplo e genérico, nos parece insuficiente.

O conceito amplo da reforma administrativa pode consistir em vê-la, na órbita federal, como o processo de mudança organizacional planejada das Administrações Direta e Descentralizada, aí incluídas suas relações com as Administrações Estaduais e Municipais, com as diferentes instituições representativas da sociedade civil e, em última instância, com o próprio cidadão.

Dessa ótica, o processo é bem mais abrangente do que sua conformação aos estreitos limites da Ad-

**O** inchamento do aparato burocrático gerou alguns tipos fascinantes, como a crença na eficiência econômica setorial, a uniformidade, o formalismo, o fetichismo da escala, a mesmerização trazida pela inabalável crença na modernidade



ministração Federal propriamente dita. De qualquer forma, seu objetivo seria o de aperfeiçoá-la, como instrumento de realização das políticas públicas.

O objeto desse processo pode ou deve alcançar, isolada ou conjuntamente, além das quatro dimensões tradicionais: a institucional, a estrutural, a funcional ou operacional, e a comportamental, uma quinta dimensão, aquela das relações do aparelho de Estado com a sua variada clientela específica.

A intervenção modernizadora nessas cinco dimensões, cujos conteúdos serão, a seguir, mais bem explicitados, define a natureza multidisciplinar do processo de reforma administrativa, o que exige uma capacidade de formulação e de coordenação integrada e integradora. Só assim se poderá evitar o risco de tratar a reforma como um conjunto de compartimentos estanques, sujeitos, portanto, a concepções e metodologias individualizadas, redundando num todo heterogêneo e sem organicidade.

Os limites postos ao processo de reforma devem ser cuidadosamente analisados, para evitar conformá-lo, num plano ideal, muito além das possibilidades reais de sua efetiva implantação. Esses limites são, essencialmente, de natureza cultural, política, técnica e financeira.

A força de identificar o processo e reforma ou modernização administrativa com o aumento da racionalidade da burocracia estatal, acaba-se por dar exagerada proeminência à sua dimensão técnica. Entregue a especialistas das diferentes técnicas da área organizacional, esse equívoco é quase natural.

Entretanto, o processo da reforma é essencialmente político, e, secundariamente, técnico. Nessas condições, constituem seus limites básicos aqueles decorrentes do estágio cultural e político da sociedade brasileira, da qual o setor público, enquanto organização social, é uma amostra significativa. A tecnologia da mudança, ainda que relevante, é uma questão apenas secundária.

Por outro lado, preocupados com os resultados finais, delegada aos especialistas das suas diferentes dimensões e conteúdos a proposição das sugestões racionalizantes, des-

conhecem os responsáveis finais pelas decisões de implantação das propostas de mudança de seu custo final, em termos financeiros. Quando eles se evidenciam, revela-se a impossibilidade de sua implementação global, e uma saída infeliz tem sido a de, por razões ou interesses pouco claros, mudar aqui e ali, transformando o plano geral da mudança numa colcha de retalhos, sem muita coerência e logicidade.

Essa observação não inibe a validade de uma estratégia de implantação seletiva e gradual. Mas isso não se confunde com intervenções isoladas e aleatórias, diante da escassez de recursos para enfrentar o processo de mudança como um todo harmônico e integrado.

Algumas premissas, mesmo a partir dessa visão convencional do processo de reforma administrativa, devem servir-lhe de balizamento. De forma não-exaustiva, parece-nos importante citar:

— A Reforma é Instrumental para o aperfeiçoamento do desempenho das funções do Estado<sup>(3)</sup>, tendo como foco o cidadão ou as instituições destinatárias da sua ação, não se caracterizando, portanto, por ser uma finalidade em si mesma, para consumo intra-organizacional, tendo como foco o agente público, como seu destinatário final.

— A Administração Federal, objeto imediato da Reforma, não pode ser considerada de forma isolada, dentro do setor público nacional.

**O** processo de reforma é essencialmente político. Seu limite decorre do estágio cultural e político da sociedade, da qual o Setor Público, como organização social, é uma significativa amostra. A tecnologia de mudança é questão apenas secundária

Ainda que a nova Constituição possa melhor caracterizar a Federação brasileira, a interpenetração dos três níveis de governo e suas respectivas administrações, na espectralíssima federação do País de nossos dias, recomenda tomar em consideração que a exclusiva modernização da Administração Federal não se traduzirá em ganhos significativos se não for acompanhada de melhoria da eficiência, eficácia e efetividade das Administrações Estaduais e Municipais.

O estágio destas é, por assim dizer, limite seríssimo ao alcance da Reforma Federal. Este é um dado de realidade que, certamente, não escapará aos conhecedores dos meandros das relações intergovernamentais no Brasil, sobretudo diante de objetivos mais sérios de descentralização administrativa.

Trataremos mais aprofundadamente dessa relevante questão, quando do exame de uma proposta de agenda para a nova Reforma.

— A direção a ser imprimida ao processo da Reforma Administrativa será reveladora do posicionamento do agente público, em face do seu duplo papel de inovador e integrador social.

Será reveladora, ainda, da concepção que se faça das organizações públicas enquanto provedoras do interesse público, o que, em última instância, as legitima perante a sociedade, pelo que têm elas definida responsabilidade social a orientá-lhes a busca da eficácia organizacional.

— A melhor reforma não é aquela que a melhor inteligência dos seus agentes é capaz de produzir, mas aquela cuja habilidade política dos dirigentes seja capaz de tornar acerta e assumida pelos seus destinatários, sejam eles agentes públicos, instituições privadas, ou os próprios cidadãos.

Trata-se, portanto, prioritariamente, mais de competência e estratégia política de fazê-la passar e sustentar-se, do que habilidade técnica de formulá-la.

As dimensões da Reforma Administrativa já foram anteriormente explicitadas. Conviria aqui apontar

(3) Do ponto de vista ideal, a definição dessas funções do Estado, revestida sempre de um caráter dinâmico, deveria resultar de um processo tão democrático e participativo quanto possível.

os principais conteúdos de cada uma daquelas cinco dimensões.

— A nível institucional, inseparável do ordenamento constitucional — e reside aqui um risco de a Reforma anteceder à nova Constituição —, constituem-se em objetos naturais de estudo, entre outros: a clara delimitação do campo de atuação das Administrações Federal, Estadual e Municipal, para desumir dele a competência, o poder e os institutos pertinentes à esfera federal, bem como as formas de articulação com a sociedade civil e os demais níveis de governo e suas administrações; além disso, a revisão de toda legislação pertinente ao direito administrativo.

— A nível estrutural, são objetos privilegiados de estudo: o desenho organizacional (funcionalidade e superposições) da macro e micro-organização das Administrações Direta e Indireta; a revisão estrutural e das atribuições dos principais sistemas que compõem a Administração Federal, e em casos especiais certos sistemas nacionais.

Merece amplo destaque, nesse nível, a questão do Sistema de Pessoal Civil da União. Questão essa sempre objeto de tratamento formal e, num plano ideal, quase sempre em contraste com a realidade das práticas político-administrativas correntes no País. Concurso, mérito, carreira, classificação de cargos, treinamento, são temas eternos e ainda não satisfatoriamente resolvidos, na busca da profissionalização da função pública brasileira, ao longo de quase cinco décadas.

O tratamento meramente jurídico dessas questões, inclusive a do novo Estatuto, será sempre insuficiente, já que subjacente a ele está a concepção política que se faz do Estado e dos seus agentes.

— A nível funcional ou operacional, coloca-se a questão dos princípios básicos da ação administrativa federal. Nesse terreno, reconheça-se, avançou largamente a Reforma de 1967, com as críticas já aqui apontadas. A experiência desses quase 20 anos de prática será extremamente útil, não só para a sua revisão, como, especialmente, para a inserção de outros princípios ou a redefinição dos antigos.

No domínio da tecnologia administrativa e, em especial, a geren-

cial, reside um dos maiores desafios à nova Reforma. Não é apenas uma questão de métodos e procedimentos. Ela vai mais longe. Os melhores analistas da eficácia da ação administrativa do Estado são concordes em assinalar a baixa capacidade gerencial do setor público como grande responsável pelos baixos níveis de utilização dos já escassos recursos públicos, o que se torna crítico, especialmente, num período prolongado de agravada crise econômico-financeira do País.

— A nível comportamental situa-se, a nosso entender, o maior problema a ser enfrentado pela Refor-

proletarização da Administração. Direta é batalha tão difícil quanto a de superar a alienação oposta, aquela do setor indireto, que tanto tem comprometido o sentido social da intervenção do Estado, via suas entidades descentralizadas.

— Finalmente, a nível das relações da Administração com sua clientela específica, é preciso ter em conta a passagem de um sistema autoritário e auto-suficiente para um sistema mais democrático, criando-se espaços e canais administrativos para a manifestação dos interesses dos diferentes segmentos da sociedade, cujos conflitos naturais cabe ao Estado administrar, através do seu aparelho burocrático, igualmente democratizado.

Todavia, por não serem novas, as questões aqui levantadas, até por tradição, correm o sério risco de se verem tratadas pela forma convencional das reformas anteriores. Concordamos por essa razão com Loureiro Pinto, quando este adverte, lembrando o Decreto-Lei nº 200:

«Na visão multifacetada do Decreto, as diversas análises conduzem a uma indagação: se tal legislação reflete matrizes culturais autoritárias, atenuadas por breves intervalos de desenfaturização da modernização administrativa, e se tais matrizes não parecem em vias de anulação, pode-se prever preservação ou repetição em tempos próximos?»

«Infelizmente — prossegue o autor — a resposta parece ser afirmativa. Historicamente, a tecnificação da Administração Pública brasileira tem-se acentuado, sem hiatos, desde a Revolução de 30.

«Na área federal, a criação de poderosos estamentos tecnocráticos nas atividades fiscais e de gestão de complexos mecanismos nos setores energéticos, de saneamento básico e previdenciário apontam no sentido de maior tecnificação. Nos Estados e Municípios, a simetria de modelos e os requisitos de funcionamento sincrônicos desses setores instilou pressões também tecnificantes, tudo agora estimulado pela difusão da informática.

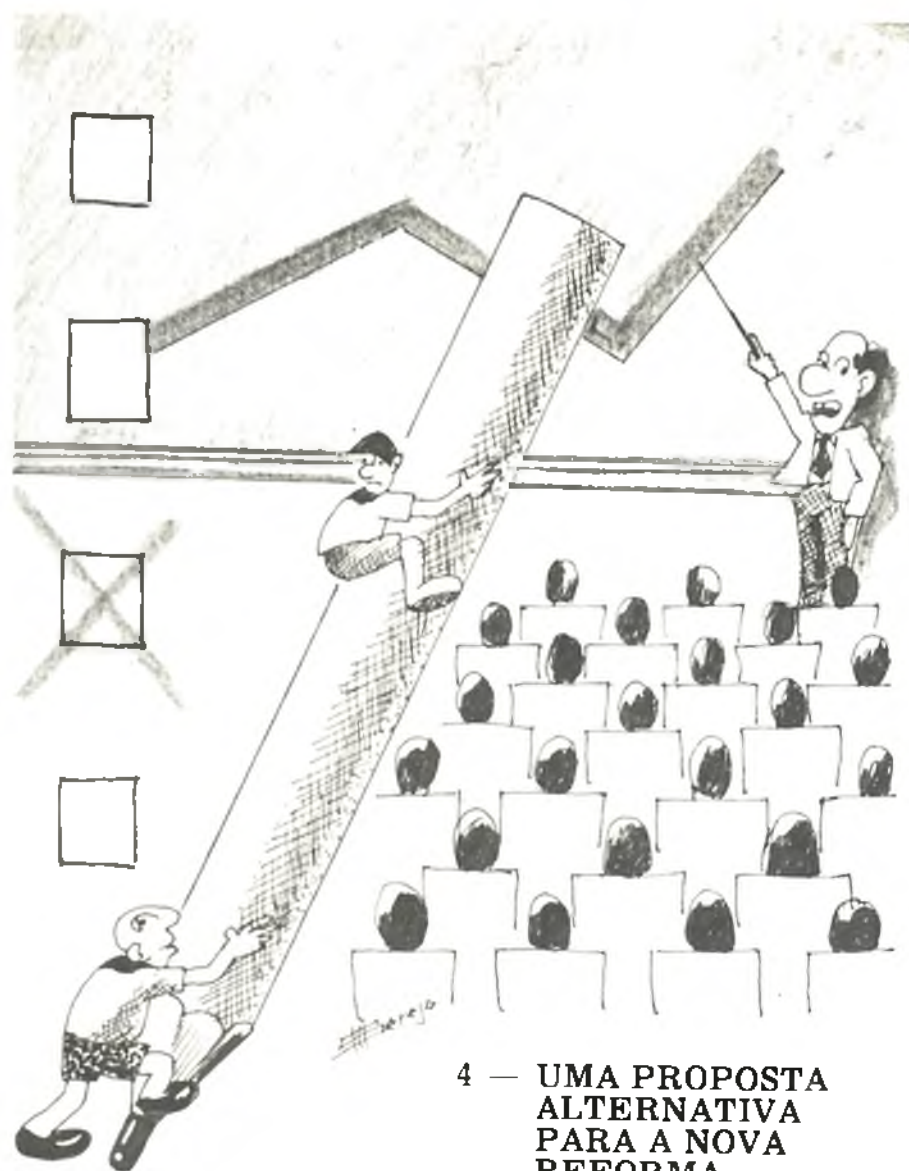
«Para o setor privado, a legislação corporificada no Decreto-Lei nº 200 introduziu certeza de relações com o Governo, produzindo interesses fortes na sua preservação.

«O setor público, representado pelas estatais, seguramente prefe-

**A** questão do Sistema de Pessoal Civil tem sido sempre objeto de um tratamento formal. Concurso, carreira, classificação de cargos, treinamento, etc., são temas eternos e ainda não resolvidos de uma forma satisfatória

ma. Aqui a questão não é técnica senão adjetivamente. Ela é substancialmente cultural. E nesse terreno não há milagres. Há necessidade de compatibilizar os valores gerais, próprios da sociedade brasileira, e os do setor público, em particular, o estágio cultural deles decorrente, com a filosofia e o estilo administrativo pretendido pela Nova República. Mas a definição deste não pode ser arbitrária, sob pena de novamente termos uma reforma formal e inaplicável.

O discurso da profissionalização pela capacitação e valorização do servidor público, em especial quanto à Administração Direta, está gasto pelo tempo e pela limitação dos seus resultados. Vencer a alienação decorrente de uma inegável



#### 4 — UMA PROPOSTA ALTERNATIVA PARA A NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA

rirá ver o Decreto revogado, pois tolhe sua flexibilidade.

«A criação de um verdadeiro sistema democrático, descentralizado, tornaria, entretanto, tal legislação desnecessária, já que se assenta em parâmetros centralizadores e uniformizadores. Uma verdadeira federação daria a cada um dos níveis de Governo normas próprias e peculiares. Resta saber como os saudosistas da tradicional cultura político-administrativa reagiriam diante de tanta liberalidade política.» (Loureiro Pinto, 1985, pp. 20-21).

É precisamente a busca de um modelo de atuação mais democrática e conseqüente da burocracia estatal, como pressuposto, que nos anima na especulação de uma proposta alternativa para o processo da nova Reforma, atualmente em marcha.

Partimos do compromisso político do Governo com a comunidade: ser agente de mudanças. De mudanças significativas de natureza econômica e social. Esforço apoiado em sacrifícios mútuos, mediante uma intervenção do Estado mais justa e eficaz, sem desperdícios, valorizando o que é essencial e des-

prezando o meramente útil ou supérfluo. A ação administrativa é a forma natural dessa intervenção.

Os governos se sucedem nas promessas, propostas e ações, vinculadas a um conjunto de políticas públicas. Todos aqueles que assumem postos estratégicos para a realização daquelas intervenções acabam, de certa forma, frustrados diante dos resultados limitados «do que lhes foi possível» realizar. Mais, acabam angustiados diante do desencanto e da revolta da comunidade, acalentada no seu sonho fantástico de mudanças radicais, de curto e curtíssimo prazos. Explicações, justificativas e até acusações se avolumam, compondo um quadro complexo quanto à real capacidade da Administração para a operacionalização daquelas políticas.

Há, por assim dizer, uma distância profunda «entre o nível da formulação política e aquele da realização institucional, tanto no campo do conhecimento, quanto no da prática administrativa» (Garcia, 1985 pp. 56-57). Essa evidência nos remete a um questionamento mais sério, seja sobre a adequação e efetividade das políticas formuladas — *si et in quantum* — seja sobre a capacidade, propriamente dita, de sua implementação pela Administração.

Considere-se, por um lado, a dificuldade real de auto-análise típica da Administração e própria dos governos, bem como, por outro lado, a deficiência da análise externa das realizações governamentais, pelos óbices e sonegações já tradicionais, e ter-se-á um quadro extremamente simplista de responsabilização generalizada da burocracia pelo baixo índice de realização dos governos. A isso contribuem as reconhecidas disfunções próprias da burocracia, sobretudo a estatal.

Uma das causas mais freqüentemente apontadas como responsável pela insuficiência da ação programática do Governo é a centralização e formalização excessivas, decorrentes do próprio modelo burocrático de organização e funcionamento da Administração Pública. Modelo esse largamente autoritário, de difícil questionamento e mudança.

Resulta que as sucessivas tentativas de reforma objetivaram, em última instância, correções e aperfeiçoamentos desse mesmo modelo.

Esses fatores, tirante a natural evolução da Administração no acompanhamento da própria evolução da sociedade brasileira, que se foi modernizando, acabaram-se revelando Insuficientes no seu aspecto mais importante, ou seja, no aumento do índice de implementação das políticas públicas.

Dai a Idéia de orientar a nova Reforma por um caminho mais pragmático e comprometido com as intervenções prioritárias do Estado.

Como já ressaltamos, o pressuposto para a Reforma, no momento histórico por que passamos, é sua orientação para a busca, o desenvolvimento e a difusão de um modelo mais democrático para a organização administrativa do Estado. Isso implica não desconhecer a dimensão política subjacente a essa ação administrativa.

Implica, também, reconhecer que a realização em níveis mais elevados dos objetivos das políticas públicas não se reduz à estrita ação da burocracia de Estado — como se tudo dependesse, exclusivamente, dela — mas da sua capacidade de articulação com outros segmentos societais, mediante a redefinição de papéis, cristalizados ao longo da história.

Uma nova filosofia de ação, um novo estilo administrativo, uma nova organização do aparelho de Estado são necessários; mais, ainda assim, Insuficientes para um processo administrativo mais dinâmico e de responsabilidade social mais ampla. É preciso dar-lhe complementaridade com a atuação Institucional do setor privado e, ao final da escala, com a do próprio cidadão. Talvez, para tanto, tenhamos que desmistificar a Idéia de que a contribuição da sociedade para com a administração da coisa pública se esgota na exação tributária. Tudo o mais seria por conta do Estado, inclusive o controle de suas próprias ações e resultados dela.

A nova Reforma deve abrir perspectivas, através da organização pública, para uma atitude menos passiva da sociedade, a quem não resta outra alternativa senão aquela, a *posteriori*, de punir os maus governos pela derrota nas urnas, quando isso lhes é permitido, num regime democrático.

Modernizar a Administração, fazendo dela um instrumento propul-

sor e não um freio ao desenvolvimento da sociedade, é um desafio eterno. É também, por vezes, uma proposição oportunista, enganosa e piegas, quando formulada a partir de premissas restritivas, levianas e demagógicas. A Nova República, comprometida com uma nova postura, não pode repetir um processo convencional de reforma tecnocrática da Administração desvinculado de um comprometimento com realizações concretas.

A nova Reforma, a quem se assina esse desafio, não pode se permitir uma visão estreita capaz de colocar, como sempre, o problema ao nível da operação mecânica dos sistemas administrativos, da formação e desenvolvimento dos re-

**U**ma nova filosofia de ação, um novo estilo administrativo, uma nova organização do aparelho de Estado são necessários, mas insuficientes, ainda assim. A nova Reforma deve exigir uma atitude menos passiva da sociedade

ursos humanos como um objetivo em si mesmo, e a reformulação estrutural, como arranjos racionais ou compromissos para o compartilhamento do poder.

Certamente nada disso é novo. Mas não custa tentar reequacionar o problema.

Uma nova postura importa uma visão menos feudal, departamentalizada, legalista, mecanicista, enfim menos burocrática da Administração.

No já referido Seminário sobre o Decreto-Lei nº 200, promovido pela DUNDAP, Ramon Garcia (1985, pp. 55-82) teve ocasião de chamar a atenção para a estruturação de redes, como forma alternativa de or-

ganização e gestão. Nele nos inspiramos em largas passagens para este posicionamento.

Dentro de um contexto mais democrático e participativo, a Administração, independentemente de sua configuração formal e dos seus sistemas de apoio, pode ser vista como um conjunto de redes, com diversos elos de interligação, em diferentes níveis, onde ressalta um certo grau de flexibilidade dos chamados grupos informais, canais privilegiados no processo de formação das decisões públicas.

As principais políticas de governo, resultantes da agenda política e da articulação dos partícipes de sua discussão, emergentes interna ou externamente à Administração — até mesmo de forma combinada — se expressam através de um conjunto de programas prioritários, nos diferentes setores de atuação do Estado, com atores ocupantes de variadas posições dentro de uma macrorrede. Esses atores estão dispersos seja pela Administração Federal (direta ou indireta) exclusivamente, ou associados a outros nas esferas estadual e municipal, em programas verticalizantes, ou, ainda, associados a agentes do setor privado.

Essa proposta alternativa seria partir da identificação dos principais programas para a realização das diferentes políticas públicas; a identificação dos principais gestores desses programas, suas vinculações institucionais, seu posicionamento nessa rede de interrelações e interdependência; a formação real e ideal dessa rede, com eventual incorporação a ela de outros segmentos pertinentes, mas formalmente dissociados dela para, a partir disso, quase como um processo de tomografia administrativa, encontrar os nós, os pontos de estrangulamento da ação implícita para a realização daqueles programas.

Como consequência, chegaríamos a necessidades de intervenção institucional, estrutural, funcional, comportamental e de relacionamento com a clientela ou público-alvo desses programas. Como se percebe a proposta é de um procedimento inverso do tradicional.

Definidas as áreas de resultado na consecução das políticas públicas e obtida a avaliação da capacidade operativa dessas redes nelas

envolvidas, a Reforma se orientaria, pragmaticamente; por esses resultados. Isso evitaria investimentos humanos e financeiros em correções tecnicamente até corretas em setores pouco significativos ou alienados da ação prioritária do Governo que, estimulados pela onda reformista, até por um compreensível efeito-demonstração, detonariam, no seu âmbito específico, processos de reforma como um fim em si mesmo.

Essa nova estratégia asseguraria economicidade e objetividade ao processo de reforma e, mediante a identificação clara pela comunidade da objetividade desse processo, manterla articulada, agora dentro de um regime democrático de canais de representação desbloqueados, uma pressão política externa constante pelo prosseguimento e aprofundamento da reforma, incapaz de ser contida pelo natural acomodamento congênito à Administração Pública. O controle por resultados seria de domínio público, aferido mais facilmente, liberado do controle estrito dos gabinetes oficiais, como se verifica quando a reforma é «propriedade exclusiva da própria Administração», em última instância objeto dela.

Adaptada do texto de Ramon Garcia (1985, pp. 62-64), apontamos a seguir o que nos parece poderia ser a orientação central da Reforma — visando à adequação do aparelho de Estado para a consecução das políticas públicas:

— o aperfeiçoamento da *integração institucional*, através da «articulação de elementos isolados de um mesmo sistema ou de sistemas diferentes», o que sempre acaba sendo revelado pela emergência de problemas decorrentes da rigidez e fragmentação estrutural daqueles sistemas;

— o fomento da *intermediação institucional*, assumindo-o, estimulando-o ou dele participando, promovendo «a colocação em contato de pessoas, necessidades, ou interesses legítimos que se encontram separados por desconhecimento ou barreiras burocráticas desnecessárias»;

— o favorecimento da *articulação de grupos informais*, abrangendo «um conjunto de atividades que se expressam através de redes pessoais e informais de relacionamento. Quaisquer grupos de

interesses, por exemplo, reúnem em bases informais pessoais com várias qualificações profissionais e que podem pertencer a diferentes setores de uma organização ou distintas instituições»;

— o estímulo à *coordenação de projetos*, mediante a ação mais democrática de grupos de trabalho, com a finalidade de «provocar mudanças de curso de uma organização ou, ainda, promover maior integração entre instituições diferentes ou propiciar apoio institucional a projetos de caráter interorganizacional»;

— a *capacitação no gerenciamento de rede*, instrumentando uma massa crítica de agentes para «as necessidades operativas da rede, assegurando o fluxo de decisões, de informações e de recursos materiais indispensáveis ao seu pleno funcionamento»;

— a *facilitação de rede*, mediante a identificação e «remoção de dificuldades ou obstáculos, devidos à rigidez burocrática. Em um contexto regional ou local, assume um caráter estratégico, pois procura realçar no plano local diretrizes políticas de caráter mais geral. Abrange um conjunto de atividades, tais como: expedição e acompanhamento; consultoria e assistência técnica; orientação e intermediação; treinamento de quadros locais;

— a *edificação institucional*, orientando as ações da Reforma para o «aperfeiçoamento de redes ou de instituições». O «edificador» procurará mostrar que as ações estratégicas de uma rede (ou organização) só teriam sentido quando contribuem para a afirmação de uma dada «identidade organizacional», que se obtém quando se aprofundam as questões relativas aos valores normativos e ao sentido de missão da instituição».

— a *negociação de rede*, através da qual a Reforma objetivaria, através de mecanismos especiais, «resolver não só os conflitos internos de interesses, entre unidades e indivíduos, como também procurará proteger os interesses legítimos de unidades ou indivíduos das exigências totalitárias e coercitivas dos 'grandes sistemas organizados'».

Enfim, lastreia-se nessa visão a proposta alternativa para o processo da nova Reforma. Com isso se pretende assegurar uma visão utili-

tarista do processo, mais adequada às restrições do País a um processo amplo e generalizado, mais demorado e custoso.

#### 4.1. — MACROTEMAS PARA A REFORMA ADMINISTRATIVA

Dentro desse espírito, entretanto, é possível vislumbrar que o aperfeiçoamento das redes de execução dos programas prioritários de governo terá rebatimentos necessários num conjunto de problemas ou aspectos já tradicionais na Administração Pública.

**A** nova estratégia asseguraria maior economicidade e objetividade ao processo de Reforma e, mediante a identificação clara pela comunidade da objetividade deste processo, manteria articulada uma pressão política

Há, por assim dizer, um certo número de macrotemas que a Reforma terá de abordar, inevitavelmente.

##### 4.1.1. — A repartição de tarefas/funções entre a União, os Estados e os Municípios

Trata-se de matéria de fulcro constitucional, mas de clara repercussão na esfera estrutural e funcional das respectivas administrações dos três níveis de governo.

Seria de todo conveniente que a Reforma avançasse na descaracterização da simetria hoje existente,

supondo-se o Brasil um país homogêneo. Conviria estabelecer uma tipologia básica de Estados e Municípios, como parâmetro para a definição das responsabilidades próprias, exclusivas ou concorrentes, de cada um daqueles três níveis administrativos.

#### 4.1.2. A Descentralização Administrativa

Este se apresenta como o tema predileto da Nova República. A Reforma, portanto, deverá dispensar-lhe cuidadosa atenção, examinando-lhe os desdobramentos possíveis, que compreendem, pelo menos, como aspectos principais:

— A descentralização intergovernamental, entendida como a transferência de funções, no todo ou em parte, para os outros níveis de governo. Trata-se da estadualização e municipalização de ações federais. Este objetivo, de largo alcance político e administrativo, depende da efetiva capacidade dos Estados e Municípios em operacionalizar satisfatoriamente as atribuições transferidas. Dentro da heterogeneidade administrativa brasileira, essa descentralização não pode ser simétrica, nem irreal. Aportes financeiros suplementares aos Estados e Municípios não suprem, de pronto, a fragilidade administrativa desses níveis, salvo raríssimas exceções.

— A desconcentração intragovernamental, concebida como a delegação de atribuições aos níveis periféricos da administração federal, em especial aos segmentos dela que representam interfaces com as administrações estaduais.

— A descentralização intragovernamental, com passagem de atribuições de órgãos da Administração Direta para entidades da Administração Indireta, já existentes ou a serem criadas. Nada impede que a Reforma, reexaminando a descentralização existente, corrija distorções, revertendo aqui e ali excessos injustificados de descentralização.

— A regionalização da ação administrativa federal, para dar seqüência ao planejamento regional, através das Superintendências de Desenvolvimento Regional e de

outros órgãos, nos setores de execução direta pela União.

— A administração dos programas federais de execução pelos Estados, mediante convênio.

A estratégia adotada pela União de centralizar recursos e descentralizar a execução, via Estados ou Municípios, redundou na grande importância da chamada administração convencional. Hoje, grande parte dos Estados mais carentes de recursos próprios somente pode realizar parte da manutenção de serviços já existentes ou investimentos para a sua ampliação através de recursos obtidos via programas federais setoriais.

As administrações estaduais desempenham, assim, dois conjuntos de ações: um decorrente das ações próprias do Estado; outro decorrente de programas de interesse federal. Não é difícil compreender que grande parte do esforço de modernização da Administração Federal se perderia na hipótese, muito provável, de suas políticas e programas ficarem sob a responsabilidade executória de máquinas administrativas estaduais obsoletas e ineficazes.

Dentro dessa alternativa de a Reforma centrar-se nas redes, é fundamental a identificação dos elos com as Administrações estaduais, para que os segmentos destas, envolvidos na execução dos programas federais, sejam, de imediato, objeto também de modernização.

#### 4.2. A Revisão dos Grandes Sistemas Administrativos

A época da Reforma de 1967 imperava na teoria administrativa um certo deslumbramento quanto à forma sistêmica de organização. Criaram-se, ao nível federal, pesados sistemas administrativos. Depois de tantos anos de maturação, conviria analisar se teriam eles conseguido superar a fase de definição formal para a de um desempenho adequado, assegurada pelo relacionamento harmônico e orgânica dos seus órgãos centrais, com os setoriais e seccionais. Não é demais salientar que a forma sistêmica de organização exige, além da competência técnica para a definição das funções dos seus componentes, uma vontade política de abrir mão de parte do poder, em favor do órgão central na sua ação normativa. Em contrapartida, esse mesmo órgão central não pode exacerbar sua autoridade, hipertrofiando-se à custa da minimização da ação setorial e seccional.

4.3. As Empresas Públicas devem constituir um capítulo especial na nova Reforma. Justificabilidade, qualidade de desempenho em face da sua missão social, formatação e dimensões organizacionais, superposição com outros órgãos e entidades são alguns dos critérios que deverão nortear-lhes o exame e eventual intervenção por parte da Reforma.

Cuidado especial deve merecer o relacionamento entre as grandes empresas públicas federais e as suas subsidiárias estaduais, praticamente manietadas diante do grau de centralização exercido pelas «holdings» nacionais.

4.4. Os organismos de proteção e controle pela comunidade, idéia longamente amadurecida e coberta por iniciativas isoladas, seja a nível federal ou, mais consistentemente, em alguns Estados da Federação, devem merecer, igualmente, atenção da Reforma. Diante do compromisso político do Governo com a Nação, de participação e transparência da ação governamental dentro de um regime democrático, conviria refletir seriamente sobre a criação de um canal específico para o exercício desse direito, já que a representação pelos canais políticos tradicionais, desgastada e despreparada, não tem assegurado a co-

**A** descentralização administrativa é o tema predileto da Nova República. Porém, a Reforma deverá dispensar-lhe atenção cuidadosa, examinando todos os possíveis desdobramentos. Ai são partes essenciais o Estado e o Município

# A participação da sociedade, soma-se a abertura para a participação interna dos servidores, que passarão a questionar objetivos, políticas, programas e também a utilização dos recursos dos órgãos e entidades a que pertencem

munidade a devida expressão dos seus direitos e interesses.

4.5. Finalmente, as relações do Poder Executivo com o Legislativo e o Judiciário passam, necessariamente, por mecanismos administrativos, ainda que o seu conteúdo seja, especialmente no caso do Legislativo, eminentemente político. Os órgãos de assessoramento parlamentar e de relações com o Judiciário são, via de regra, no Brasil, conservadores, formalistas, de certa forma alienados quanto às exigências de uma ação mais pronta e eficaz da Administração. Merecem, portanto, aquelas relações fazer parte da agenda da nova Reforma.

Naturalmente, os mecanismos de coordenação da Reforma, em estreita sintonia com os compromissos do Governo, deverão compor a agenda final do processo de reforma, assegurando sua ampla discussão pelo conjunto dos participantes legitimamente interessados na questão.

## 5. Conclusões

*A Nova Reforma como busca da recuperação do reconhecimento e da respeitabilidade da Administração pela sociedade brasileira.*

O longo período autoritário pelo qual o País passou acarretou não só aos Governos revolucionários, mas também à própria Administração Pública, um enorme desgaste junto à opinião pública. Coincide com o momento histórico da reconstrução democrática uma grande aspiração social por uma melhor administração da intervenção do Estado em favor dos interesses sociais.

Sente-se a comunidade disposta a um voto de confiança, a participar dessa ingente tarefa de reconstrução ou de, pelo menos, aperfeiçoamento da máquina administrativa.

A verdade é que essa máquina passou por um dramático processo de proletarização. Há meio século ou menos, faziam uso dos serviços públicos segmentos da elite social: as escolas públicas tinham o melhor serviço; os postos de saúde, a melhor atualização contra as doenças endêmicas e a prevenção; os hospitais públicos eram modelares; e as-

sim por diante. Aos poucos, seja pela explosão da demanda das classes menos favorecidas, seja pela progressiva escassez de recursos para uma oferta maior e melhor qualificada, baixaram os níveis de atendimento. A classe média ascendente encontrou nas estruturas privadas, que tiveram seu mercado alargado, melhores serviços. Apenas as classes de renda mais baixa, e os sem renda, continuaram a utilizar as redes tradicionais dos serviços públicos da área social.

Como efeito de causação circular, os padrões administrativos foram descuidados. Proletarizados os serviços públicos, na falta de canais de articulação e de pressão política, contidos pelo sistema autoritário e repressor, contentaram-se os usuários com a precariedade da prestação do Estado, amedrontados, ainda, pela possibilidade da perda de acesso ao que lhes restou.

Assiste-se, atualmente, a uma reversão dessa tendência. Primeiro porque a classe média baixa foi duramente atingida pela crise econômica e voltou a procurar os serviços públicos; segundo, porque liberalizado o regime ou, pelo menos, a articulação social, não está a população tão passiva quanto permaneceu nesses 20 anos.

Essa pressão irrompe Administração adentro e obriga a repensar a ação política e programática do Governo. A Administração torna-se uma arena de reivindicações e protestos.

É a pressão por mudança, por reformas, de que falamos no início destas considerações.

A essa participação renovada da sociedade soma-se a abertura para a participação interna dos servidores públicos. Não para a discussão, interesseira e exclusiva, da questão salarial ou de aspectos técnicos dos

tradicionais planos de cargos e salários, da carreira, do treinamento, e outras dimensões da administração de pessoal. Para animar essas questões existem as associações, e talvez no futuro, os sindicatos. Trata-se de permitir aos servidores questionar os objetivos, as políticas, os programas, a utilização dos recursos dos órgãos e entidades a que pertencem, trata-se de restituir-lhes a possibilidade da recuperação do sentido de «servir ao público», de onde lhes vem a denominação genérica. Isto é, reencontrarem eles próprios a cidadania e a responsabilidade que o cargo ou emprego público lhes acarreta.

A Reforma não pode, neste momento histórico, perder qualquer das duas contribuições participativas, para transformar-se na obra exclusiva de especialistas técnicos, com a sanção dos dirigentes políticos.

A seletividade e o ritmo, a estratégia e as táticas de sua concepção e implantação precisam dessa sintonia com a sociedade em geral e com o corpo social da própria Administração.

Partir das ações efetivas, dos programas prioritários que expressam as políticas públicas, base do compromisso político e da legitimidade dos detentores do poder, é certamente uma forma alternativa de iniciar a Reforma que, na pior das hipóteses, será gratificante, ainda que sujeita às dificuldades de uma tentativa pioneira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DELFIN NETTO, Antonio  
1966 Planejamento para o desenvolvimento econômico. São Paulo, Pioneira/EDUSP, 127p.
- 1980 Manter o desenvolvimento e reduzir a dependência externa. s.l.p. SEPLAN/PR. 44p. Palestra proferida na ESP.
- GARCIA, R. M.  
1985 Alternativas organizacionais; as redes institucionais de apoio à produção local de alimentos. In: FUNDAP — Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Administração Pública Brasileira — 1964/84. São Paulo, pp. 55-85 (Documentos de Trabalho, 4).
- LOUREIRO PINTO, Aluizio  
1985 O Decreto-Lei nº 200 como estratégia de modernização institucional. In: FUNDAP — Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Administração Pública Brasileira — 1964/84. São Paulo, pp. 5-21 (Documentos de Trabalho, 4).

# Burocracia, suas origens e as armas para combatê-la

**N**a atual conjuntura, à medida que a burocracia vem adquirindo uma conotação cada vez mais pejorativa, cresce o prestígio da chamada «ação desburocratizadora», cujas virtudes saneadoras acabaram por se transformar em novas promessas dos políticos em campanha.

Houve tempo em que o aprimoramento das instituições — a burocratização no sentido etimológico — não só era pregado como trazia dividendos políticos positivos.

Burocracia, hoje, é indicadora de erro, de desperdícios operacionais das instituições públicas, entendida, enfim, como qualquer coisa pernicioso ao andamento das máquinas administrativas.

## ORIGENS DO EXCESSO DE BUROCRACIA

Entre as principais fontes geradoras de burocracia, podemos citar:

1. As transformações por que passa a sociedade exigem, necessariamente, uma adaptação administrativa contínua. Apesar disso, mesmo sendo perfeitamente dispensáveis, a exigência de documentos superados continua.

2. Procedimentos administrativos anacrônicos quase sempre acabam gerando conflitos das mais variadas ordens, mas principalmente nas interfaces com outras entidades ou áreas operacionalmente atualizadas.



Sérgio Baptista Zaccarelli é professor dos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Economia e Administração da USP; ex-secretário de Administração do Estado de São Paulo, e autor de diversos trabalhos na área de administração pública

3. Rotinas administrativas ao serem criadas devem levar em conta o plano prático, onde serão aplicadas. Criar procedimentos administrativos teóricos dissociados da prática é um ato especulativo. O erro de concepção não revisto é fator de emperramento.

4. Procedimentos criados para atender a grupos de interesses contra o interesse público.

5. Procedimentos criados pelo excesso de funcionários que procuram «complicar» os procedimentos administrativos para justificar a existência de mais e mais funcionários.

6. Procedimentos administrativos complexos como decorrência da própria legislação que lhe é pertinente.

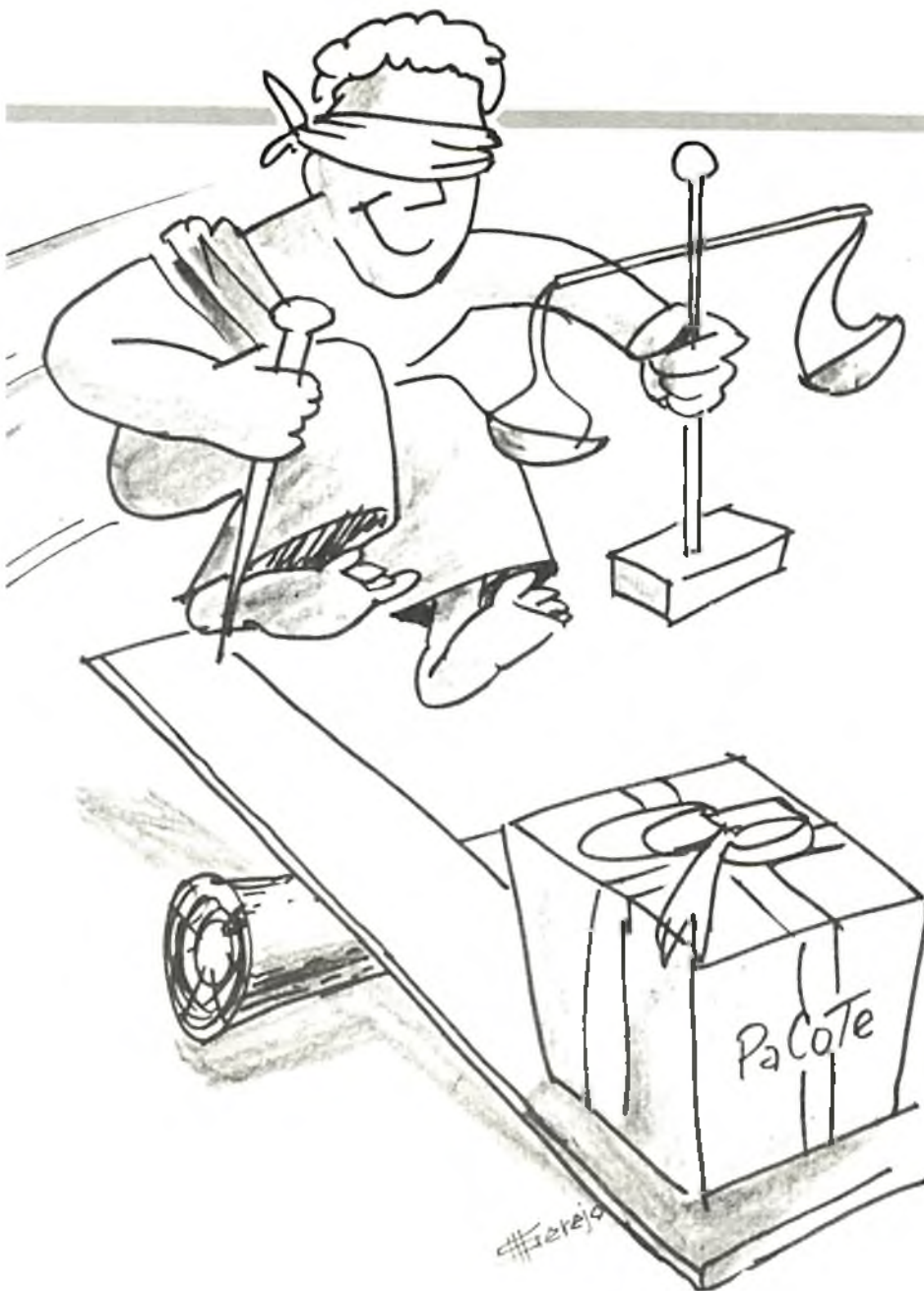
## A AÇÃO DO GOVERNO

A ação desburocratizadora do Governo tem se mostrado efetiva no combate à burocratização originada por (1) e parcialmente efetiva em (2), (3) e (4), afetando diretamente a população e obtendo o seu respaldo, em virtude da eliminação de atestados inúteis, reconhecimentos de firmas descabidos e plaquetas de carro.

Essas medidas foram, sem dúvida, corretas e trouxeram bons resultados políticos, conscientizando, inclusive, a população e a classe política para esse importante problema de nossa sociedade. A burocratização originada por outros fatores deve ser combatida intensamente e sem contar com a participação da população, já que esta não tem poder de influência ou interferência no nível em que essas outras dificuldades se encontram. Tais dificuldades a serem superadas serão enormes, mas devem ser vencidas para que o Brasil não seja uma sociedade com Administração Pública em dissonância com a Administração Privada.

As origens de burocracia do tipo (6) devem ser eliminadas pelo Poder Legislativo e não pelo Executivo, e podem sê-lo facilmente, bastando, apenas, simplificar leis que impliquem em processos administrativos desnecessariamente complexos.





### EXEMPLO DE BUROCRACIA CRIADA POR LEI

Na oportunidade de sua aprovação, a Lei nº 6.815, que regula a imigração no País, embora amplamente discutida relativamente a certas classes de indivíduos, terminou por falhar quando se considera todo o universo dos imigrantes.

Assim, a lei é, de fato, uma obra-prima de burocratização, sendo impossível para qualquer pessoa conseguir solucionar seu caso individual, sem recorrer ao auxílio de despachantes perfeitamente qualificados que saibam como e quando se dirigir aos Ministérios da Justiça, Fazenda, Trabalho ou Agricultura e Saúde.

### EXEMPLO DE BUROCRACIA EVITADA

A lei que criou o PIS foi muito sintética, contendo apenas o essencial e reservando a regulamentação dos detalhes operacionais para sessenta dias após a data da publicação. Apesar do prazo exíguo, foi possível a uma equipe de especialistas em administração participar do processo e produzir uma regulamentação viável para operar eficientemente, a baixo custo. Se esses mesmos administradores tivessem tido oportunidade de participar dos trabalhos de elaboração da lei, salvaguardando seus objetivos originais, esta teria ainda maior eficiência operacional.

### SUGESTÃO DE RESOLUÇÃO

(Essa proposta foi elaborada sem eu ter acesso ao Regimento Interno da Câmara. Como tenho o Regimento Interno da Assembléia Legislativa, adotei a hipótese de que eles são similares. Se for decidido levar a proposta adiante, poderemos fazer as adaptações necessárias).

1. Incluir no elenco das Comissões, uma Comissão Antiburocratizadora + (+ nome provisório pois é inadequado), com a função específica de analisar as consequências da lei sobre a burocratização do processo administrativo.

Na Assembléia Legislativa de São Paulo existe a Comissão de Administração Pública, porém seus objetivos são de outra natureza.

Há também a tendência de uma comissão para cada Ministério (Secretaria no Estado de São Paulo), mas não tem correspondente ao Ministério da Desburocratização.

Somar atribuições «antiburocratizadoras» na Comissão de Administração Pública não considero pertinente por não haver afinidade entre as atribuições (se houvesse, no Estado de São Paulo, a Secretaria de Administração teria assumido funções de desburocratização).

2. Propor que participem dos trabalhos da Comissão Antiburocratizadora, como membros credenciados e sem direito a voto, técnicos de reconhecida competência e representante de entidades como o Conselho Nacional de Técnicos de Administração, o Conselho Regional de Técnicos de Administração (que só em São Paulo tem 50.000 membros), SERPRO e etc., que tenham legítima competência para o aprimoramento do assunto submetido à apreciação dos mesmos.

3. Propor que seja criado no Ministério da Desburocratização uma unidade especializada em participar da regulamentação das leis. Nessa unidade poderiam participar como assessores os mesmos membros credenciados na Comissão Antiburocratizadora. ■



## O imigrante é, antes de tudo, um obstinado

O imigrante é uma pessoa que merece toda a nossa consideração e respeito (estamos nos referindo àquele imigrante perfeitamente legalizado e de acordo com as leis brasileiras), porque demonstrou, ainda em vida, excepcionais virtudes como a paciência, perseverança, senso esportivo, lealdade, amor ao trabalho, à lei e à ordem. Dele sempre se poderá dizer que é uma pessoa de boa índole, amante da paz e dos bons costumes, esforçado e — por que não dizer? — um patriota.

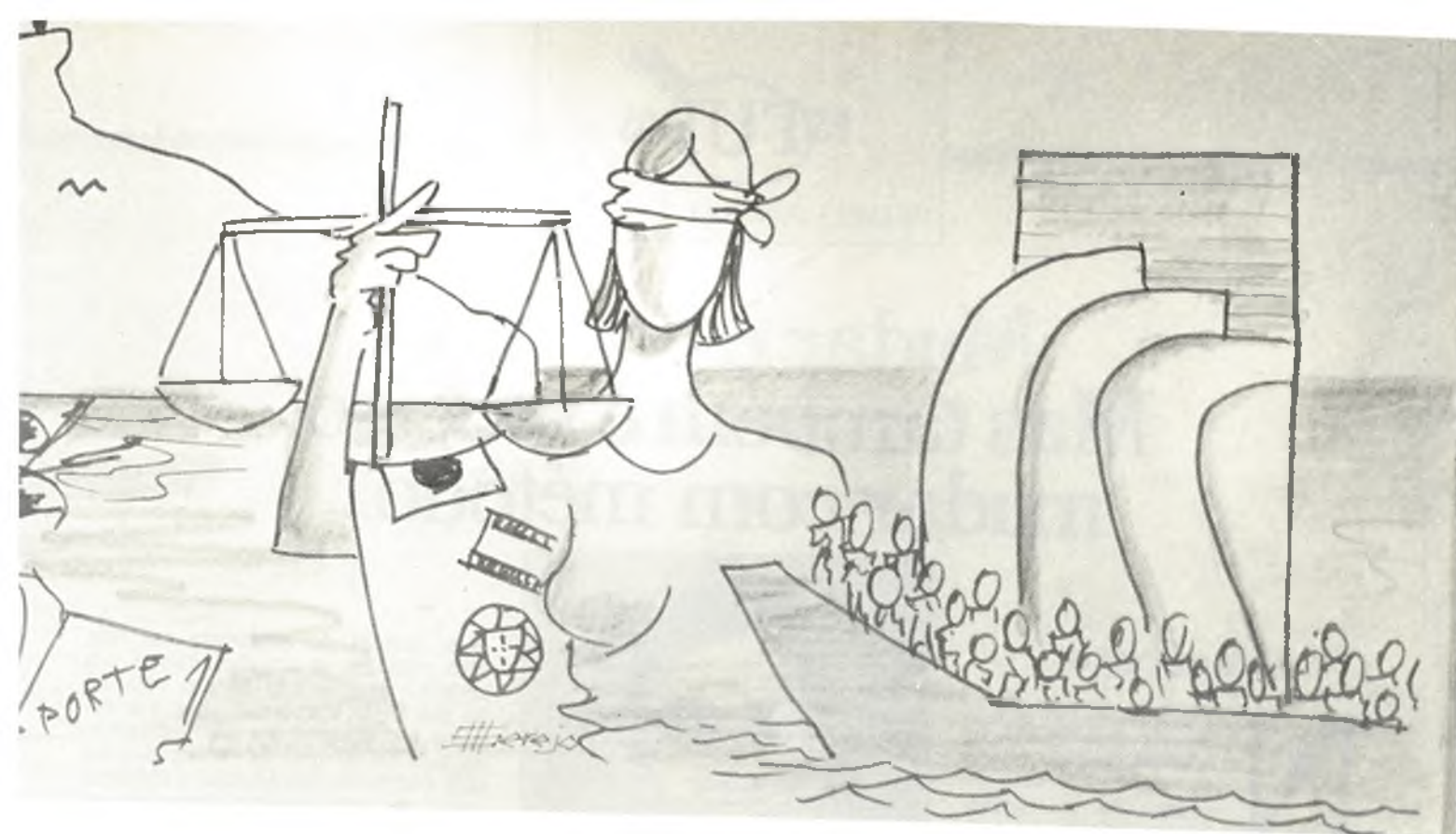
Sim, porque somente uma pessoa com essas qualidades e virtudes se arrisca a ser imigrante no Brasil, após a vigência da Lei nº 6.815, que regula a imigração no País. Aliás, essa lei, alguém já disse, é uma obra-prima do espírito burocrático, um modelo perfeito de burocratização, com capítulos, artigos, títulos, parágrafos, incisos e itens capazes de satisfazer aos mais exigentes e requintados burocratas; é, como se diz popularmente, «um prato

chelo», que poderia perfeitamente servir como regulamento para uma supergincana, ou inspirar uma comovente versão da «Via Crucis» adaptada para os dias atuais.

Tudo tem início quando o incauto cidadão estrangeiro, encantado com as lendas sobre este País tropical, se dispõe a vir para cá como imigrante. Pobre (senão não viria como imigrante), mas honesto e respeitador da lei e da ordem, ele não tem como contratar um despachante e sai em busca da documentação necessária.

Primeira parada: Ministério da Justiça, para obter o visto consular (art. 13). Lá ele descobre que deverá se dirigir ao Ministério das Relações Exteriores (art. 13 e art. 5º, parágrafo único) que o envia à autoridade consular de seu país (art. 5º, parágrafo único, e art. 2º, parágrafos 1º e 2º), devendo retornar à Secretaria de Estado das Relações Exteriores (idem) e seguindo para o Ministério do Trabalho (Secreta-

ria de Imigração art. 5º, parágrafo único) e de lá para o Ministério da Saúde (idem). Ponto para o candidato que conseguiu o visto consular. Como vem como imigrante, o caso será de visto permanente. Para obtê-lo, o nosso imigrante deverá enfrentar mais uma bateria de artigos e parágrafos da Lei nº 6.815. Para começar, o art. 27, item IV, o manda de volta à autoridade consular. De lá, o mesmo artigo, só que no item VII, o obriga a voltar à Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho e depois ao Conselho Nacional de Imigração que, por fim, com base no parágrafo 2º, do art. 27, o remeterá ao Ministério da Saúde. Ali, ele bem que poderia aproveitar para fazer o exame de saúde exigido pelo art. 30, mas, antes disso, esse mesmo artigo exige que ele volte à autoridade consular e só então vá ao Ministério, para o exame de saúde (que seria totalmente desnecessário já que ele conseguiu passar por todos esses arti-



*A artilharia burocrática que barra a entrada do imigrante é tão compacta que a maioria dos aventureiros desiste ou acaba internada num sanatório. Os que conseguem superar essa via-crucis têm todo o direito ao troféu do patriotismo*

Com os dois vistos na mão e aprovado no exame de saúde, ele se prepara para a sua entrada, que, sem ser triunfal, tem para ele todo o sabor de uma vitória. A sua espera estão os artigos 38, 39, 40 e 41, devidamente acompanhados de alguns parágrafos, prontos a encaminhá-lo ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça. Liberado pelo DPF, ele deverá se dirigir ao Ministério das Relações Exteriores (art. 39, parágrafo único, e art. 40), seguindo para o Ministério da Saúde (art. 38, parágrafo 3º e art. 41) e depois para o Ministério da Fazenda (art. 38, parágrafo 3º).

Não houve nenhum impedimento a sua entrada (fato devidamente checado pelos artigos 51, parágrafo único, e 53, parágrafos 1º e 3º, junto ao DPF e ao Ministério da Saúde), mas ele deverá ser registrado, conforme determinam os arts. 56, parágrafo 6º, e 63, no DPF e no MREx (art. 56, parágrafo 6º) e CNI (art. 63). Porém, antes dele embar-

car, será necessária uma «ligeira» verificação nos documentos de viagem (artigos 94, 95 e 96) junto ao DPF, ao Departamento de Justiça Federal, ao MREx, à autoridade consular e à Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Só falta agora que essas autoridades, tal como nos filmes policiais, o informem sobre os seus direitos e deveres, o que é feito com base nos arts. 111 e 112, parágrafo 1º, pela Justiça Federal e pela Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho.

Ele venceu. Atravessou todas as portas, todos os artigos e parágrafos e finalmente se tornou um imigrante no Brasil. Como a sua profissão era técnico agrícola (1ª hipótese) ele foi mandado para uma agrovila no Sul do Pará, e, por ser católico praticante, freqüentava a igreja católica mais próxima. Foi preso como agitador de posseiros e devidamente enquadrado nos artigos 99, 106, 108, 110 e 141, que o remeteram mais uma vez ao DPF, ao Ministério da Justiça, à Justiça Fe-

deral e à Secretaria de Estado das Relações Exteriores, conforme os processos de deportação, expulsão e procedimentos para apuração de infrações.

Ele era mecânico (2ª hipótese), foi parar no ABC, participou das greves dos metalúrgicos, se deu bem e, satisfeito, resolveu naturalizar-se. Ai, eles o pegaram. Foi tudo muito lento, primeiro vieram os artigos 124 e 125, acompanhados dos parágrafos 5º e 2º, do art. 125, e do item II, do art. 124. Mais uma vez, ele voltou ao DPF, à Justiça Federal, ao Ministério das Relações Exteriores e à autoridade consular.

Fim da história: está internado pelo INPS, com labirintite e suas conversas são extremamente monótonas, cheias de citações de artigos e parágrafos, devidamente acompanhadas de alguns tiques nervosos, como se estivesse carimbando cada palavra que pronuncia.

# Mudar é preciso. Mas também é preciso mudar com método

## 1 — INTRODUÇÃO

**N**o momento em que se discute a Reforma da Administração Pública, para que esta se adapte às necessidades políticas, econômicas e sociais da democracia que são oferecidas, a pesquisa-ação aparece como a mais adequada às peculiaridades do mundo organizacional público brasileiro e ao próprio processo social, político e econômico em curso no País. A relação de trabalho cooperativa e participativa que ela propõe como processo simultâneo de pesquisa e análise, e de mudança organizacional, se adapta mais efetivamente ao contexto brasileiro, sabidamente pouco estudado e, portanto, malconhecido em termos organizacionais. A quase totalidade das teorias e metodologias de ação organizacional é de origem estrangeira (norte-americana e europeia) e foi insuficientemente testada em nosso ambiente organizacional. Portanto a pesquisa-ação revelou-se um excelente instrumento de intervenção uma vez que permite aos consultores e clientes conhecerem a realidade e ao mesmo tempo atuarem sobre ela (Cadernos FUNDAP, 1981).

## 2. — PRESSUPOSTOS

A postura de pesquisa-ação é fundamentalmente uma postura de abertura e disponibilidade para o conhecimento da realidade, que fornece os dados necessários a ação mais adequada na situação conhecida; é um processo contínuo de interação e aprendizagem com o ambiente. Ela se torna necessária especialmente quando o ambiente



Pedro Aníbal Drago é mestre em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; técnico e assessor da Diretoria da Fundação do Desenvolvimento Administrativo — FUNDAP, e professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

organizacional, interno e externo, se torna complexo, impossibilitando preverem-se com exatidão os resultados das ações organizacionais, que tendem a ser incertos. A sua existência é informada por uma série de pressupostos sobre a realidade organizacional, que podem ser características de outros modelos de intervenção organizacional<sup>(1)</sup>.

### 2.1 — SISTEMA ABERTO

O primeiro pressuposto é que a organização é vista como um sistema aberto que interage com o meio ambiente (Katz e Kahn, 1976) e com outras organizações na perspectiva da ecologia organizacional (Trist, 1976). A organização não vive apenas de fenômenos internos, mas de acontecimentos que a atin-

gem, vindos do ambiente em que está situada. A organização e um sistema aberto não só em relação ao seu meio ambiente, mas em relação a si mesma, ou internamente, no sentido de que as interações de seus componentes afetam o sistema como um todo (Kast e Rosenzweig, (Spink, 1976).

### 2.2 — SISTEMA SÓCIO-TÉCNICO

O segundo pressuposto é que a organização é um sistema sócio-técnico.<sup>(2)</sup>

«O conceito de um sistema sócio-técnico surgiu da consideração de que qualquer sistema de produção requer organização tecnológica — equipamento e desenho de processo — e uma organização de trabalho que relacione entre si os que executam as tarefas necessárias. As exigências tecnológicas estabelecem limites ao tipo de organização de trabalho que é possível; porém, uma organização de trabalho tem propriedades sociais e psicológicas próprias, que são independentes da tecnologia» (Rice, 1958).

Um sistema sócio-técnico é composto do sistema técnico — que compreende o equipamento, as instalações, com suas características e exigências particulares, a maneira como ele é disposto e a duração da operação — e do sistema social

(1) Consultoria de procedimentos, por exemplo (Scheln, 1975).

(2) Como resultado de uma série de pesquisas nos setores mineiro, têxtil e manufatureiro, na Inglaterra e em outros países, Trist e seus colegas do Tavistock Institute, de Londres, desenvolveram o conceito de sistema sócio-técnico para levar em conta essas duas dimensões relacionadas ao trabalho organizacional (Katz e Kahn, 1976).

— constituído por pessoas, com características físicas e psicológicas particulares — e tem a exigência de uma organização tanto formal como informal na situação de trabalho. A integração dos dois subsistemas não significa apenas um somatório, mas a criação de um terceiro sistema, uma nova realidade, de tal forma que a obtenção do produto gerado pelo sistema se torne uma consequência do funcionamento conjunto apropriado dos dois subsistemas (Murray, 1970). Não existe entre eles uma relação de simples dependência, mas de interdependência. O objeto de interesse e de análise deixa de ser um ou outro subsistema separado, e passa a ser comportamento do todo, a textura das relações entre suas partes, e sua inserção no ambiente. Na dimensão sócio-técnica, a relação entre indivíduos, ou grupos, é mediada pela tarefa, pois as relações sociais na organização não se dão independentes da tarefa (Junqueira, 1979). Em resumo, a teoria do sistema sócio-técnico pressupõe duas premissas essenciais. A primeira é a de que em qualquer organização com objetivos definidos, na qual se necessita de homens para desempenharem as tarefas da organização, existe um duplo sistema atuando: o sistema social e o sistema técnico. Se o trabalho deve ser realizado, e os seres humanos são os atores necessários para a execução desse trabalho, então o produto desejado é obtido através das ações de um

sistema social tanto quanto as de um sistema tecnológico. Além disso, esses sistemas estão de tal forma entrosados que a obtenção do produto se torna uma função do funcionamento conjunto apropriado dos dois sistemas. O tempo operativo é «união», e é nisso que a postura sócio-técnica se afasta de propostas nas quais o sistema social é visto como completamente dependente do sistema técnico. É proposto o conceito de otimização conjunta, que estabelece ser impossível otimizar o desempenho global sem buscar otimizar conjuntamente os sistemas social e tecnológico. A segunda premissa é que todo sistema sócio-técnico está imerso num ambiente influenciado por uma cultura e seus valores, por práticas genericamente aceitas, e que permite certas funções para os organismos que o compõe. Para se compreender um sistema de trabalho ou uma organização, é necessário que se compreendam as forças ambientais que nele estão operando (Trist, 1970).

### 2.3 — REDE CAUSAL

Esse dado introduz o terceiro pressuposto, que é o da organização como rede causal de eventos. Isso significa que um fato ou evento não é determinado por uma única causa<sup>(1)</sup> nem por um conjunto de causas,<sup>(2)</sup> mas por uma textura causal, ou seja, por um conjunto de elementos interagindo entre si. A

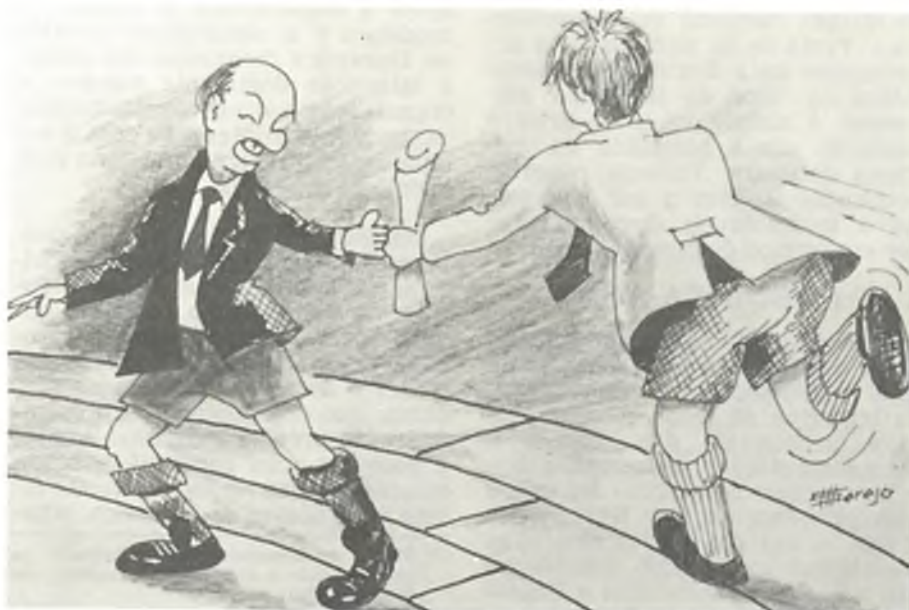
compreensão do que se passa dependerá do conhecimento do mapeamento dessas interações dinâmicas.

«Há um contexto concebido como composto de muitas partes, que podem ser isoladas e separadas com a finalidade de se compreender a estrutura de todo o contexto, mas para a compreensão e análise de seu funcionamento, deve ser considerado em termos de suas interações. Então, o contexto como um sistema é um todo que consiste estruturalmente na soma de suas partes, mas funcionalmente, como uma consequência da interação dinâmica entre suas partes. É um todo maior do que a soma de suas partes» (Spink, 1976).

Esse modelo de análise, denominado textura causal, é aplicado eficientemente ao estudo da organização e seu meio ambiente. Assim, a análise dos eventos internos da organização — a rede de causas a ser considerada — é relativa também à textura causal dos eventos externos à organização. Essa é apreendida como um sistema dinâmico e o processo de mudança da organização deve penetrar toda a rede, buscando a origem dos sintomas de mudança bem como os pontos que apoiarão a própria mudança.

### 2.4 — SISTEMA CONSTRUCTIVO

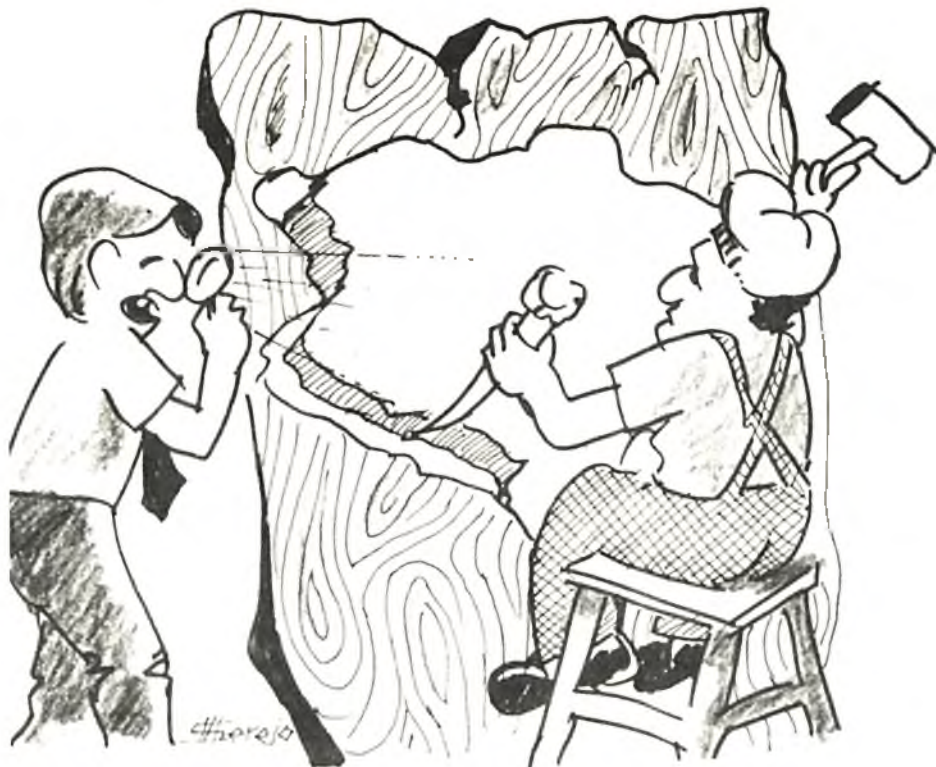
O quarto pressuposto é o do conceito de sistema constructivo. A percepção que o indivíduo tem do mundo interno e externo à organização depende das categorias cognitivas que desenvolve dentro da organização, para processar as informações, os dados e os fatos que cotidianamente lhe chegam. Essas categorias cognitivas são chamadas de «constructos», e o relacionamento entre elas é chamado de «sistema constructivo», que seria um sistema individual de processamento de informações (Kelly, 1955). A importância do conceito de sistema constructivo é que ele está diretamente relacionado com a vin-



(1) Modelo de causa e efeito, onde o ambiente bem-ordenado condiciona os fatos de tal forma que podemos afirmar que «A» causa «B» ou vice-versa.

(2) Modelo contingencial onde, por influência de vários fatores, temos a ocorrência de um fenômeno.

culação de aprendizagem contínua que deve ser estabelecida entre o agente de mudança e o sistema-cliente (organização que está sofrendo a mudança) e, principalmente, entre os membros da organização (grupos e indivíduos). As categorias ou os «constructos» dos indivíduos envolvidos pela organização desenvolvem-se uma vez que esses indivíduos possam trabalhar, de uma forma original, suas diferenças de percepção sobre os assuntos da organização. Segundo Kelly, o sistema construtivo individual tende a se desenvolver de forma heterogênea. Isso significa que cada «constructo», integrante do sistema, se desenvolve em grau maior ou menor, de acordo com a intensidade e a preferência dos contatos que o indivíduo estabelece com aquele aspecto de sua realidade, apreendido por um determinado «constructo». Inere-se daí que os «constructos», diretamente vinculados ao espaço organizacional, formam um sistema «construtivo» particular, relevante para a organização. Portanto, os sistemas «constructivos» não são estáticos. Eles tendem a se desenvolver à medida que aumenta a interação do indivíduo com o ambiente que, por sua vez, passa a revelar toda a sua complexidade. Nessa perspectiva, o papel do agente de mudança consiste, em grande parte, em tornar a situação de trabalho um processo pedagógico permanente, de tal maneira que a complexidade ambiental possa ser apreendida e trabalhada pelos indivíduos, desenvolvendo seus sistemas «constructivos». Segundo Spink (1976a), tal processo permanente de aprendizagem centra-se na idéia de interação. A interação desenvolve habilidades entre indivíduos e/ou grupos na organização, pretendendo evitar a dissonância cognitiva, base de possíveis situações de conflito. Desde que haja um aumento de complexidade das estruturas construtivas, o processo interativo age no sentido de desenvolver habilidades para lidar com problemas. A interação amplia a capacidade para avaliar situações e, ainda que sem direcionar unilateralmente, busca as respostas para ações futuras, encaminhando-as para ações identificadas como desejáveis pelos indivíduos que participam do processo interativo. Em termos comportamentais, procura-se estimular si-



tuações pró-ativas, ou seja, desenvolver a sensibilidade para detectar diferenças, em vez de aguardar passivamente o aparecimento de conflitos.

## 2.5 — PLANEJAMENTO ADAPTATIVO

A atitude pró-ativa introduz o quinto pressuposto — que é o do planejamento adaptativo. Segundo Trist (1976a), essa atitude abre «um mundo diferente, baseando-se no princípio de fazer acontecer. Isso significa assumir um papel ativo na tarefa de moldar o futuro escolhido como desejável, após a análise de um conjunto de conseqüências. Trata-se de introduzir na organização uma flexibilidade adaptativa em face da incerteza ambiental. A atitude pró-ativa envolve inovação sob o postulado da mudança sistêmica. Todavia, como os resultados tendem a ser incertos, isto é, incalculáveis, deve-se proceder em termos de pesquisa-ação».

## 3 — PESQUISA-AÇÃO

A necessidade do pesquisador de obter colaboração dos membros de uma organização ou comunidade, na tentativa de resolver seus próprios problemas, deu origem à pesquisa-ação. O termo pesquisa-ação («action research») foi usado pela primeira vez por Kurt Lewin (1946) — um dos vários cientistas sociais que conduziram estudos sobre pesquisa-ação durante a Segun-

da Guerra Mundial.<sup>(1)</sup> Curle (1949) definiu pesquisa-ação como sendo «não apenas descobrir fatos, mas ajudar na alteração de certas condições insatisfatórias experimentadas pela comunidade». Uma visão mais ampla de pesquisa-ação diz que ela «contribui tanto para o desenvolvimento das percepções práticas da pessoas que se encontram em situação-problema imediata, quanto para a consecução dos objetivos da ciência social, pela colaboração mútua dentro de um parâmetro ético aceito pelas partes envolvidas» (Rapaport, 1970). Assim, os projetos de pesquisa-ação exigem um trabalho contínuo de interação entre a organização, o agente de mudança e a comunidade científica. Durante o desenrolar das ações, a interação dominante envolve a organização e o agente de mudança, enquanto a interação com a comunidade científica é mediada pelo agente de mudança.

Segundo Forster (1971), a pesquisa-ação é um «tipo de pesquisa social aplicada, que difere de outras variedades pelo imediato envolvimento do pesquisador no processo de ação e onde a intenção das partes é de se envolverem na mudança que compreende as propriedades do próprio sistema». Assim, a pesquisa-ação constitui-se numa relação em que há envolvimento direto no processo de mudança orga-

(1) Sobre o desenvolvimento histórico da pesquisa-ação e suas várias correntes, ver FUNDAP (1981).

nizacional e, por este meio, a produção simultânea de um acréscimo de conhecimento. O imediato envolvimento tem em vista o estabelecimento de uma alternativa de articulação, entre o agente de mudança e o cliente, que promova e facilite o desenvolvimento de um sistema de colaboração mútua. Essa colaboração pode se dar em vários planos: na exploração de problemas e no fornecimento de informações a respeito dos mesmos (atividades de pesquisa); no exame de informações para compreender os problemas, desenvolver e implementar planos de ação para solucioná-los; na produção de informações relativas aos efeitos da ação, de modo que essa possa ser avaliada. Os problemas reais serão, assim, resolvidos pela sistemática repetição deste ciclo: diagnóstico, ação e avaliação.

A solução dos problemas se dá a partir de uma preocupação conjunta, por meio de uma relação de aprendizagem que determina não apenas a alteração dos «construtos» dos membros da organização em mudança, como a do próprio agente de mudança. O cliente se apropria de conhecimentos organizacionais, que lhe permitem desenvolver habilidades para perceber seus problemas não apenas atuais como futuros. O agente de mudança, também, se apropria de conhecimentos sobre a organização, que lhe possibilitam uma visão mais ampla e coerente da realidade organizacional.

A pesquisa-ação é uma postura voltada para a solução dos problemas definidos pelos membros da organização e tem um duplo compromisso: encontrar e implementar soluções para os problemas. «O primeiro princípio da pesquisa-ação pode ser definido como nenhuma pesquisa sem ação, nenhuma ação sem pesquisa» (Bryant e Painter, 1977). Ela é essencialmente um processo de mudança social mais do que um conjunto de técnicas ou um corpo de conhecimentos aplicáveis a problemas particulares. Tem, no entanto, algumas características:

— é um processo de grupo, que envolve a participação de todas as partes da organização (ou seus representantes) como membros de uma equipe de pesquisa-ação;

— está baseada numa relação colaborativa entre as várias partes da organização, através de seus representantes, e o agente de mudança, que não exerce as funções do especialista convencional, mas, antes, contribui aconselhando sobre métodos em experimentações científicas e processos de grupos.

— requer consenso entre as partes envolvidas antes de se tentar a implantação de uma mudança experimental;

— requer o envolvimento das partes no acompanhamento e avaliação dos efeitos das mudanças, com a previsão de que o processo

**A** pesquisa-ação é postura voltada para a solução dos problemas definidos pelos membros da organização. Ela tem um duplo compromisso: encontrar e implementar as soluções. É um processo de mudança

podrá retornar ao estado original, se a mudança produzir resultados indesejáveis;

— assume que a vida organizacional é uma experiência participativa, em que as pessoas são interdependentes para sobreviverem e terem êxito, e que o compromisso com a pesquisa-ação é útil para a totalidade do grupo e não apenas para uma parte;

— assume que, ao nível individual, a maior parte das pessoas podem mudar e, em condições convenientes, mudarão suas atitudes e comportamentos, se quiserem fazê-lo.

A aspiração de melhorar a qualidade de vida, seja no local de tra-

balho seja na comunidade, é um valor implícito da postura de pesquisa-ação. O objetivo é desenvolver a força e a coesão dentro da organização, como oposição ao objetivo de «eficiência» de uma postura diretiva (Bryant e Painter, 1977).

Trist (1976a), numa revisão das relações entre pesquisa-ação e planejamento adaptativo, comenta:

«... a necessidade é de desenvolver uma capacidade, não um produto. Esta capacidade reforçada tem que subsistir simultaneamente nos níveis individual, organizacional e social.

Mas tal capacidade não pode ser adquirida senão por aqueles que estejam disponíveis a olhar para o que fazem e perceber isto como algo experimental mais que como algo baseado em fatos comprovados ou isentos de dúvida. Pessoas com essa atitude estarão prontas a observar os erros que fazem e procurarão modificá-los; isso é essencial para se tornarem conscientes das suposições implícitas e hipóteses que fazem e testá-las através de qualquer recurso disponível.»

#### 4 — CONCLUSÃO

Assim, a postura de pesquisa-ação difere de outras práticas de mudança organizacional, porque diagnostica os problemas da organização, por meio de dados básicos que ela mesma apresenta, e busca a solução desses problemas como forma de incrementar as habilidades dos elementos da organização para a solução dos mesmos, por meio das tarefas concretas que devem desenvolver. Torna-se, portanto, um instrumento de grande valia para a implementação da reforma administrativa, não só porque possibilita o crescimento conceptual e prático sobre as organizações, como também, principalmente, porque possibilita o trabalho participativo com a organização e seus membros.

Froehman et alii (1976) apresentam dois quadros elucidativos. O primeiro mostra a comparação dos fatores descritivos na pesquisa-ação e no desenvolvimento organizacional; o segundo, as fases da pesquisa-ação. Os dois são transcritos a seguir.

# QUADRO I

## QUADRO COMPARATIVO DOS FATORES DESCRITIVOS NA PESQUISA-AÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL	AMBOS	PESQUISA-AÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> <li>— pode envolver diagnósticos dos problemas organizacionais, por meio de dados básicos;</li> <li>— visa à produção de um sistema de mudança, efetivo e duradouro;</li> <li>— envolve, às vezes, a aplicação de «pacotes» de ação planejados previamente;</li> <li>— pode envolver o treinamento do cliente na aplicação de processos efetivos de mudança;</li> <li>— pode, ou não, incluir a avaliação de resultados em termos concretos: os efeitos e a efetividade dos esforços;</li> <li>— não acrescenta, por vezes, novos conhecimentos à ciência comportamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— envolvem a aplicação planejada do conhecimento da ciência comportamental, com base na colaboração entre o agente de mudança e o cliente (organização);</li> <li>— envolvem a utilização de grupos;</li> <li>— reconhecem que qualquer ação, com relação ao sistema-cliente, tem o caráter de intervenção e pode ter algum efeito no sistema-cliente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— enfatiza o diagnóstico dos problemas do sistema, através de dados básicos;</li> <li>— visa à solução de problemas do sistema, como forma de incrementar as habilidades do cliente para a solução dos mesmos;</li> <li>— envolve, raramente, a aplicação de um «pacote» de ação previamente planejado pois, em geral, as ações específicas se desenvolvem a partir de problemas também específicos;</li> <li>— enfatiza o treinamento do cliente, habilitando-o a efetivamente perceber e solucionar problemas e processos;</li> <li>— envolve, geralmente, a avaliação de resultados como base para diagnósticos posteriores dos problemas, para o planejamento da ação e para a sua implementação;</li> <li>— produz, usualmente, novos resultados para o conhecimento da ciência comportamental.</li> </ul>

Fonte: Froehman et alii (1976) In: FUNDAP, 1981.

## BIBLIOGRAFIA

BRYANT, D. and PAINTER, B.  
1977 *An action research approach to organization design*. Tavistock Institute of Human Relations. mimeo.

CADERNOS FUNDAP  
1981 *Cadernos FUNDAP: mudança organizacional*. São Paulo, v. 1, nº 2, out.

CURLE, A.  
1949 A theoretical approach to action research. *Human Relations*. nº 2, pp. 269-280.

FORSTER, M.

1971 *An Introduction to the theory and practice of action research in organizations*. London, Tavistock Institute. mimeo.

FROEHMAN, M. A. et alii.  
1976 Action research as applied to organizational development. *Review of Administrative Sciences*, nº 7, pp. 129-161.

JUNQUEIRA, A. L. P.  
1979 *Uma experiência de mudança organizacional na administração pública paulista*. Trab. apres. na 31ª Reunião SBPC. Fortaleza, jul. 1979. mimeo.

KATZ, D. & KAHN, R. R.  
1976 *Psicologia social das organizações* 2ª ed. São Paulo, Atlas.

KAST, Fremont & ROSENZWEIG, James E.  
1976 *Organização e administração: um enfoque sistêmico*. São Paulo, Pioneira, 2v.

KELLY, G. A.  
1955 *The psychology of personal constructs*. New York, Norton, 2v.

MURRAY, H.  
1970 *Uma introdução aos sistemas*.



# QUADRO II

## QUADRO DESCRITIVO DAS FASES DA PESQUISA-AÇÃO

<ul style="list-style-type: none"> <li>— Reconhecimento (observação/exame)</li> <li>— Entrada</li> <li>— Coleta de Dados</li> <li>— «Feedback» de Informações</li> <li>— Diagnóstico</li> <li>— Planejamento da Ação</li> <li>— Implementação da Ação</li> <li>— Avaliação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Pesquisa</li> <li>— Ação</li> <li>— Pesquisa</li> <li>— Ação</li> <li>— Pesquisa</li> <li>— Ação</li> <li>— Ação</li> <li>— Pesquisa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Atingir uma decisão quanto a entrar ou não na organização.</li> <li>— Estabelecer relação de colaboração; exploração inicial do problema; selecionar os métodos de coleta de dados e de «feedback».</li> <li>— Desenvolver a mensuração dos processos e variáveis da organização.</li> <li>— Desenvolver dados ao sistema-cliente, para discussão e diagnóstico.</li> <li>— Compreender a situação do sistema e dos problemas.</li> <li>— Desenvolver planos específicos de ação, que devem incluir a determinação de quem os implementará e de como os efeitos serão avaliados.</li> <li>— Executar os planos específicos de mudança.</li> <li>— Determinar os efeitos e efetividade da implementação da ação, tendo em vista uma orientação para a conclusão do processo ou para esforços posteriores.</li> </ul>
---	--	--

Fonte: Froehman et alii (1976) In: FUNDAP, 1981.

sócio-técnicos ao nível do grupo de trabalho primário. Londres, Tavistock Institute of Human Relations, mimeo.

RAPOPORT, R. N.

1970 Three dilemmas in action research (with special reference to the Tavistock Institute). *Human Relations*, v 23, n° 5, pp. 499-513.

RICE, A. K.

1958 *Productivity and social organizations*; the Ahmedabad experiment. London, Tavistock Publications.

TRIST, E. L.

1970 *A socio-technical critique of scientific management*. Conf. on «The impact of science and technology». Org. by the Faculty of Social Sciences, London, University of Edinburgh, may, mimeo.

1976 *Um conceito de ecologia organizacional*. Melbourne, mimeo.

1976a Epilogue: action research and adaptative planning. In: CLARK, A. N. *Experimenting with organizational life: the action research approach*. New York, Plenum.

SCHEIN, E. H.

1975 *Consultoria de procedimentos: seu papel no desenvolvimento organizacional*. São Paulo, Edgar Blucher.

SPINK, P.

1976 *Capacity and inclination for change; problems of measurement, prediction and facilitation*. London, mimeo.

1976a Conflict, differences and the causal texture. In: PACCIOS CONGRESS. Tavistock Institute of Human Relations, mimeo.

# Estado não pode ser mero administrador de privilégios

O Brasil está iniciando sua terceira Reforma Administrativa republicana. Necessária, pois é evidente a todos o nível de desorganização em que se encontra a Administração Pública Federal, a degradação do Serviço Público, a alienação e o desprestígio do Servidor. Além disso, a reorganização do Setor Público é precondição, quase, para a retomada socialmente orientada do crescimento e, sem dúvida, para a efetiva implementação das prioridades sociais inscritas no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República.

O diagnóstico da situação do Setor Público é complexo e não cabe no espaço deste artigo. É preciso notar, entretanto, que a crise da administração pública tem alguns componentes essenciais. O primeiro deles diz respeito às marcas e deformações deixadas na administração por duas décadas de autoritarismo, caracterizado pelo isolamento e burocratização do processo decisório, que se tornou um conluio de privilegiados, editado nas intimidades do Estado. O autoritarismo exacerbou certas tendências perversas de nosso processo burocrático e acrescentou outras, de sua própria autoria. Entre elas não se pode deixar de incluir a fragmentação do aparelho de Estado, que se dividiu em inúmeras jurisdições autônomas de poder, verdadeiros baronatos tecno-burocráticos, que se tornaram elementos centrais dessa política de corredores, fechada e autoritária e que comandou a ação estatal por tanto tempo no Brasil. Esta fragmentação foi acompanhada pela concentração de recursos de poder e de privilégios



Sérgio Henrique Abranches é professor de Ciências Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, PHD em Ciências Política pela Universidade de Cornell, EUA, e especialista em análise de políticas públicas. Colaborou, como consultor, na elaboração do I PND da Nova República. É autor de várias obras

nessas agências-chave do processo decisório, na sua maioria ligadas à formulação e implementação da política econômica. Mas não apenas aí. Em qualquer parte do Estado, para qualquer questão, pode-se encontrar o baronato específico, ou mais de um, que reproduz esse padrão setorialmente. Houve jurisdições dessa natureza no setor militar, o SNI é o melhor exemplo. O próprio DASP, no plano da administração, tornou-se uma jurisdição desse tipo.

A concentração de poder e privilégio serviu de meio e alimento para a centralização do processo de decisão e, não raro, de personalização da ação administrativa. Assim, o Estado administra privilégios, não garante, como deveria mas ja-

mais o fez no Brasil, os direitos universais da cidadania. A adoção do privilégio como norma da ação estatal reforça tendência secular de elitismo e exclusão da formação sócio-política brasileira, promovendo a redução generalizada, no Estado e na sociedade, de direitos em privilégios.

Esse movimento associa-se a outro, cujas raízes encontram-se na modernização administrativa empreendida no primeiro Governo Vargas e que encontrou seu primeiro momento de aceleração nos anos 50: a progressiva divisão da administração pública em dois campos, um, tradicional, burocratizado e cartorial, conformado pela administração centralizada. Outro, flexível, ágil, moderno, demarcado pelas agências descentralizadas. A organização tipicamente representativa desse último, na década de 50, foi o Grupo Executivo. Nos anos 70, passou a ser a empresa estatal. Mas, no período autoritário, esse processo adquiriu características mais perversas, que redundaram, praticamente, no aniquilamento do Serviço Público e na distorção absoluta desse importante e precioso instrumento de ação estatal que é a empresa pública.

Como isso se deu? Através da progressiva diferenciação e desigualdade entre essas duas partes componentes da administração, com o cerceamento e degradação do Serviço Público e a proliferação abusiva e inadequada de agências de administração descentralizada. A administração direta foi submetida a uma série de restrições e entraves, representados por regras rígidas e ineptas de gestão, política salarial restritiva e indiferenciada, ausência de efetiva política de pes-

soal e controles excessivamente formalistas e burocratizados. A persistência desses desvios determinou a deterioração da capacidade gerencial e de recomposição dos quadros da administração, com profundo impacto negativo sobre seu desempenho.

Pior ainda, à adesão teimosa a tão perverso padrão de gestão administrativa, correspondeu prática generalizada e institucionalizada de evasão às normas e controles vigentes, através da transformação de agências da administração direta em entidades da administração indireta, prática não isenta de favoritismos, particularismos e privilégios. Em conseqüências, multiplicaram-se as agências autonomizadas, com inevitáveis superposições de função e gradual compartimentação do processo decisório. É fácil ver nesse processo o combustível mais calórico para aquele anteriormente analisado, de fragmentação, concentração, centralização e personalização da estrutura e da ação do Estado.

Essa expansão desordenada e desigual do Setor Público introduziu profundos desequilíbrios em sua estrutura, hoje responsável pela paralisação de alguns setores fundamentais da administração direta e pelo crescimento desnecessário e perulário de parte da administração indireta. Sem controles reais, mas rigidamente atada a procedimentos formais e práticas de evasão, a gestão do gasto público tornou-se, em grande medida, ineficiente, deficiente e imprópria. Por outro lado, transferida crescentemente para a administração indireta, sem controle e com exagerada autonomia em muitos casos, essa gestão tornou-se abusiva, particularista e onerosa. Na administração direta, entraves à gestão eficiente e apropriada do gasto público fiscal, de óbvia e elevada importância social. Na administração indireta, uma gestão arbitrária, quase sempre realizada no sentido inverso das necessidades sociais e financiada também no sentido inverso da capacidade de contribuição. Essa foi a via principal de deformação das funções públicas do Estado: a descentralização indiscriminada de agências de gasto de natureza fiscal, sobretudo como forma de obter maior flexibilidade em relação a controles orçamentários diretos e aos rígidos padrões da política sa-

## **A** *s duas décadas de autoritarismo deixaram deformações e marcas profundas na administração pública. O processo decisório era isolado, editado nas intimidades do Estado. O autoritarismo exarcebou certas tendências perversas de nosso processo burocrático*

larial para o funcionalismo público. Mas essa transferência de funções precipuas da administração central para a descentralizada não respondeu a qualquer critério aceitável de gestão de serviços públicos.

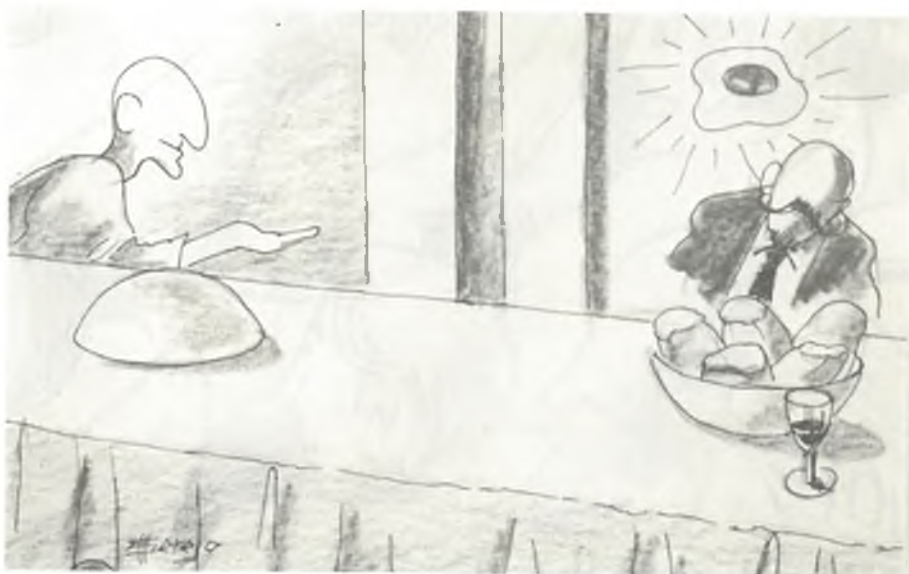
Tudo isto se deu em um contexto de arrocho salarial para o Servidor e inexistência de política de pessoal adequada às funções e necessidades do Serviço Público. Resultados: de um lado a quase extinção do Serviço Público propriamente dito, com eliminação de quaisquer possibilidades de carreira; de outro, enormes desigualdades no interior do setor público, especialmente entre os funcionários regulares e aqueles admitidos das mais variadas formas, além de disparidades enormes entre as administrações direta e indireta. Efeito colateral importante: abriram-se as comportas do empreguismo desenfreado.

Esse movimento não se confunde com outro, também importante de expansão e diversificação das atividades diretamente produtivas do Estado, em áreas essenciais ao desenvolvimento nacional autônomo e complementares às atividades privadas, no quadro de rápida industrialização. Esse é o núcleo irredutível de intervenção legítima do Estado na atividade econômica, que deve ser preservado, cumprindo dar solução urgente para os problemas financeiros oriundos do endividamento externo mal planejado e às distorções introduzidas em sua gestão no período autoritário.

Fora desse núcleo é que se encontra o conjunto passível de profundas revisões, constituído por agências de Governo indevidamente organizadas sob a forma de empresas, entidades da administração indireta inadequadamente organizadas como agências descentralizadas e empreendimentos privados fracassados que terminaram sob controle do Estado.

Esse breve diagnóstico permite estabelecer certos requisitos para a Reforma Administrativa, de modo a torná-la instrumento ativo e eficaz na reorganização do Setor Público. Alguns desses podem, mesmo, ser vistos como axiomas para os procedimentos de mudança.

Em primeiro lugar, é preciso sublinhar, com toda ênfase, que a Reforma Administrativa que o Brasil requer não se deve dar no plano das normas, mas sim de estruturas e processos. O país não precisa, de



fato, de novas leis, estatutos e portarias sobre a administração. Precisa, isto sim, de novas estruturas, novos padrões de comportamento público e processos decisórios mais democráticos, visíveis ao público e passíveis de reclamação, correção e escrutínio. Desse modo, é preciso dar prioridade ao substantivo e ao real, reduzindo o peso excessivo que se confere ao formal e ao legal. Antes de se fazer um estatuto para as estatais e erigir a SEST em seu DASP particular, é preciso repensar a estrutura da administração indireta, distinguir empresa produtiva estatal de empresa pública, separar as empresas das entidades de gasto fiscal; dar à Universidade Pública a oportunidade de se organizar de acordo com suas funções precípua e necessidades próprias e não em resposta a critérios gerais e, como se viu, inadequados, para a administração pública. E, antes de tudo, reorganizar, recuperar e revitalizar a administração direta, isto é, o Serviço Público Federal.

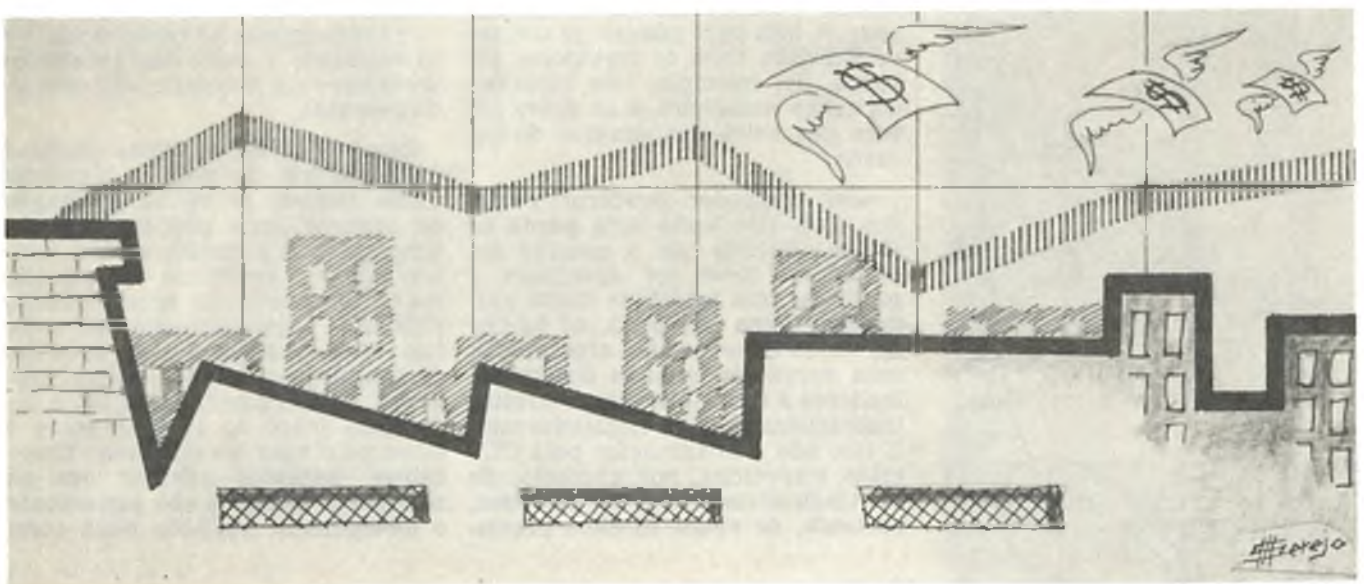
Em segundo lugar, é necessário compatibilizar as mudanças com as características estruturais do Estado e da sociedade brasileiros. Por exemplo, nossas condições estruturais, o nosso padrão histórico de desenvolvimento requer um certo grau de intervenção do Estado na economia, exercendo atividades diretamente produtivas, no campo energético, na mineração, nas telecomunicações e na grande siderurgia, sobretudo. Desconhecer esse

**O** nosso padrão histórico de desenvolvimento requer um certo grau de intervenção do Estado na economia. Desconhecer esse fato representa um erro grave. É pura ilusão um capitalismo totalmente liberal. A retomada do crescimento requer a ação do Estado

fato e buscar a completa privatização de nossa economia representa conspirar contra os interesses de longo prazo da coletividade e comprometer nosso desenvolvimento futuro. A ilusão do capitalismo totalmente liberal representa um erro grave de compreensão do desenvolvimento desse sistema no século XX. Nos países industrializados, corresponde a uma aventura de altos custos sociais, mas de fácil correção, dados os recursos disponíveis e suas estruturas políticas. Basta ver a desorganização da economia inglesa e o elevado déficit público americano, ambos ainda enfrentando altas taxas de desemprego. Em um país com as características do Brasil, corresponderia a uma aventura predatória, que poderia causar danos irreparáveis ao nosso processo de desenvolvimento. A recuperação socialmente orientada do crescimento requer a ação

empresarial do Estado e a recomposição, em outro patamar e com nova prioridade, do gasto público de natureza social.

Em terceiro lugar, a Reforma Administrativa, para ser contemporânea ao processo de democratização da sociedade e do Estado, em curso desde a instauração da Nova República, deve buscar sistematicamente ajustar-se ao processo de construção da cidadania. Assim, deve comprometer-se seriamente com a universalização dos direitos básicos, civis, políticos e sociais da cidadania e recusar a manutenção, expansão, cristalização e criação de privilégios, seja para grupos sociais, seja para o próprio funcionalismo. Administrar privilégios confere ganhos políticos elevados, no curto prazo, mas cria enormes custos coletivos. O funcionalismo encontra-se em uma situação insustentável, que reclama pronta correção, mas de acordo com critérios de justiça social e direitos legitimamente reclamáveis, jamais de privilégios associados ao caráter pretensamente especial de suas funções ou de quaisquer supostas especificidades ocupacionais. Desse modo, uma previdência especial constitui privilégio inadmissível. Uma política salarial decente, justa e associada a critérios de desempenho é um direito líquido e certo, assim como a progressão funcional. Distinguir direitos de privilégios é, hoje, talvez, a mais importante função pública que se pode exercer no contexto da Nova República. ■



# Estatuto só será legítimo se debatido por toda a classe

O dia 15 de janeiro deste ano marcou não apenas a ascensão da sociedade civil ao poder, ansiosamente aguardada desde a eclosão do golpe militar de 1964, mas principalmente a inauguração de uma fase de mudanças, em todos os níveis, voltadas para o aprimoramento institucional.

As manifestações populares nas ruas, nas praças, nas salas de aula, nos estádios e onde mais pudesse haver aglomeração, foram uma marca nacionalmente indelével, anunciando o fim de um período de angústia caracterizado pela miséria moral e material do brasileiro.

Por isso é que Tancredo Neves significou muito menos por ele próprio que pelas idéias a partir das quais soube eternizar uma postura de dignidade, até aquele momento afastada do nível perceptivo da sociedade nacional. Tanto isso é correto, que a perenidade de sua pregação dá a exata medida da importância de sua luta, segmento inquestionável da própria luta do povo, travada nos períodos anteriores à derrocada do regime autoritário, culminando com a restauração de um estado de direito ainda por vir e a se consubstanciar a partir da convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte livre, soberana e fundamentalmente representativa.

Observe-se, entretanto, que, se a votação de uma nova Carta Constitucional pouco significa diante do processo pelo qual foi elaborada, muito menor sentido, igualmente,



Alfredo Campos é senador por Minas Gerais e presidente da Comissão de Serviço Público Civil do Senado, além de membro titular das Comissões do Distrito Federal, Constituição e Justiça e de Municípios. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, desempenhou diversas missões no Exterior

**A modernização do serviço público não poderá ser realizada isoladamente em relação a outros organismos que compõem a administração estatal, de forma pendular e dissonante. Deve haver um trabalho compacto no conteúdo, mas abrangente na forma, de modo a oferecer a noção de conjunto tão necessária**

envolve a discussão e a confecção de leis ordinárias, sem que aquela tenha antes removido todo o resquício de legislação autoritária ainda presente.

Tudo isso, no entanto, deverá adquirir plena substância apenas quando da aprovação do novo texto constitucional, após examinadas as discussões de base e a consolidação da vontade popular numa Carta que efetivamente represente a maioria do povo brasileiro, por seus segmentos, por suas classes, por seus estratos.

Os projetos de mão única voltados para atender pretensas necessidades sociais tendem a cair no vazio fisiológico, postergando as efetivas soluções das questões básicas que a Nação requer.

A proposta de modernização da administração do serviço público, envolvendo recursos humanos e materiais, além de procedimentos gerenciais, não deve se antecipar também à luz da Lei Maior, sob pena de ficar, contingencialmente, no dever de se submeter, dentro em breve, à reformulação de toda sua substância.

Ao lado disso, ela não poderá se exercer isoladamente em relação a outros organismos que compõem a administração estatal, de forma pendular e dissonante. Deve haver um trabalho compacto no conteúdo, mas abrangente na forma, de modo a oferecer a noção de conjunto tão artificializada em tempos passados.

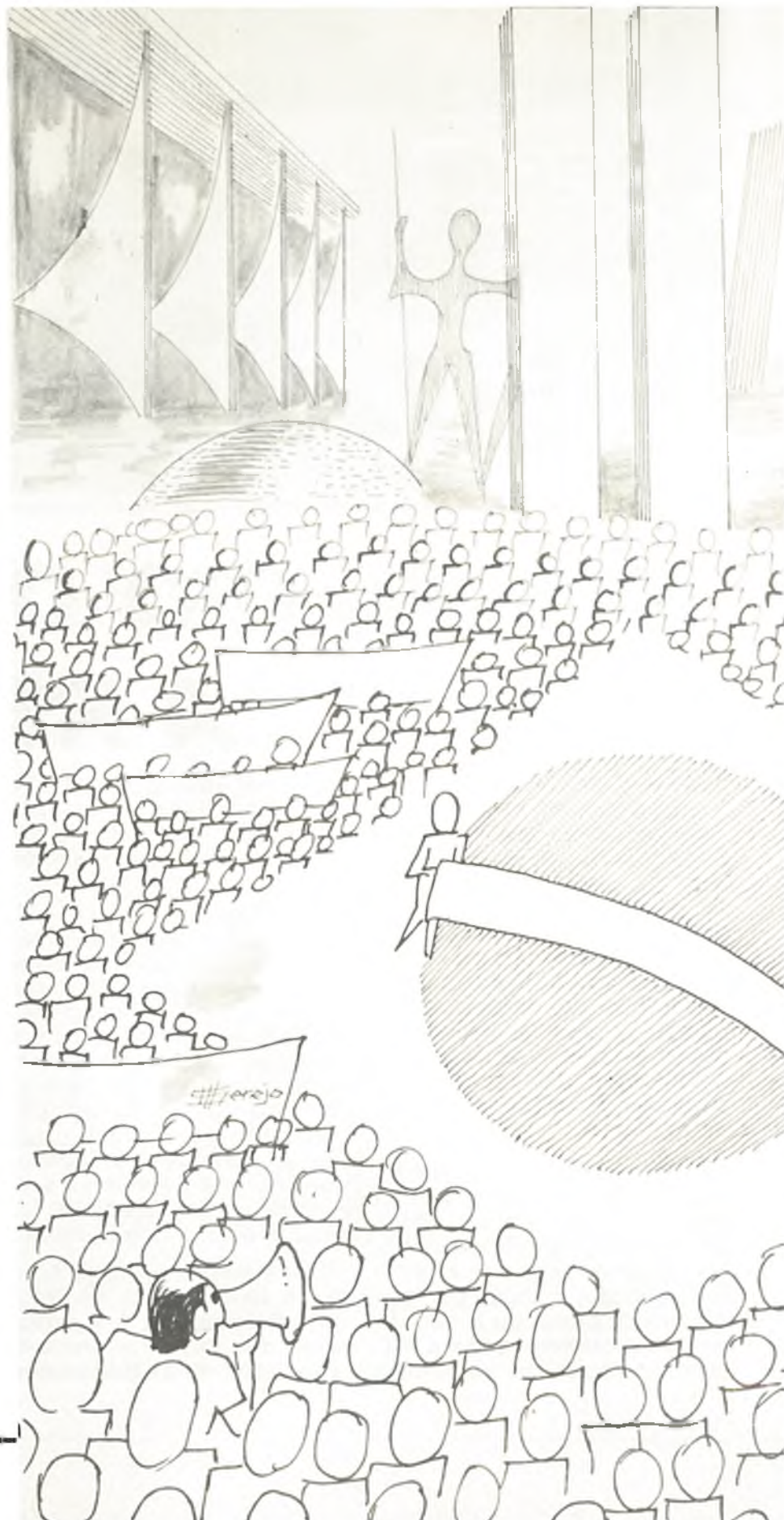
Um dos pontos importantes na reforma que se pretende para a administração pública está na legisla-

ção relativa a seu pessoal, há três décadas conformado por um Estatuto (Lei nº 1.711, de 1952) extenuado pelo tempo e desgastado em seu conteúdo.

Tal Estatuto, longe de se constituir num padrão de garantia ao funcionalismo, inibe-o de uma série de ações e de vantagens, pois não toca nas questões da paridade entre ativos e inativos, da sindicalização, do 13º salário, do estatuto unificado, do acesso do funcionário a cargos de chefia, da incorporação dos direitos assegurados pela jurisprudência administrativa e judicial, do plano de cargos e salários, da reintegração no cargo por força de sentença judicial, da percepção de adicional no caso de aposentado reintegrado, da prestação eventual de serviços extraordinários e do pagamento de horas extras relativas, do direito à paralisação do trabalho devido a forte constrangimento, da substituição do quinquênio pelo anuênio, da extensão e incorporação das gratificações permanentes aos proventos dos aposentados que tenham exercido as referentes funções por mais de cinco anos, da gratificação por atividades técnico-científicas relacionadas com a carreira, da licença por prazo determinado para concorrência a cargo eletivo, exercício do mandato e licença remunerada pelo exercício de mandato classista e da elevação da pensão deixada por funcionário, de 50%, para 60%, independentemente dos demais benefícios.

Tudo isso são reivindicações que a todo momento chegam a nosso conhecimento por meio das lideranças do funcionalismo, reivindicações mais que justas e que, por sua pertinência, precisam se transformar num procedimento legal de acolhimento.

Entretanto, e o que é mais importante, não basta que tais reivindicações sejam aceitas e incorporadas ao Estatuto, sem que o funcionalismo antes tenha debatido seu texto integral. Com esse procedimento, toda a sociedade poderá estar certa de que o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União estará legitimamente representando os anseios da classe, numa demonstração inequívoca de participação democrática. ■





HOMERO SANTOS

## É fundamental que os servidores sejam ouvidos

Discutir os problemas dos servidores públicos brasileiros exige, hoje, antes de qualquer posicionamento, uma definição sobre o que se pretende atingir num universo extremamente complicado, que tem desafiado sucessivos governos e regimes, sem mostrar um avanço significativo, que possa, pelo menos, ser considerado inovador.

Na realidade, o que se tem assistido nos últimos anos, e nós, como parlamentares, somos testemunhas disso, foram tentativas frustradas do próprio Poder Legislativo em favor dos chamados «trabalhadores burocráticos». A luta pela adoção de um novo Estatuto para os servidores públicos, por exemplo, tem consumido tempo e dinheiro, e só agora parece que sairá das gavetas do Governo.

Sem pretender procurar culpados, pois isso seria uma perda de tempo, entendo que a questão dos servidores deve ser apreciada a partir de uma realidade muito particular. Como categoria, os funcionários do Governo são, atualmente, uma versão sofisticada dos trabalhadores à época em que os direitos trabalhistas apenas engatinhavam. E isso não é imaginação: pela CLT estão impedidos, por exemplo, de se sindicalizar, ficando privados, portanto, de exigir direitos previs-



Homero Santos é deputado federal, presidente da Comissão do Serviço Público da Câmara Federal. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade da Guanabara, desempenhou longa série de missões ao exterior, como parlamentar

tos nas próprias leis nacionais, como salários dignos e reconhecimento profissional.

Em recente sim-pósio patrocinado pela Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, a qual tenho a honra de presidir, constatamos que a luta dos funcionários, tanto os estatutários como aqueles regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas, é essencialmente voltada para a melhoria de seus vencimentos, quase sempre prejudica-

dos pelas variações da política econômica adotada pelo Governo. Se esse é um fator que atinge aos trabalhadores das empresas privadas — e também não há como negar essa realidade — pune duplamente os servidores da máquina administrativa estatal.

Como responsável pelos destinos da economia do país, o Governo quase sempre se vê na obrigação de segurar seus próprios gastos. Embora essa afirmativa nem sempre reflita a realidade se aplicada em certos setores da administração pública — especialmente nas estatais — via de regra é o que prevalece quando se pretende cortar despesas. Se os contribuintes são o lado mais fraco na relação entre o Governo e suas necessidades financeiras, podemos afirmar que os servidores públicos são justamente o instrumento utilizado para com-

provar a austeridade dos governantes. Afinal, quem duvidaria de um Governo que faz economia dentro da própria casa?

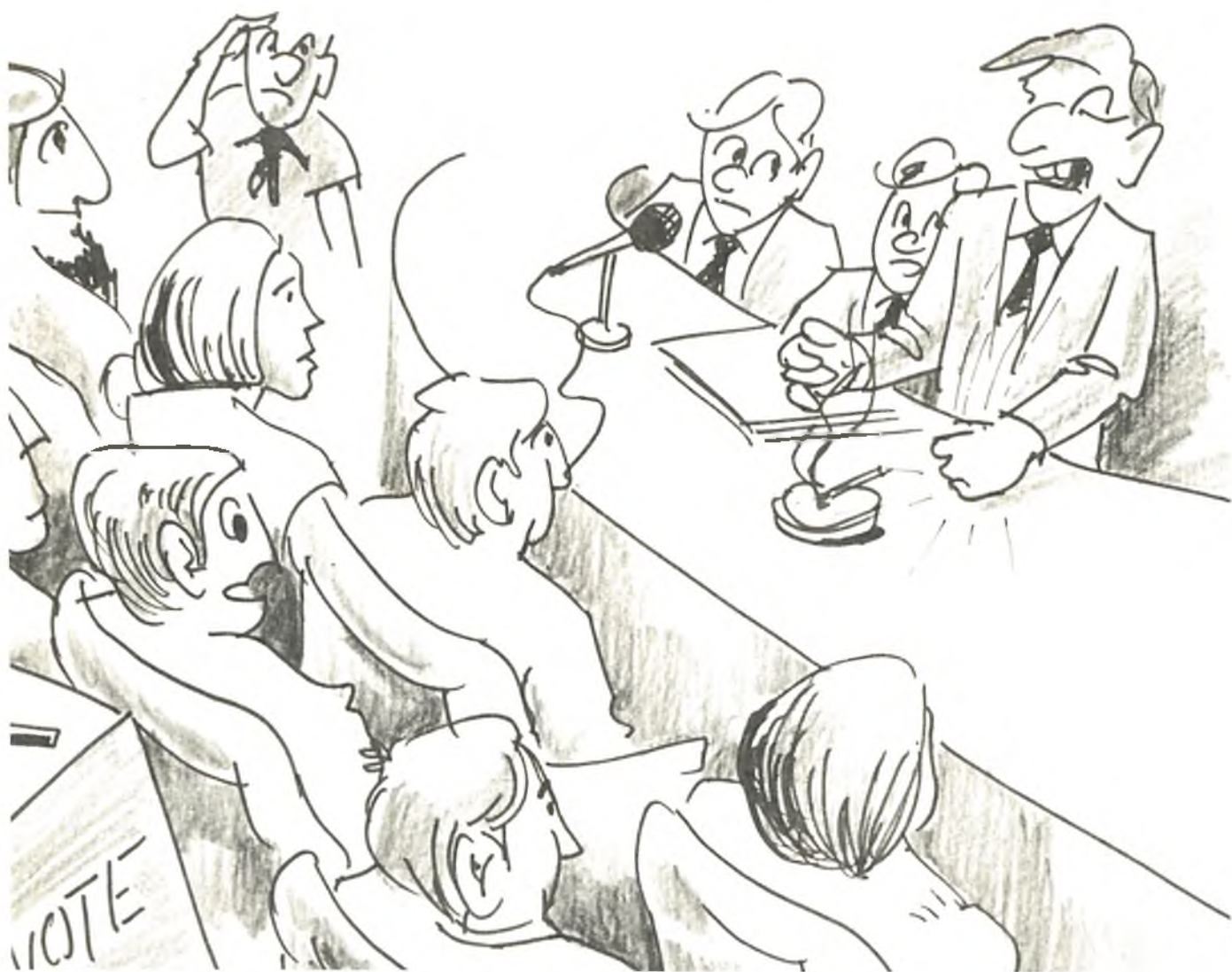
Portanto, não basta discutir as dificuldades e os problemas dos funcionários públicos. Antes, é preciso reconhecer-lhes o direito de participar na solução de questões que envolvem a própria existência de um grupo de cidadãos, colaboradores incansáveis no processo de modernização do país; depois, é necessário convocá-los para tomar parte da busca de um remédio eficaz, que os traga de volta à condição de segmento, também, responsável pela sustentação econômica, política e institucional de toda a Nação.

Os problemas existem, e estão aí para quem deles quiser tomar conhecimento. Tanto é assim que o ministro da Administração, Aluizio Alves, mostra-se sensível aos apelos da categoria, acumulados ao longo de algumas décadas. Reunindo sugestões recolhidas nesse mesmo tempo, propõe-se a definir as responsabilidades que devem nortear as atividades, os direitos e os deveres dos servidores públicos.

Essa não será, porém, a última palavra em torno do assunto. Caberá, antes, ao Congresso Nacional se manifestar sobre a modernização das relações do Estado e seus servidores. Questões como a do regime que deverá orientar essas relações, ou a do direito à sindicalização serão examinadas, nessa oportunidade — com toda a certeza —

sob a ótica do regime democrático que começou a florescer no país. Esse me parece o caminho mais curto e seguro para funcionários públicos alcançarem o patamar do salário justo.

Fora dele a categoria corre o risco de continuar pregando no deserto, pois não despertará os ouvidos sensíveis e interessados na solução dos seus problemas e, porque não dizer, das suas necessidades. Creio que juntos, Congresso Nacional e Servidores encontrarão o ponto de equilíbrio entre o Governo, suas responsabilidades como gestor do bem público e uma legislação que garanta o pleno funcionamento da máquina estatal, sem o sacrifício daqueles que a movimentam. ■







No auditório da FUNCEP, os ministros João Sayad e Aluizio Alves presidem a abertura do Fórum de debates

# SEMINÁRIO DISCUTE RUMOS DA REFORMA

No período de 7 a 10 de outubro passado, a Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, realizou em suas dependências, um seminário nacional sob o título Reforma Administrativa em Debate, que contou com a participação de diversas autoridades entre ministros de Estado, secretários-gerais, parlamentares, professores, presidentes de empresas e diretores de órgãos públicos entre outros.

O seminário foi aberto com uma exposição do ministro da Administração, Aluizio Alves sobre o tema «A Reforma Administrativa: seus assuntos e Parâmetros», ocasião em que o ministro destacou o fato de que pela primeira vez na história da República, se realiza

uma reforma administrativa com plena vigência das liberdades democráticas, já que as outras duas ocorreram sob regimes autoritários.

Ele destacou a situação caótica em que se encontra a administração pública atualmente, exemplificando com o fato de que o Governo desconhece o número de seus funcionários, calculado em torno de dois milhões de pessoas entre servidores da administração direta e indireta. Anunciou a instituição do Cadastro Nacional dos Servidores e diversas outras medidas de curto, médio e longo prazos.

Disse também Aluizio Alves que o fundamental na Reforma Administrativa é a participação dos três segmentos interessados no afeiçoamen-

to e eficiência do Serviço Público: o Governo, a sociedade como usuária dos serviços, e o próprio servidor público. O usuário deve sentir-se satisfeito com o serviço prestado e estar consciente que ser atendido com eficiência e cortesia é um direito seu e cabe a ele exigir isso do Governo e do servidor. Da mesma forma, o funcionário deve se conscientizar que sua atividade é útil e necessária para o desenvolvimento do País e exigir as condições necessárias para desempenhá-la com eficiência e aproveitamento. Finalmente, cabe ao Governo prover as condições de trabalho do funcionário a fim de que ele possa corresponder ao que dele se espera em termos de eficiência produtividade.



O ministro anunciou algumas das medidas que a Reforma Administrativa já está elaborando como o Estatuto do Servidor Público Civil, o Estatuto das Empresas Estatais, o Sistema Nacional de Administração Pública, Sistema Nacional de Protocolo Eletrônico, entre outras. Destacou a necessidade de proporcionar treinamento e capacitação a todo o funcionalismo como aspecto fundamental da Reforma e a fixação do sistema de concurso público como única forma de ingresso no serviço público.

A presidência da Mesa neste painel de abertura coube ao ministro João Sayad, do Planejamento que, ao abrir os trabalhos, enfatizou a necessidade que o Governo tem de um controle mais eficiente sobre a máquina governamental, e que esta será a grande tarefa da Reforma Administrativa: assegurar, não apenas ao Poder Executivo, mas ao Legislativo, ao Judiciário e à opinião pública, o ambiente jurídico e os dispositivos legais que façam a máquina do governo controlável pelo próprio Governo e transparente para o Legislativo e a opinião pública.

O seminário da Funcep contou ainda com mais um painel de debates sob o tema «Governo Democrático: agente de satisfação da sociedade» presidido pelo ministro da Justiça, Fernando Lyra, e duas mesas-redondas, a primeira sobre «Administração Direta e Indireta: a necessária revisão de papéis», presidida pelo secretário de Modernização Administrativa da Secretaria de Planejamento (Semor/Seplan), Gileno Fernandes Marcelino, e a segunda sobre «A

Descentralização como Instrumento de uma Reforma Administrativa».

Cada painel contou com um moderador e três debatedores, e as mesas-redondas, com um moderador e três comunicadores. Após as comunicações e os debates da Mesa, o tema era levado para debates com o plenário e pelos grupos de trabalho.

O último painel do seminário teve por tema «A Questão dos Recursos Humanos na Perspectiva de uma Reforma Administrativa» e foi presidido pelo presidente da Funcep, Paulo César Catalano, tendo como expositor o vice-diretor da Escola Interamericana de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Maurício de Lima e Silva e como moderador o secretário-geral do Ministério da Administração, Miro Teixeira.

Ao final do seminário os Grupos de Trabalho encaminharam seus relatórios contendo a identificação de áreas-problemas e sugestões de soluções aos presidentes das Câmaras Especializadas da Comissão da Reforma Administrativa.

Foram destacados seis temas para os trabalhos de grupo: O Sistema de Planejamento e Orçamento; O Estatuto das Estatais; O Sistema de Administração Financeira, Orçamentária e Contábil no Serviço Público; O Sistema de Administração do Pessoal Civil da União; e Racionalização, Simplificação e Descentralização Administrativa. Este último tema catalizou o maior interesse dos participantes e foram formados sete grupos, um para cada um dos cinco primeiros temas e dois sobre a Racionalização.

Os dois grupos que debateram a Racionalização, Simplificação e Descentralização Administrativa identificaram 36 problemas dos

quais 29 com as respectivas propostas de solução. Aos sete restantes um dos grupos preferiu enunciar princípios que deverão nortear as soluções e relacionar cinco «soluções gerais».

Um dos grupos a debater o tema identificou 13 problemas para os quais apresentou as respectivas propostas de solução. O seu relatório foi o seguinte: problema — falta de autonomia dos órgãos setoriais e seccionais no que diz respeito às atividades meio. Como soluções foi proposto que o órgão central seja orientador e não executor, que os órgãos tenham mais autonomia e capacidade para gerir e distribuir suas competências, que o poder de decisão seja distribuído a todos os níveis e que se proceda à descentralização. Foi sugerido também que se faça uma revisão no Decreto-Lei nº 200 para atender às peculiaridades regionais, uma vez que a rigidez de sua aplicação, inclusive no que diz respeito a licitações sem considerar essas peculiaridades foi identificada como problema. A administração pública sofre com a «burocracia exasperante» e a falta de sintonia entre os órgãos inter e intragovernamentais, bem como com a obstrução de informações em decorrência da centralização exagerada. Para acabar com esses problemas seria necessário descentralizar, distribuindo o poder decisório entre as diversas esferas de Governo e os órgãos que as integram, dimensionando adequadamente a amplitude do controle de cada órgão nessas esferas, e racionalizar os procedimentos, procurando definir a melhor forma de consecução de objetivos, sem contudo incorrer em excessos de formalismos. A multiplicidade de órgãos atuando na solução de um mesmo problema poderá ser evitada eliminando-se os excessos, de forma que cada pro-

# A

*alguns problemas detectados no debate: rigidez da legislação quanto à importação de material essencial ao desenvolvimento de pesquisas; falta de autonomia na área administrativa; sistema de seleção de recursos humanos moroso e ineficiente; falta de critérios para selecionar a documentação; acúmulos de papéis, facilitando a burocracia, e necessidade de descentralização administrativa*

blema seja tratado por apenas um órgão.

A rigidez da legislação quanto a importação de material e equipamento necessários ao desenvolvimento de pesquisas científicas também considerada problema, poderá ser solucionada com uma revisão da legislação e a promoção pelo Ministério da Indústria e Comércio, junto à indústria, da melhoria da qualidade dos materiais e equipamentos similares àqueles cuja importação é proibida ou dificultada pelo Governo. Além disso, um investimento maior na qualificação pós-graduada no Brasil, reduzindo a formação de nossos cientistas no exterior, deverá fazer com que aqueles aqui qualificados saibam usar e valorizar nossos próprios recursos materiais.

Intensificar o processo de comunicação, informação e orientação dos servidores públicos e à sociedade em geral de modo a permitir a sua participação consciente e responsável em todo o processo de racionalização, simplificação e descentralização administrativa foi a solução apontada para o fato de que os servidores públicos e a sociedade em geral não estarem envolvidos nem sensibilizados para o processo. Paralelamente deverá se procurar assegurar maior transparência aos objetivos da reforma administrativa por parte das autoridades.

Da mesma forma, a aprovação de um documento único de identificação para o cidadão solucionaria o problema do excesso de documentação pessoal.

Criar mecanismos que viabilizem a prática da descentralização e redefinir as competências, manualizando os procedimentos para o usuário, foram soluções apresentadas para a morosidade na tramitação e solução de processos

como decorrência da falta de delegação e da desconcentração praticadas pelo Governo, segundo os participantes do grupo.

A instituição de programas de orientação, capacitação e reciclagem para o servidor público aliada ao estabelecimento de mecanismos de acompanhamento eficaz no cumprimento das normas, supriria a falta de uma orientação clara e precisa quanto ao atendimento no serviço público e evitaria a impunidade no não cumprimento das normas estabelecidas.

Um possível foco de resistência à realização da reforma administrativa seria, segundo o grupo, o temor pela perda do prestígio e poder pessoal decorrentes da descentralização. Para eliminar esse problema seria necessário um trabalho de conscientização que exortasse as vantagens da descentralização.

Como último aspecto, relacionou-se a falta de sensibilidade dos órgãos governamentais na solução de problemas das populações carentes, o que poderia ser corrigido com a criação de uma política social realmente eficaz e descentralizada para essas populações.

O segundo grupo a debater a racionalização, também detectou a falta de autonomia na área administrativa, em especial com relação aos órgãos estaduais, que são obrigados a seguir modelos organizacionais existentes na esfera federal. A solução para esse problema inclui uma maior autonomia aos Estados e o estabelecimento de padrões organizacionais definindo o limite e a área de influência de cada um.

O excesso de papéis ainda continua sendo um problema grave para a administração pública. Entre as medidas propostas estão a revisão das funções do Ministério da

Desburocratização, que o Ministério volte ao seu papel de promover a desburocratização ouvindo a sociedade, e o esforço de cada órgão no sentido de encontrar soluções próprias para os problemas de sua área.

Também este grupo considerou problema a inexistência de mecanismos, critérios de análise e avaliação de procedimentos administrativos, sugerindo que no novo Estatuto se criem condições para avaliação do desempenho do funcionário, que se estabeleçam manuais de serviço e que os órgãos tenham a responsabilidade de fazer cumprir as normas existentes.

A centralização das atividades administrativas e dos recursos financeiros, naturalmente só poderá ser solucionada com a descentralização, mas há que se examinar cuidadosamente como realizar essa descentralização. O paralelismo de atividades visando um mesmo objetivo também deverá merecer um estudo detalhado para que se defina «quem faz o que».

O processo atual de seleção de recursos humanos é ineficiente e será necessário simplificá-lo e agilizá-lo para que ele cumpra os seus objetivos. Complementarmente, deverão ser estabelecidas normas simplificando a movimentação de pessoal, atualmente excessivamente burocratizada.

A memória administrativa ainda não conta com um critério para selecionar os documentos de real importância e, em consequência, há uma total miscelânea de critérios, ou seja, cada um faz segundo a sua cabeça e o resultado é o excesso ou a escassez de documentos. A reforma administrativa deverá adotar critérios para escolha dos papéis que serão usados na elaboração dos documentos. Paralelamente, deverá se demo-

centralizar o acesso à informação, abrindo os arquivos aos cidadãos e agilizando o sistema de informações de cada organização, eliminando as dificuldades de acesso.

Na seqüência desses procedimentos, deverão ser estabelecidos procedimentos técnicos de arquivamento e o fluxo de documentos dentro de cada órgão, de modo a eliminar a morosidade na tramitação de processos e documentos, padronizando os sistemas de arquivo e permitindo ao cidadão o controle sobre os processos que lhe dizem respeito.

A falta de motivação no serviço público resultou na quase total ausência de investigações sobre alternativas organizacionais e administrativas para a execução de atividades-fim. Da mesma forma, inexistente o planejamento, embora esta seja a expressão da moda, deve ser revertida, promovendo-se e incentivando-se experiências locais e regionais que desenvolvam ou venham a desenvolver novo relacionamento entre setores-meio e fim da administração pública, e entre esta e o público usuário, bem como resgatando o conceito de recriar mecanismos e instrumentos de planejamento organizacional na área pública, que contemplem e enfatizem suas características de permeabilidade interna (servidores) e externa (usuários), de horizonte (médio e longo prazo), de inovação, de compatibilização e de participação.

O conceito de Estado paternalista que deve doar ou fornecer gratuitamente o que produz aos cidadãos, inclusive publicações, além de vicioso, acaba por levar ao colapso os orçamentos públicos e impossibilitando novas produções. No caso das publicações oficiais, esse aspecto é especialmente verdadeiro, e há que se criar uma política de publicações que contemple a possibilidade de comercializá-las.

Outro assunto levantado pelo grupo foi a dissociação entre o sistema técnico e o humano nas or-



Os participantes do Fórum foram unânimes: é preciso descentralizar

ganizações, recomendando-se o respeito ao funcionário em todos os níveis, assegurando-lhe treinamento, responsabilidade e considerando-o como parte integrante da administração.

O grupo levantou ainda uma série de problemas para os quais não foi possível apresentar as soluções correspondentes em razão da escassez de tempo durante o seminário.

Os problemas levantados foram os seguintes: falta de autonomia decisória para realização de tarefas e procedimentos; complexidade na cobrança e devolução de tributos e na prestação de serviços; controle central excessivo sobre as atividades-meio, em detrimento da atividade-fim; irresponsabilidade de procedimentos funcionais; falta de compromisso do novo gerente com algumas normas que regem a criação e implementação de estruturas; inadequação do fluxo de informações de dentro para fora e em sentido inverso; e desvio de funções.

Na falta de soluções específicas, o grupo decidiu relacionar alguns princípios que deverão nortear as soluções para os problemas levantados. Esses princípios são os se-

guintes: 1) descentralização do poder — incluindo recursos financeiros, administrativos, orçamentários e técnicos; 2) definição mais clara de funções entre as esferas federal, estadual e municipal, bem como dentro de cada uma delas; 3) envolvimento global do servidor desde o mais baixo escalão, no processo reformador; 4) participação efetiva de todos os envolvidos no processo de reforma, garantindo que as propostas estaduais sejam consideradas, atendendo para seus aspectos econômicos, regionais, culturais e sociais, da mesma forma que as sugestões municipais; 5) as propostas sobre a reforma administrativa devem servir de subsídio aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, que terá a função de criar um novo País e, portanto, uma nova Administração Pública.

Finalmente, o grupo decidiu sugerir algumas soluções de caráter geral a título de recomendações, cujo teor é o seguinte: a) que a Administração Pública brasileira, em seus diferentes poderes resolva, em regime de urgência, as decisões pendentes sobre processos que atingem a sociedade; b) que sejam definidas unidades e esta-

O

*problema básico do sistema de administração do pessoal civil é estrutural e, nesse caso, inclui-se a falta de um plano de carreira, que dê ao servidor a retribuição justa por seu trabalho, bem como de um plano de benefícios e vantagens*

belecidas competências para: permanente racionalização do fluxo de papéis, eficaz atendimento ao público, definir modelos/referências que sejam claros e no menor número possível; c) que seja estimulada a criação nos órgãos, da memória administrativa; d) que seja criado um único banco de dados que contenha informações sobre todos os órgãos, que seja uma central de dados, convênios, ajustes etc., e que seja de fácil acesso ao cidadão; e) estabelecer mecanismos de controle democrático dos atos administrativos.

O relatório desses dois grupos foi encaminhado ao presidente da Câmara V, encarregada da Racionalização, Simplificação e Descentralização Administrativa, que após o seu exame poderá incorporar as proposições no documento a ser entregue à Coordenação Geral da Comissão da Reforma Administrativa.

O tema Sistema de Administração do Pessoal Civil foi discutido por um grupo de dezesseis pessoas ligadas a diversos órgãos da administração federal e estadual que identificaram nove áreas-pro-

blema no sistema para as quais apresentaram as respectivas soluções. Os problemas começam na legislação do pessoal civil que é conflitante, prolixa, casuística, confusa e utiliza uma linguagem obscura. Para solucionar esses problemas será necessário unificar os regimes jurídicos e proceder-se a uma revisão e consolidação de toda a legislação do pessoal civil, mediante uma análise e discussão, pelos órgãos executores, das minutas dos projetos de lei que irão propor essas mudanças.

Na verdade, o problema básico do sistema de administração do pessoal civil é estrutural, e nesse caso inclui-se a falta de um plano de carreira e de um sistema de retribuição adequado e justo, bem como de um plano adequado de benefícios e vantagens. Para esses aspectos a solução mais indicada seria a criação do plano mediante a participação das classes representativas do servidor público, para que o resultado fosse suficientemente amplo e correspondesse aos desejos da categoria. Paralelamente seria feita a adequação

da política salarial ao custo de vida e ao mercado de trabalho.

A dualidade de regimes jurídicos na administração direta e autárquica traz injustiças quanto aos salários, tratamento, status e ainda quanto aos direitos e deveres. Para corrigir essas distorções a solução será a adoção de regime jurídico (estatutário) único na administração direta e autárquica, estendendo-se os benefícios da unificação aos servidores inativados pela CLT, enquanto no serviço público.

Outro problema detectado é a inexistência de uma política adequada de recursos humanos (RH) e de órgãos de recursos humanos estruturados de maneira compatível com a natureza da organização. As soluções para essas carências incluem a definição de políticas e diretrizes de recursos humanos através da participação das entidades representativas dos servidores, especialmente aquelas da área de recursos humanos, a organização e o fortalecimento, bem como a maior capacitação dos órgãos de RH e, a criação de um novo Plano de Classificação de Cargos onde esteja prevista a categoria funcional de Técnico em Recursos Humanos.

Também na administração do pessoal civil existe o centralismo e para eliminá-lo deve-se delegar aos órgãos de pessoal de todos os níveis, poderes para planejar a respectiva lotação de pessoal, recrutar, selecionar, admitir, aperfeiçoar, reciclar, especializar, avaliar, promover e remanejar os seus servidores; organizando, fortalecendo e proporcionando maior capacitação aos órgãos de pessoal.

Em 1977 houve um reposicionamento dentro do Serviço Público que não contemplou a todos os servidores, gerando insatisfações e ressentimentos. É óbvio que qualquer proposta de reformulação deverá prioritariamente corrigir esse fato estendendo de imediato a esses servidores, ativos e



Os ministros João Sayad e Aluísio Alves, em busca de soluções

inativos, as 12 referências, independente da existência de vagas e limites de referência.

A classe dos funcionários públicos sempre foi alvo de pilhérias, exemplo de ineficiência e de toda a sorte de vícios administrativos. Tudo isso pela falta de valorização, profissionalização e dignificação do servidor público. A fim de resgatar a sua dignidade, profissionalizá-lo e valorizá-lo se Plano de Classificação de Cargos devidamente acompanhado de um plano de retribuição, outro de benefícios e vantagens, devidamente apoiados por uma política de Recursos Humanos que contemple a avaliação de desempenho e aproveitamento dos servidores que obtiverem o nível mínimo correspondente a mérito.

Outra fonte de discriminação contra o servidor público é a proibição de sindicalização, que o coloca à margem da classe trabalhadora e orfão nas suas reivindicações. A revogação do preceito constitucional proibitivo e o apoio à criação de sindicato autônomo e independente são aspectos que devem sensibilizar os candidatos à Constituinte a ser eleita em 1986.

Finalmente, o grupo criticou a existência de dois turnos de trabalho para o mesmo servidor, perfazendo uma jornada de oito horas por dia, propondo a fixação da carga horária máxima de seis horas por dia em expediente contínuo. Essa medida naturalmente há de gerar polêmica uma vez que a jornada de oito horas em dois turnos está institucionalizada e enraizada também em outros setores da vida nacional. Justamente por isso, a proposta representa um ponto sobre o qual devem convergir todos os esforços dos seus defensores. Na realidade, a jornada de oito horas impossibilita ao servidor qualquer atividade ou providência que necessite tomar, e é por essa razão que se

verifica uma alta incidência de faltas e atrasos no serviço, ou, o que é pior, as pequenas transgressões como a marcação de ponto por colegas que faltam, abrindo o caminho para transgressões maiores.

Uma área fundamental para o funcionamento de todo o Serviço Público, sem a qual as providências não são tomadas e as idéias não saem sequer da cabeça, é a de serviços gerais, que no seminário foi discutida por um grupo de sete pessoas que identificaram 17 áreas-problema das quais oito receberam sugestões específicas e nove uma solução geral.

**N**a área de serviços gerais, fundamental para o funcionamento de todo o Serviço Público, foram identificados 17 problemas básicos, principalmente nos setores de recursos financeiros e de recursos humanos

Os problemas identificados situam-se nas áreas de transporte e combustível, legislação, patrimônio, material, recursos humanos e recursos financeiros. Com relação ao transporte e combustível os problemas principais são a distribuição inadequada do combustível e a utilização dos transportes oficiais. No primeiro caso a solução está em estabelecer e cumprir prioridades na distribuição do combustível. E na questão do uso, será necessário o estabelecimento de uma norma definitiva que reserve os transportes oficiais exclusivamente para serviço.

A parte de legislação inclui desde a falta de uma legislação atualizada e específica sobre reajusta-

mento de preço, que deverá ser mais adequada à realidade econômica do País e mais simples de ser operacionalizada; passando pela legislação diversificada e inadequada referente a licitações, que necessitará da elaboração de uma legislação simplificada e flexível que parta do princípio de que todas as pessoas são honestas e contenha previsão de penalidades severas para os casos de não cumprimento das leis; até chegar a indefinição da área de abrangência dos serviços gerais no Serviço Público e à legislação inadequada das transações imobiliárias. No primeiro caso a solução é simples: definir a área de abrangência dos serviços gerais no Serviço Público; no segundo caso a solução não foi apresentada por falta de tempo e ficou enquadrada nas soluções gerais. Mas, em princípio a solução seria adequar e atualizar a legislação das transações imobiliárias ao mercado, realizando-se uma ampla pesquisa entre as entidades representativas do setor imobiliário.

A falta de recursos humanos, financeiros e materiais seria solucionada com a expansão do quadro de recursos humanos e o aumento dos recursos financeiros alocados ao setor. A falta de treinamento específico para a área de serviços gerais seria solucionada com o treinamento periódico e sistemático para o pessoal da área.

Entre os problemas identificados que não receberam soluções por falta de tempo, estão os relativos à desatualização da classificação patrimonial dos materiais, à dificuldade de aquisição de material importado e à utilização inadequada do material administrativo. Também a ingerência de outras áreas no sistema de administração dos serviços gerais e o posicionamento hierárquico da área de serviços gerais dentro da estrutura do Serviço Público, foram considerados problemas para os

quais o tempo foi insuficiente para a apresentação de soluções.

Finalmente, a indefinição das normas de funcionamento do serviço de protocolo e correspondência, bem como o limite do valor de suprimento de fundos — também sem soluções específicas. O grupo apresentou uma proposta de solução geral que pressupõe o envolvimento imediato de elementos ligados diretamente às áreas de abrangência do sistema de Serviços Gerais, em todos os Estados da Federação e que representem todo o complexo da Administração Pública para discussão de seus problemas e a procura de soluções comuns específicas.

A Administração financeira, orçamentária e contábil do Serviço Público foi debatida por um grupo de oito pessoas que identificou oito problemas para os quais apresentou as respectivas soluções.

A incompatibilidade entre o planejamento e a execução orçamentária deverá ser solucionada com a constituição de uma equipe interministerial que estude o assunto e apresente medidas capazes de compatibilizar o planejamento com a execução do orçamento.

Três problemas listados pelo grupo separadamente são na verdade interligados e decorrentes uns dos outros. Assim, a deficiência do controle interno e externo aliada à inexistência de sanções para coibir a malversação de recursos públicos, leva fatalmente ao desvio de recursos orçamentários. As soluções, por sua vez, também estão amarradas entre si, de forma que ao rever as funções e áreas de atuação dos órgãos de controle promovendo maior interação entre eles, será necessário definir um elenco de sanções aplicáveis aos delitos e implementar o sistema de fiscalização e controle para torná-lo eficaz.

Outro aspecto negativo apontado pelo grupo foi a excessiva centralização da atividade de auditoria no âmbito federal. A criação nos órgãos setoriais de condições para que sejam realizadas atividades de auditoria, sobretudo de auditoria programada seria uma forma de superar o problema. Ainda nessa área, um problema sério é a inadequação dos critérios de registros contábeis, cuja solução estaria na utilização pelo setor público, dos critérios adotados na área privada, especificamente no que se refere à atualização dos valores patrimoniais. O grupo recomendou a verificação dessa possibilidade.

**A centralização das auditorias no âmbito federal e o acúmulo de leis que não são cumpridas foram dois aspectos negativos destacados. A criação de sanções para coibir a malversação de recursos públicos, uma sugestão unânime**

Duas outras questões relacionadas entre si e decorrentes uma da outra, foram levantadas pelo grupo: a proliferação de legislação e o seu descumprimento dentro dos órgãos públicos. É claro que o primeiro passo nesse caso será adequar e consolidar a legislação existente, para em seguida sensibilizar e conscientizar os agentes da administração pública visando o efetivo cumprimento da legislação consolidada.

A Câmara II da Comissão da Reforma Administrativa, encarregada do Sistema de Administração Financeira, Orçamentária e Contábil, vem trabalhando no sentido de elaborar propostas que permitam integrar e modernizar, a nível nacional, os sistemas de

planejamento, orçamento, programação financeira e controle. As sugestões do grupo de trabalho do seminário foram encaminhadas as cinco comissões especiais formadas pela Câmara II como subsídios, complementando a coleta de informações e sugestões recolhidas pelos integrantes de cada comissão especial.

Sempre que se toca no problema da dívida pública, um dos monstros que atormentam o governo, ao lado da dívida externa e da inflação, é inevitável que sobre recriações para as empresas públicas — as estatais — cujos gastos seriam os responsáveis por toda a sorte de mazelas que assolam o orçamento da União.

Exageros à parte, a verdade é que como bem lembrou o ministro João Sayad, do Planejamento, «a partir de 1964 o governo criou uma série de organizações, tentando descentralizar, às vezes para fugir ao controle do Legislativo, outras vezes tentando garantir qualidade de mercado às suas organizações. No caso das estatais, esse crescimento foi uma tentativa de modernização do setor público. Foi uma estratégia que em lugar de enfrentar as situações-problema existentes, preferiu criar novas organizações e deixar os problemas de lado. O gasto das estatais e de fato grande, especialmente se comparado com os órgãos públicos tradicionais. Apesar disso, segundo João Sayad, o setor público brasileiro sempre deverá contar com organizações do tipo autarquia, organizações que trabalham em ambientes diferentes como as estatais devem contar também com fundações.

Mais adiante, disse o ministro «as estatais são também apresentadas como um grande problema, ou como origem de todas as nossas dificuldades e acho que é preciso contemplarmos o papel das

estatais com o rigor e a sutileza que esse nome estatais exige. Existem algumas estatais como a Petrobrás, a Siderbrás e a Vale do Rio doce, para dar um exemplo mais significativo, que são empresas que o Governo decidiu criar logo no pós-guerra, muitas delas fazem parte da estratégia do desenvolvimento social brasileiro e que foram criadas à luz do dia e com autorização do Legislativo. São empresas cujo patrimônio pertence aos contribuintes, aos cidadãos brasileiros e que trabalham num ambiente de mercado. Mercado monopolista naturalmente. É lógico que por serem estatais têm uma força e uma situação extremamente diferente das empresas privadas. É uma estratégia do Governo se financiar em alguns casos pela venda de ações que possui dessas empresas, sem, entretanto, perder o controle delas.

Existem outras que passaram à propriedade do Governo sub-repticiamente, porque o setor privado encontrou dificuldades e no afã de resolver os problemas sociais ou regionais o Governo acabou assumindo o seu controle. Nesse caso, é obrigação do Governo devolver essas empresas ao setor privado. Elas não fazem parte das atividades que se consideram básicas do setor público e estão nas mãos de bancos oficiais devido aos problemas do setor privado. Sanados esses problemas elas terão que ser repassadas ao setor privado novamente.»

O ministro ainda exemplificou as situações especiais da EBCT, e da Petrobrás e a dificuldade de exercer um controle eficiente sobre elas, sem criar empecilhos à sua eficácia e agilidade. Como controlar uma empresa que é Sociedade Anônima, mas é controlada pelo Estado e além disso é monopolista? Para o ministro João Sayad, uma solução seria submeter o orçamento de investimentos dessas empresas à aprovação do Legislativo. Seria um controle

parcial, de vez que o orçamento de custeio dessas empresas não é passível de controle, sob pena de condená-las à mesma ineficiência e burocracia que hoje se recrimina no Serviço Público.

Na Comissão da Reforma Administrativa a Câmara I está encarregada de apresentar um anteprojeto de Estatuto das Empresas Estatais. No seminário promovido pela Funcep, um grupo debateu os principais problemas que tal Estatuto deveria solucionar. Foram relacionados nove situações-problema e sugeridas soluções ou diretrizes para equacioná-las.

Na listagem do grupo um primeiro problema a ser solucionado é a definição conceitual das estatais para enquadramento em um estatuto padrão. Será necessário levantar e identificar os diversos órgãos do setor público estatal visando a sua classificação adequada e definir a natureza essencial das estatais em termos de atividades produtivas e supletivas da iniciativa privada ou de interesse do poder público como estratégia no contexto do desenvolvimento nacional.

Uma vez definidas conceitualmente, o passo seguinte seria assegurar a transparência administrativa das estatais em relação à sociedade, fator inexistente nos tempos atuais. Para isso seriam criados conselhos de usuários e incluídos representantes da comunidade nos conselhos de administração das estatais, estabelecendo-se ainda a obrigatoriedade de prestação de contas periodicamente à sociedade, além de se realizar um permanente acompanhamento e controle político.

Um outro problema levantado pelo grupo foi a redefinição de objetivos e metas, cuja solução seria condicionar-se os objetivos e metas das estatais às diretrizes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Nessa mesma linha, foi considerado problema o sistema decisório altamente centralizado, com ausência de participação dos

quadros técnicos nos processos de decisão. Neste caso, as soluções incluem a institucionalização de comissões horizontais e verticais para a elaboração de planos e programas de trabalho; estimular os sistemas e formas participativas de análise de problemas e democratizar as informações.

O descompasso entre finalidades constantes do estatuto e a realidade da estatal, bem como entre a sua organização legal e a efetiva; a despreocupação com os custos e com a produtividade, foram outras situações-problema identificadas pelo grupo que recomendou incrementar o uso de regulamento geral, regimento interno, políticas e diretrizes e instrumentos formais de gestão e planejamento que permitam ajustar tanto a organização efetiva, quanto o estatuto, à organização legal e à realidade da empresa respectivamente. Na seqüência, seria necessário sensibilizar todos os escalões para a busca da produtividade, implementando sistemas de apuração e controle de custos, visando a sua redução e o aumento da produtividade; selecionar e estabelecer prioridade para os projetos de investimento com base em critérios de avaliação técnicos, sociais, econômicos e financeiros, e promover o acompanhamento da execução física e financeira dos projetos, aferindo os seus resultados.

A forma de composição da diretoria das estatais e a inexistência de uma política uniforme de pessoal (seleção, promoção, treinamento, remuneração etc) são dois problemas correlatos levantados pelo grupo que sugeriu para o primeiro caso, a indicação pelo ministro da área de lista triplíce para escolha do diretor-presidente e a reserva de um dos cargos da diretoria para um representante dos empregados da empresa. Com relação à política de pessoal a sugestão foi no sentido de se uniformizar os processos de admissão, promoção, aproveitamento (ope-

**A** necessidade de um estatuto padrão para as empresas estatais ficou clara. No entanto, a viabilização desse estatuto é problemática





Aluizio Alves fez palestra sobre «A Reforma, seus assuntos e parâmetros»

racional), reaproveitamento e demissão.

Finalmente, evidenciou-se a dificuldade de estabelecer critérios de avaliação de desempenho para as estatais, propondo-se o estabelecimento de parâmetros de desempenho que levem em conta: a harmonia entre os objetivos sociais, políticos e empresariais; índices-padrão de desempenho econômico e financeiro ajustados a cada setor econômico e social, e o comportamento administrativo acompanhando os serviços.

O que se depreende tanto das declarações do ministro Sayad, quanto das conclusões do grupo de trabalho no seminário, é que pelo menos até agora, não existe nenhuma fórmula completa e eficaz de se controlar as empresas estatais, sem prejudicar-lhes o desempenho e conseqüentemente os programas governamentais de desenvolvimento, bem como qualquer solução que se pretenda para implantar algum tipo de controle terá que vir dentro de um pacote completo de medidas que contemplem praticamente todos os setores da vida nacional.

O leque das estatais é tão amplo

quanto as possibilidades de ação do Governo nos diversos setores. Hoje cada Ministério conta com pelo menos três empresas vinculadas, com estruturas administrativas, orçamentos e quadros de pessoal, equivalentes e até superiores aos próprios Ministérios, sem contar que a sua agilidade e flexibilidade são maiores. Dai porque a necessidade de um estatuto para as estatais se inclui entre as prioridades dessa Reforma Administrativa.

Finalmente, entre os grupos de trabalho criados durante o seminário promovido pela Funcep, o que debateu o Sistema de Planejamento e Orçamento listou 24 situações-problema com as respectivas propostas de solução. Curiosamente, no entanto, certas situações e certas soluções apresentadas, pelo menos aparentemente, se anulam ou se chocam. Assim, um dos problemas levantados aponta a multiplicidade de órgãos fiscalizadores cobrando prestação de contas a vários órgãos; a solução para esse problema seria centralizar a fiscalização em apenas um órgão. Ocorre que outro problema apontado é justamente a

centralização do sistema de prestação de contas, mas nesse caso a solução proposta é que a prestação de contas se faça apenas no âmbito da execução. Outro conflito aparente é com relação ao problema de prazos muito curtos para a elaboração das propostas orçamentárias, ocasionando perda de substância na elaboração dos projetos pelos órgãos setoriais, e cuja solução é simplesmente estabelecer prazos maiores. Acontece que a defasagem entre a época de elaboração e execução do orçamento, também foi considerada problema, e as soluções propõem o estabelecimento da elaboração do orçamento semestralmente e a adequação semestral do orçamento ao índice inflacionário. De uma maneira geral, o problema mais grave na parte de orçamento refere-se à falta de flexibilidade dos orçamentos face às realidades para as quais eles são preparados. Isso leva a crer que, ou o planejamento é falho, seja no que diz respeito à insuficiência de dados que permitam uma elaboração mais precisa, seja na avaliação dos dados e indicadores feitas com excesso de otimismo em relação ao desempenho da nossa economia. O fato é que um dos problemas levantados menciona exatamente a definição do teto orçamentário irreal face principalmente ao índice de inflação, exigindo excessos de suplementação e na solução recomenda-se que ao definir o orçamento, considere-se os índices reais da inflação e o aumento da receita, observando ainda que ocorrendo excesso de arrecadação somente deveriam ser atendidos os projetos já existentes.

Alocar os recursos destinados a encargos gerais diretamente aos órgãos responsáveis pela execução, foi a solução indicada para o problema dos encargos gerais da União estarem sob a supervisão da Seplan: «um orçamento dentro do orçamento», o que descaracteriza o orçamento dos órgãos setoriais. ■

**O** grupo que debateu os sistemas de Planejamento e Orçamento identificou 24 dificuldades específicas e apontou as soluções

# A

## ausência da participação da comunidade na elaboração de projetos que a ela se destinam ficou constatada

A extinção pura e simples dos fundos eliminaria o excesso deles que torna o orçamento inflexível para alocação de recursos a outros projetos. Outro problema apontado pelo grupo foi a existência de um sistema de orçamento muito detalhado, tornando inflexíveis as tarefas de execução dos projetos e atividades; além disso documentos muito técnicos com vários tipos de classificação dificultam a interpretação e execução dos projetos. O grupo não aponta soluções explícitas nesse caso, mas a própria formulação do problema indica que a idéia é tornar o orçamento mais genérico e os documentos mais simplificados a fim de possibilitar maior flexibilidade na sua execução e entendimento.

A falta de flexibilidade do orçamento dentro da unidade administrativa pode ser solucionada com um documento mais objetivo que libere a execução e o entendimento e com a extinção do detalhamento a nível de elemento de despesa. Por outro lado a inexistência de um sistema de acompanhamento e avaliação orçamentária deverá ser suprida com criação de mecanismos de acompanhamento e avaliação que devem ser amplamente divulgados. Problema também é o fato do orçamento-programa estar desvinculado do Plano de Governo (PND). A solução para esse caso seria fazer com que o orçamento expresse a programação do Governo em termos de objetivos e metas.

Os cortes orçamentários, principalmente os que ocorrem no início do ano podem ser contornados com a adoção do princípio de anuidade, por analogia ao princípio de tributação. Também a morosidade na liberação de recursos para dar continuidade aos programas, principalmente os especiais, deve ser evitada cumprindo-se rigorosamente os prazos discriminados nos cronogramas. Na seqüência, a incorporação dos recursos destinados aos projetos especiais ao orçamento do órgão executor, evitaria a dependência dos programas especiais que aca-

bam recebendo um atendimento parcial.

O atendimento parcial por sua vez, leva a execução parcial e frequentemente ocorre a interrupção de programas e/ou projetos já iniciados e parcialmente executados, com evidentes prejuízos pela descontinuidade. Assim, o desejável seria garantir os recursos até a execução final do programa/projeto. Mais uma vez, a questão fundamental é o planejamento orçamentário que deveria prever todos esses aspectos, inclusive os de ordem normativa, a fim de que uma vez elaborado um programa, o orçamento correspondente já especificasse as fontes de recursos e os períodos de aplicação ao longo de sua implementação. As projeções sobre a inflação realizadas em bases reais assegurariam o fluxo dos recursos e a continuidade dos trabalhos iniciados.

Esse cuidado evitaria também que a destinação de recursos se fizesse à revelia das instituições, sem considerar suas reais necessidades, com parâmetros definidos a partir de orçamentos anteriores (principalmente em se tratando de projetos). Em outras palavras, a destinação de recursos deverá considerar a programação do órgão, segundo as diretrizes e metas previstas.

Essas falhas podem ser conseqüências da falta de um sistema de informação gerencial a nível de setor, capaz de atender as necessidades dos diversos órgãos; nesse caso a solução é simples e óbvia: modernizar as unidades setoriais instalando terminais de computação eletrônica que facilitem a troca de informações e o controle gerencial de cada uma.

Um outro aspecto a ser considerado é a ausência de participação da comunidade na elaboração de projetos que a ela se destinam. Tal procedimento, além de configurar um ranço autoritário e antidemocrático, costuma levar a uma série de equívocos e até, ao completo fracasso de um projeto que tanto pode ser sumariamente rejeitado pela comunidade, como

também, pretexto para desvio de recursos. Assim, promover a participação da comunidade no planejamento de programas que lhe digam respeito, é antes de tudo, uma regra elementar de bom-senso, honestidade de propósitos e transparência administrativa.

A inadequação do período de vigência do orçamento já prejudicou muitas iniciativas, por isso recomenda-se estabelecer o período do ano orçamentário não coincidente com o ano civil. Além disso, determinados projetos cuidadosamente elaborados por técnicos, sofrem ajustes de caráter político sem que os técnicos possam reavaliá-los após os ajustes. É claro que os problemas só não ocorrerão por milagre, e portanto é fundamental que nesses casos seja exigido um parecer técnico final.

O grande problema no Brasil de hoje é o excesso de legislação sobre qualquer assunto. No caso de matéria orçamentária o excesso é evidente e a solução proposta é que se consolide toda a legislação em um único documento. Isso ajudaria a evitar outros problemas como a dicotomia entre os sistemas de planejamento e o de orçamento, tanto setorial quanto global, os quais devem ser compatibilizados.

As propostas do grupo se esgotam nesse item, mas certamente ao serem repassadas à Câmara especializada serão analisadas e corrigidas, complementadas e aperfeiçoadas para que no documento final a ser levado para aprovação pela Comissão da Reforma, as decisões incorporadas no anteprojeto da Reforma representem de fato o consenso das bases e assim, vá de encontro aos anseios de mudança de toda a comunidade.

O seminário nacional Reforma Administrativa em debate apresentou um saldo bastante positivo quanto aos objetivos de sua realização, oferecendo considerável material de trabalho para a Comissão da Reforma Administrativa. ■



# FIM DO DECRETO-LEI, DECISÃO HISTÓRICA

*O presidente José Sarney resolveu que não vai mais lançar mão do Decreto-Lei para estabelecer mudanças na Legislação do Servidor Público. As alterações, redigidas por uma Câmara criada com esta finalidade específica, serão enviadas em forma de Projetos-Lei ao Congresso Nacional*

Há mais de 20 anos que o servidor público brasileiro esperava por uma política administrativa que realmente atendesse aos anseios da classe e determinasse uma profunda reforma na administração pública do País. Finalmente, com a Nova República e a vontade do Presidente José Sarney, a máquina burocrática será modernizada e a antiga legislação substituída, prometendo novas mentalidades e novos horizontes para o serviço público, ainda antigo e obsoleto.

Para comprovar sua determinação, o Presidente Sarney tomou a decisão histórica de não usar mais decreto-lei ao estabelecer mudanças na legislação dos servidores públicos, a começar pelo reajuste de salários, embora disponha deste instrumental no artigo 55 da Constituição. Por uma questão ética — um escrúpulo democrático — o Presidente decidiu não usar este instrumento, submetendo todas as ma-

térias que possam ser objeto de decreto-lei ao Congresso Nacional. Qualquer alteração na Administração pública, a partir deste ano, além de estudada pelo Poder Executivo e seus órgãos próprios, será submetida a amplo debate.

Mas, para que esta medida seja definitiva, existe no momento, no Congresso Nacional, uma comissão que estuda a devolução das prerrogativas ao Congresso, cujo relator é o deputado Cássio Gonçalves (PMDB-MG). Com a retomada destas prerrogativas, desaparece de uma vez por todas a figura do decreto-lei e serão criados novos mecanismos para a agilização do processo legislativo.

Segundo o advogado José Luiz Clerot, membro da Comissão da Reforma Administrativa e Presidente da Câmara VI, criada para redigir e dar forma final aos anteprojetos a serem enviados ao Congresso, pensa-se, inclusive, na cria-

ção de comissões que legislariam assuntos diversos, independente da aprovação do Plenário. «Na verdade, explica, o grande trabalho legislativo se faz nas comissões especiais. A idéia seria submeter determinados projetos a uma ou duas comissões especiais: uma de justiça, para examinar a constitucionalidade e a juridicidade do projeto; e outra, especial, quando se tratar de legislação específica. Esta última, então, aprovaria em definitivo o projeto, independente desta comissão gigantesca que é o Plenário». O Plenário ficaria, de acordo com o advogado, reservado para outras decisões, como alteração do texto constitucional, e outras medidas.

De acordo com José Luiz Clerot, a matéria do servidor público e qualquer alteração em relação à remuneração e melhoria do funcionário, importa no aumento de despesas, e, portanto, é de competência exclusiva do poder público, ou seja,

“ *O DASP, inegavelmente, prestou grande serviço ao autoritarismo. Mas é preciso que o funcionário público volte a ocupar o seu lugar na administração pública. Conciliar medidas em favor do servidor com a crise financeira atual* ”

da iniciativa dos projetos de lei. Ao longo destes anos, toda matéria relativa ao funcionalismo público vem sendo tratada através de decreto-lei, de modo que não há em tramitação no Congresso Nacional um projeto que abranja ou que pretenda alterações substanciais na legislação do servidor público porque a competência desta iniciativa é do Poder Executivo, ainda. Todas as outras alterações pequenas são no sentido de reconhecimento de carreiras, mas não especificamente para alterar o sistema de remuneração ou alterar o plano de classificação que vigora. Este é o principal anseio da classe do servidor público. O que houve, até agora, foi um plano de classificação — a Lei nº 3.780, de 1980 — que não chegou nunca a ser abordado integralmente, porque veio justamente no pós-64 e daí seguiu-se uma legislação extravagante. «O DASP, inegavelmente, prestou um grande serviço ao autoritarismo», afirma o advogado.

Para o advogado José Luiz Clerot, a nova política administrativa vai, de uma vez por todas, recuperar a perda salarial do servidor público que sempre foi um injustiçado e teve seus salários achatados. «É preciso que a reposição salarial se faça gradativamente e o funcionário público volte a ocupar o seu lugar na Administração Pública», afirma. Clerot considera que nunca se viu na história republicana uma disposição e uma boa vontade tão grandes como a do Presidente da República e do Ministro da Administração em reformar a máquina administrativa e dar melhores condições de trabalho ao funcionalismo. Para o advogado, o que mudou com a Nova República é que o autoritarismo que marcou os últimos 20 anos praticamente desapareceu do dia para a noite. «Só a presença do Presidente Sarney trouxe uma grande descontração para o servidor público, de modo geral, além

José Luiz Clerot é o presidente da Câmara criada para redigir e dar forma final aos anteprojetos a serem enviados ao Congresso



da presença do Ministro Aluizio Alves, que tem sido incansável em conciliar medidas que possam resultar em favor dos servidores, com as dificuldades financeiras que o país atravessa».

## MODIFICAÇÕES

Até o final deste ano serão levados ao Presidente José Sarney pelo menos quatro projetos que estão sendo desenvolvidos agora pelo Ministério da Administração, dentro do processo de reforma da Administração Pública Federal, determinado em 4 de junho passado. São eles: o Plano de Classificação de Cargos e Salários, o Estatuto dos Servidores Públicos, a Lei Orgânica da Administração Federal, e o Plano de Carreira do Serviço Público. Além disso, o Ministério da Administração estuda o remanejamento de funcionários, já autorizado através de decreto, pelo Presidente Sarney.

O novo Estatuto dos Servidores vai garantir os direitos estabelecidos em lei ao funcionário público, com a unificação dos regimes jurídicos que regem o sistema de

pessoal, para todos os servidores da administração direta e indireta. As diretrizes são a valorização do funcionário e a dignificação de sua carreira, assegurando a profissionalização do funcionário. Segundo o Presidente da Câmara IV, uma das seis comissões que estão promovendo a reforma, Marcondes Mundim Guimarães, a minuta do Estatuto, agora com anteprojeto pronto — foi preparada a partir de um amplo debate que contou com a participação de representantes dos diversos ministérios e órgãos públicos da administração direta e indireta.

O acesso dos deficientes físicos ao Serviço Público, em função compatível com sua capacidade de trabalho, será um dos pontos garantidos no novo Estatuto do Servidor que regulamentará, inclusive, as condições de circulação de funcionários entre os vários níveis de Governo. A proposta incorpora as conquistas do funcionalismo, tanto as reconhecidas na legislação, quanto as proclamadas pela jurisprudência administrativa e dos tribunais. Assegura ainda, aos aposentados e inativos, o pleno direito de manter, com relação aos da ativa, as mes-

mas vantagens, estabelecendo o sistema de paridade.

O Ministério da Administração vem elaborando, ainda, um anteprojeto da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que é a tentativa de implantação de um macromodelo de funcionamento da máquina governamental, com a definição de todos os processos e normas que regularão os órgãos da administração indireta. Esta lei vai determinar com clareza a competência de cada instituição, os graus de hierarquia, a autonomia de cada órgão, avaliação das atividades administrativas e as diretrizes relativas à política de pessoal do Governo. Essa lei acabará também com a proliferação de órgãos governamentais que a partir de determinado momento escaparam do controle do próprio Governo, como é o caso de muitas estatais que se transformaram em órgãos praticamente autônomos, algumas vezes mais poderosos até do que os ministérios a que são subordinados. Hoje o Governo tem 361 empresas e vai passar ao setor privado todas aquelas que atuam no setor de produção, com exceção das que foram criadas por necessidade política. A Lei Orgânica está em fase avançada de debate interno, devendo estar concluída no início de janeiro, para ser submetida ao Congresso Nacional em forma de Lei Complementar. «Nem abaixo de lei ordinária, capaz de ser revogada a qualquer momento, nem acima da Emenda Constitucional», observa o professor Gileno Fernandes Marcellino, Presidente da Câmara I, responsável pela organização da administração direta e indireta.

O Plano de Carreira do Servidor Público, anunciado pelo Ministro Aluizio Alves, ainda está em estudos no Ministério da Administração. Com este plano, o que se pretende é tornar obrigatório o concurso para o ingresso na administração federal, estabelecendo-se ainda o fim das tabelas especiais e o corte nas horas extras, o que trará grande economia ao País, além de possibilitar a implantação do regime do mérito no ingresso e progresso dos servidores públicos federais. O projeto deverá ainda ser submetido a órgãos técnicos e à Comissão Geral da Reforma Administrativa. Segundo o Ministro Aluizio Alves, a idéia é valorizar a carreira do servidor através de sua ascensão profissional, mediante a realização de concursos internos e cursos de treinamento, que já estão sendo montados pela FUNCEP —

Fundação Centro de Formação do Servidor Público, em convênio com universidades federais. O Plano de Carreira dará oportunidade ao servidor de galgar posições dentro das repartições, podendo chegar até ao cargo de diretor. Apenas serão preenchidos sem concurso cargos de comissão como os de ministro, secretário-geral, secretários e assessores. Quanto às horas extras, de acordo com o projeto, os funcionários só terão direito a recebê-las quando houver determinação expressa de pelo menos duas instâncias superiores. Com o remanejamento de funcionários, muitos pedidos dos ministérios poderão ser

atendidos com o pessoal já empregado e com a redução e proibição de compra de material permanente do Governo, medida já providenciada.

Quanto ao remanejamento do funcionalismo proposto pelo Ministério da Administração e autorizado por decreto presidencial, este se baseará num levantamento completo da situação do quadro de funcionários de todos os ministérios e suas vinculações. Esta será a forma de resolver problemas de órgãos onde faltam funcionários, preenchendo falhas nos novos ministérios que necessitam urgente da contratação de servidores.

## No Congresso, 18 projetos de lei

**P**elo menos 18 projetos de lei em benefício de categorias diversas de servidores públicos tramitam hoje pelo Congresso Nacional, enviados através de mensagem do Poder Executivo. Existem também projetos propostos por parlamentares, relativos a servidores, que ainda estão em andamento nas comissões da Câmara e ou do Senado e, apesar de encaminhados há mais de 10 anos, até hoje não foram sancionados, por tratarem muitas vezes de assuntos polêmicos que recebem, a cada comissão, uma emenda diferente.

Dos projetos encaminhados pelo Governo, quatro deles deverão ser sancionados ainda neste ano pelo presidente José Sarney. Os que merecem destaque, por atender a reivindicações antigas, são aqueles relativos à aposentadoria do grupo-política, alteração do regime dos fiscais do trabalho, estrutura funcional da categoria dos datilógrafos e modificações na estrutura da categoria dos sociólogos. Outros projetos fixam valores de retribuição dos fonoaudiólogos, dos fisioterapeutas, do grupo-arquivo, de técnicos de estrada, dos biomédicos, das categorias de zootecnistas e terapeuta ocupacional e de agente de vigilância; e pretendem alterar estruturas das categorias de nutricionista, tradutor e intérprete, geólogo, engenheiro de operações. Existe um projeto que propõe a inclusão do curso de processamento de dados entre os pontos exigidos para in-

gresso na categoria de analista de sistema, e outro que fixa o valor dos vencimentos dos cargos do pessoal da Marinha Mercante.

### PROJETOS

De acordo com o projeto que tramita no Congresso — atualmente no Senado — o policial será aposentado voluntariamente, com proventos integrais, após trinta anos de serviço, desde que conte, pelo menos, 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial; e compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, aos 65 anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados.

Com relação aos datilógrafos, o projeto em tramitação no Senado Federal estabelece que os servidores atualmente posicionados nas referências NM-9 a NM-11 (nível médio) da Categoria Funcional de Datilógrafo ficam automaticamente localizados na referência NM-12, inicial da classe A. O preenchimento dos cargos das classes especial e intermediárias, de acordo com o projeto, será feito mediante progressão funcional ou outras formas de provimento e os servidores atingidos por esta alteração, serão posicionados nas novas classes da categoria, mantidos os atuais valores de salário ou vencimento. Esta nova estrutura não prejudicará a tramitação e a solução de pedidos de transferência e movimentação de servidores, até a data de vigência da nova lei, ainda a ser aprovada ■



Seis páginas de notícias curtas destinadas de maneira específica ao servidor público. Por isso a seção é intitulada «Leitura Dinâmica»



## O SERVIDOR PERGUNTA E O SINAPRO RESPONDE

Até o final deste ano estará funcionando no Ministério da Administração, o Sistema Nacional de Protocolo, que permitirá a localização imediata de qualquer processo que tramitar no serviço público. O sistema será implantado em três fases e até o final do próximo ano estará ligando todos os órgãos da administração pública no país. As informações serão fornecidas aos usuários através de telefone, incluindo um serviço de informática.

Na primeira fase de implantação, o SINAPRO processará os documentos existentes no próprio Ministério da Administração, sendo posteriormente estendido a outros ministérios.

A partir daí, já na última etapa, vai interligar todos os órgãos da administração federal permitindo, inclusive, que a consulta seja feita de qualquer estado do país. Com isso, bastará a qualquer cidadão discar um número telefônico — serão apenas três, para facilitar a memorização — para saber imediatamente onde se encontra seu processo, em que seção, com que funcionário e, até mesmo o telefone e o ramo para a localização deste funcionário. Ao mesmo tempo, os ministérios terão, a cada 15 dias, um quadro geral da situação dos processos de sua área, o que impedirá que qualquer documentação venha a ser arquivada ou engavetada sem fiscalização. Nenhum processo, a partir da implantação do SINAPRO

poderá ter sua tramitação interrompida, desde sua entrada até o parecer final sobre o assunto. Com isto, a administração pública se torna «transparente».

Segundo técnicos especializados do Ministério da Administração, o protocolo do serviço público, ao longo de 20 anos de autoritarismo, ficou sobrecarregado não só com o acúmulo de trabalho, mas com o próprio manuseio dos processos que oferece uma margem muito grande de risco. Com o auxílio da automação, este problema será reduzido ao mínimo. Atualmente, a maioria dos processos existentes no serviço público dispensável, já que grande parte deles são documentos — transformados em processos como telexograma, avisos,

memorandos, telex-relatórios, ofícios e até mesmo cartas e bilhetes. A consequência inevitável deste manuseio foi o congestionamento de arquivos, gavetas e pastas e o emperramento de todo o setor de protocolo.

Ao abolir este quadro — os caos — o novo sistema garantirá ao serviço público maior racionalidade, rentabilidade e agilidade na administração dos serviços. Um sistema semelhante — com muito êxito — funciona hoje em Goiás, e também no ministério da Fazenda, so que neste último não é utilizado o telefone.

Com a implantação do SINAPRO, o setor de protocolo de qualquer órgão público passará a exercer quatro funções, ao invés das sete de hoje. Compete agora ao protocolo fornecer a senha e responder às consultas do público, consultas internas, do próprio Governo, emitir «relação de remessa» para acompanhar cada processo, receber relação de movimentação para atualizar o fichário e desarquivar todas as fichas envolvidas no processo quando for preciso atualizá-las. Automatizado, o protocolo ficará responsável apenas pela emissão da senha — número do processo — respondendo a consultas, formação de processos e promoção de cadastramento.

Uma das grandes vantagens do sistema mecanizado consiste no fim das fichas de atualização das movimentações, trabalho que prejudica muito o serviço dos funcionários do setor, obrigados a renova-las de tempos em tempos, uma vez que se rasgam com o frequente manuseio.

Suprimem-se as anotações manuais, examinando o motivo principal do congestionamento do serviço público, reduzem-se os arquivos, proporcionando ainda a redução do acúmulo de papel e permitindo maior espaço útil ao setor. Diariamente, os funcionários do protocolo terão à sua disposição uma listagem preparada pelo computador, com posição atualizada, dia-a-dia, de todos os processos. ■

## «Fala Cidadão» já funciona

Os Ministérios da Administração, da Fazenda e da Previdência Social são os órgãos que mais recebem e respondem atualmente a consultas da população, enviadas ao Ministério da Desburocratização, através do projeto «Fala Cidadão», que funciona em 18 cidades brasileiras. Até agora, mais de 4 mil sugestões, queixas e reclamações já foram enviadas e, desse total, 860 respostas foram enviadas pelos ministérios, Congresso Nacional, governos estaduais e pelo Poder Judiciário. O Ministério da Administração tem mantido um bom nível de respostas, segundo informa o ministro Paulo Lustosa, da Desburocratização. ■



## Concursos garantidos

Os decretos assinados pelo Presidente José Sarney proibindo a contratação para preenchimento de vagas abertas no serviço público por aposentadoria ou invalidez não atingem os concursos públicos já autorizados pelo Ministério da Administração. Os concursos já marcados serão realizados nas datas previstas. ■

## Governo revê FAS e DAS

A Comissão da Reforma Administrativa vai examinar proposta para regulamentar a ocupação de Direção e Função de Assessoramento Superiores — DAS e FAS. Segundo o ministro Aluizio Alves, isto é necessário para estimular a carreira do funcionário público, de forma que ele possa alcançar cargos de direção, acabando com a política de clientelismo. Para o ministro, estes cargos passam a ser usados como forma de contornar os impedimentos legais a contratações em períodos eleitorais. ■



## Bordadeiras têm contrato

A contratação de servidores públicos como empacatador, bordadeira e modelo vivo são alguns exemplos dos disparates detectados por um levantamento feito em 134 órgãos fora de Brasília, já entregue ao Ministro da Administração, Aluizio Alves. De acordo com a pesquisa, existem datilógrafos que recebem salários superiores aos de agente administrativo em final de carreira, gratificação de insalubridade para motoristas e exonerações de servidores, contratados logo depois com salários maiores. O ministro recebe, ainda neste mês, levantamento completo das irregularidades cometidas em questões de pessoal na administração direta e autarquias. A Secretaria de Pessoal Civil do Ministério da Administração já terminou a segunda etapa do levantamento feito junto a 85 órgãos públicos de Brasília. ■

Marcos Moreira e Ydê Afonso venceram o concurso de arte do servidor



## Servidor faz arte e expõe

Uma passagem de ida e volta ao Rio de Janeiro, com direito a estadia de três dias, foi o prêmio dado a cada um dos vencedores da I Exposição de Arte do Servidor Público, realizada no mês passado em Brasília, no Ginásio de Esportes, promovida pela FUNCEP. Dos 84 expositores que ali apresentaram 246 trabalhos, destacaram-se, em primeiro lugar, os funcionários Ydê Afonso, da Fundação Educacional do Distrito Federal, com a obra em pintura «Ritual IV»; e Marcos Jessé Moreira, do Ministério da Educação e Cultura, com trabalho em pintura. Também Rogério Santiago Paes Neto, do Ministério da Fazenda, ganhou o primeiro lugar, com sua escultura «o duende Capoeira». Em segundo lugar na categoria esculturas, ficaram Fátima Bueno de Oliveira, da Câmara dos Deputados, Mariane Nunes Pereira, da Fundação do Serviço Social do DF, e Raul Bezerra Filho, do Ministério das Relações Exteriores.

Fizeram parte da mostra, que durou cinco dias, trabalhos em porcelana, cerâmica, barro, madeira e pedras, além de quadros a óleo, pinturas em couro e sobre o feltro, desenhos em nanquim e tapeçaria. ■



## Pessoal vai fazer dieta

«Extirpar as gorduras que possam ser detectadas». Esse eufemismo dietético está sendo utilizado pela Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) para denominar a demissão que deverá ocorrer nos quadros de pessoal das empresas estatais, segundo confirmação feita pelo titular da SEST, Henri Philippe Reichstul, recentemente à imprensa.

A meta desse «regime» é reduzir a obesidade da folha das estatais em pelo menos 1% (cerca de Cr\$ 350 bilhões) proporcionando uma economia

significativa aos cofres públicos. O Governo, de acordo com Reichstul, está confiante na capacidade de absorção dos funcionários das estatais pelo setor privado, lomando por base o reaquecimento da economia e a consequente criação de novos empregos e uma oferta de melhores salários.

Nessa previsão também se pendura a esperança do Governo de evitar uma demissão em massa no setor público e, com isso, o agravamento das tensões sociais. Para reforçar essa esperança, a SEST aposta na capacidade produtiva de algumas estatais que poderiam receber o repasse de empregados proveniente dos



cortes nas menos produtivas. Nessa área, os cálculos da Secretaria indicam que de um total de 1,2 milhão de empregados das estatais, apenas 60 mil estão nas empresas produtivas.

Reichstul explica porque prefere usar calorias em lugar de demissões: Não pretendemos, reduzir os gastos de pessoal nas estatais, mas sim enxugar os setores ociosos, dentro de uma política de moralização do setor público. Se com essa medida economizarmos recursos, será apenas uma boa consequência. Ele não quis falar no montante que poderia ser economizado com o aperto, embora a indicação do corte de 1% seja significativa.

Até 1988 serão auditadas 60 empresas estatais, que fornecerão uma radiografia bastante completa de cada uma. Aí, a análise individual de cada caso permitirá a definição do grau de aperto no respectivo cinto.

Junto com o aperto virá a «recomendação médica de não ingerir novas calorias», isto é, a proibição de novas contratações será mantida em 1986 para garantir o saneamento de pessoal nas empresas do Governo. ■

## Plano muda os salários

Com a modificação do Plano de Cargos e Salários dentro do Estatuto do Servidor Público, finalmente terminam as distorções entre funcionários que exercem a mesma função com salários diferentes. Hoje, enquanto a lei prevê a existência de apenas 35 níveis salariais para o servidor de nível médio e de 25 para o de nível superior, há, na prática, 374 níveis de salários. Em alguns casos, a diferença entre um e outro é de apenas 2 ou 3 por cento. O que se pretende com a mudança é que para cada promoção a competência seja o fator relevante. ■

## REFORMA

Esperar não foi em vão. Chegou a hora



O Caminho é o de não Voltar



## O Boletim da reforma

Além da *Revista do Serviço Público*, que está sendo relançada, o Ministério da Administração edita o *Reforma*, boletim mensal, com informações específicas sobre a Reforma Administrativa, com noticiário das seis Câmaras em que foi dividida a Comissão Geral da Reforma Administrativa. O *Reforma* nº 1, de outubro, teve em sua capa as mensagens do presidente José Sarney e do ministro Aluizio Alves, ainda no *Reforma*, entrevista com o ministro do Planejamento, João Sayad, e notícias de interesse do servidor. O *Boletim da Reforma*, nº 2, já está sendo distribuído. ■

## Mudança com novo Estatuto

Existem 16 diferenças básicas entre o atual Estatuto do Funcionalismo Público — Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 — e o novo texto elaborado pela Câmara IV da Comissão Geral para a Reforma Administrativa do Governo. A maior novidade é a possibilidade de sindicalização do funcionário público dentro do sindicato de sua categoria profissional, sem permitir, contudo, a criação de um sindicato para o servidor público. Como a lei em vigor, o anteprojeto do novo Estatuto é omissivo quanto ao direito de greve no serviço público, mas concede licença remunerada aos servidores eleitos para mandatos classistas — de até dois anos consecutivos — em entidades representativas de funcionários de âmbito nacional, para cargos de presidente, secretário e tesoureiro.

Com a aprovação do anteprojeto, todos os cálculos financeiros para a concessão de benefícios passam a ser feitos sobre a remuneração total do servidor, e não mais apenas sobre o seu salário,

conforme a lei atual. Isto quer dizer que os funcionários públicos, ao se aposentarem, saírem de férias ou de licença, receberão como benefício o somatório de todos os seus vencimentos: salário mais gratificações. O texto, elaborado com base na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) institui também a conversão, em dinheiro, de até um terço — 10 dias — do período de férias do funcionário.

O novo estatuto transforma, ainda, o quinquênio em anuênio; estabelece a concessão do 13º salário aos funcionários estatutários; amplia o tempo do estágio probatório de um para dois anos; determina a paridade de direitos entre aposentados e funcionários na ativa; diminui o prazo para a licença especial (licença prêmio) — que hoje é para cada dez anos de serviço efetivo, seis meses de licença remunerada — para cinco anos com três meses de licença remunerada. Também fica determinada a conversão em dinheiro ou contagem em dobro do tempo das licenças, caso o funcionário não as goze. Por último, o texto deixa de fora a discussão sobre o salário família que deve ser analisada no Plano de Assistência. ■

## Conselho de quem sabe

Cerca de 40 empresas estatais terão, a partir do próximo ano, em seu Conselho Administrativo, um novo membro: a ser indicado pelo Governo: um empresário do setor privado que não faça parte do mesmo setor e que não seja fornecedor ou comprador direto da empresa estatal em que atuará como conselheiro. A informação é do coordenador do cadastro geral da Secretaria de Controle das Estatais (Sest), Paulo Knippel Galletta, e a medida virá no bojo das determinações constantes do pacote econômico a ser lançado pelo Governo até o final deste ano. Os 80 empresários nacio-

nais definidos pela Sest como os que mais correspondem ao perfil procurado pelo governo foram selecionados a partir da listagem anual dos melhores e mais conceituados empresários privados do país, e já estão sendo sondados para que até o final do ano sejam empossados em seus novos cargos. O único nome confirmado, segundo Paulo Galletta, é o de Antônio Erminio de Moraes, mas há vários empresários da Federação das Indústrias de São Paulo cogitados para o cargo em grandes estatais como a Vale do Rio Doce, a Siderbrás, Eletrobrás, e a Telebrás, entre outras.

## Uma escola à francesa

O ministro Aluizio Alves está estudando a possibilidade de criação, no Brasil, de uma escola nacional de administração, a exemplo da que existe na França. Para tanto, recebeu a visita do professor Simon Norah, diretor da Escola Nacional de Administração da França, com quem trocou idéias sobre o treinamento do servidor público. Na França, a escola de administração forma anualmente 150 alunos, metade dos quais de funcionários públicos que fazem o curso como reciclagem, e outra metade de alunos que se preparam para entrar no serviço público.



## Transporte terá vale

Os servidores públicos da administração federal, direta ou indireta, também poderão ser beneficiados com a criação do vale-transporte, projeto de lei do executivo aprovado pela Câmara dos Deputados, que estabelece que o empregador, pessoa jurídica ou física, deverá antecipar ao trabalhador o vale-transporte para utilização efetiva em despesas de deslocamento, residência-trabalho e vice-versa, mediante celebração de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho. Para que o projeto se estenda aos funcionários da União, o deputado Horário Ortiz, relator da mensagem do Executivo, apresentou substitutivo que estimula a medida à Comissão de Transporte da Câmara, destinando o vale à utilização no sistema de transporte coletivo público urbano, intermunicipal e interestadual. O vale transporte, concedido nas condições e limites estabelecido por lei, no que se refere à contribuição do empregador, não tem natureza salarial.

## Tabelas vão acabar

O ministro da Administração, Aluizio Alves, já entregou ao presidente José Sarney o projeto de lei que vai regularizar a situação dos 136 mil servidores lotados em tabelas especiais. A proposta prevê o enquadramento destes funcionários na tabela permanente do serviço público, mediante processo seletivo que terá a supervisão do Ministério da Administração. O enquadramento será feito no nível inicial da carreira, prevendo complementação salarial e com os próximos reajustes incidindo sobre este percentual, com contagem retroativa do tempo de serviço.

Como forma de ampliar a participação da sociedade na reforma do serviço público, está funcionando, no Ministério da Administração, o Projeto Cidadão da reforma Administrativa, que até agora já recebeu mais de 200 solicitações. São cartas ou telefonemas com sugestões e informações sobre a administração pública. Estas questões são encaminhados aos departamentos competentes e respondidas via correio. Para participar do Projeto basta escrever para a Diretoria de Organização Administrativa da FUNCEP — Fundação Centro de Formação do Servidor Público — no Setor de áreas Isoladas Sul, área 1, CEP 70.610, Brasília, DF, ou telefonar para (061) 245.5909, ramal 147.

## Ministério remaneja

■ A partir de 1º de janeiro do próximo ano, 250 mil funcionários ociosos da administração direta e autárquica — existem 500 mil — serão remanejados, uma vez nesta data que expira o prazo estabelecido em decreto pelo presidente José Sarney para que os ministros remetam ao Ministério da Administração levantamentos da situação de todo o seu pessoal. Antes de dar início ao remanejamento, o ministro Aluizio Alves pretende ouvir todos os servidores, através de questionários, para saber que tipo de atividade cada um exerce, se está satisfeito com o que faz e quais seus objetivos futuros. Enquanto o ministro não tiver em mãos todos os dados da pesquisa, os novos Ministérios continuarão com problema de falta de pessoal, funcionando de forma precária. O ministério da Cultura, por exemplo, tem um número mínimo de servidores, cedidos por outros órgãos, porque a contratação está proibida por decreto presidencial. Segundo informações, o ministro Aluizio Pimenta já requisitou ao ministro da Administração 205 funcionários. ■



## Aposentadoria com 10 anos

■ Baixar a folha de pagamento de pessoal do Governo, que em 86 deverá situar-se entre Cr\$ 96,8 e Cr\$ 122 trilhões (conforme o reajuste de janeiro) é um dos principais argumentos a favor da proposta apresentada pelos ministros Aluizio Alves, da Administração, e João Sayad, do Planejamento, para oferecer ao servidor público a opção pela aposentadoria voluntária a partir dos dez anos de trabalho. A idéia original propunha a opção a partir dos 20 anos, mas evoluiu para dez em razão do universo a ser

atingido para que a medida surta realmente os efeitos desejados.

Junto com o estímulo à aposentadoria voluntária, o Governo adotará outras medidas, tais como manter a proibição de contratações de novos funcionários no próximo ano e promover uma paulatina redução dos seus quadros, sobretudo na área das estatais. Essa redução se fará inapelavelmente, porém de forma não traumática. Para operacionalizar a aposentadoria voluntária aos dez anos (caso o Ministério da Fazenda concorde e o Presidente Sarney aprove), o governo terá que enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei estipulando um prazo para a opção. ■

## Cálculo sobre maior INPC

■ O índice do próximo reajuste de vencimentos do funcionalismo público da União, a vigorar a partir de 1º de janeiro, deverá ser igual ao maior INPC do segundo semestre deste ano, a exemplo do que ocorreu com o reajuste de julho, quando o Governo aplicou o índice de correção dos salários de maio, 89 por cento, o maior do primeiro semestre. O ministro da Administração, Aluizio Alves, espera submeter o projeto de reajuste ao presidente José Sarney a tempo de ser encaminhado à apreciação do Congresso Nacional. ■



**A** contribuição do exterior para a reorganização administrativa brasileira: o professor Michael Hansen, da American University, dá palestra sobre Administração Pública, no auditório da Funcep. Na foto, o professor Hansen, ao microfone, e o presidente da Funcep, Paulo César Catalano, o anfitrião. A palestra encerrou o painel de lançamento da comissão de Reforma Administrativa, dia 1º de agosto.

# FUNCEP

Um lema,  
um propósito:  
servidor bem  
formado,  
serviço bem  
Executado



Uma Central de Telex e uma equipe de desenhistas muito bem aparelhada: tecnologia e arte trilham o mesmo caminho



O Centro de Documentação e Informática: aqui são desenvolvidos programas de coleta, armazenamento, tratamento e recuperação e informações científicas e tecnológicas. É o serviço público brasileiro na era do computador

Tudo começou a 3 de dezembro de 1980, quando através da Lei nº 6.871 foi criada a Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP. Estava lançado o desafio de adequar o serviço público brasileiro aos novos tempos e principalmente de livrá-lo da imagem de ineficiência que o caracterizava.

Vinculada ao DASP, sua meta é aprimorar, formar e treinar o servidor com informação profissional atualizada e eficiente, contribuindo ao mesmo tempo para seu bem-estar e lazer. Assim, a FUNCEP age como órgão de apoio, através de cursos, bolsas de estudos, recrutamento e seleção de pessoal, ensino à distância e concursos visando incentivar a produção de trabalhos inéditos relativos ao serviço público.

Até o final do ano a atual administração, presidida por Paulo Catalano, pretende atingir 10.000 servidores através de um Programa de Treinamento Básico em todo o País. Em seminários, painéis e mesas-redondas estão sendo discutidos temas relacionados com a Reforma Administrativa. E pela TV Executiva, via Embratel, o Fórum de Debates é levado a todos os Estados. Apesar de localizada em Brasília, e com um escritório funcional no Rio

de Janeiro, a FUNCEP consegue atender e treinar servidores de todo o Brasil, em tarefas de pesquisa, análise, adequação e suporte ao aprimoramento funcional.

## A SEDE

Ocupando 48.000 metros quadrados no Setor de Áreas Isoladas Sul, nos 19.200 metros quadrados construídos funcionam: hotel, com capacidade para 400 pessoas, restaurante, lanchonete; 22 salas de aula para até 50 participantes; biblioteca; cine-auditório de 300 lugares com cabines para tradução simultânea em três canais, projeção de filmes em 35, 16 e 8mm, projeção de slides, vídeo-cassete e retroprojetores; quatro anfiteatros com um total de 160 poltronas; salas de apoio; Centro de Processamento de Dados (CPD); telex e serviços de telefonia local, nacional e internacional; caixa de coleta dos Correios e posto de serviço do Banco do Brasil, além de posto médico.

Mais: piscina olímpica, sala de ginástica e musculação, ginásio com quadras de vôlei, futebol de salão e basquete, e ainda quadras externas para vôlei, peteca, basquete, futebol soquete e tênis.

A FUNCEP também administra o



O moderno auditório, onde se realizam com freqüência debates, seminários, simpósios, e uma pequena amostra de trabalhos da FUNCEP. Embaixo, à esquerda, a recepção do edifício-sede, com as indicações indispensáveis



Clube do Servidor Público, com 55 mil metros quadrados no Setor de Clubes Norte, dispendo de seis piscinas, quatro quadras polivalentes para vôlei, basquete e peteca, quadra para futebol de salão, pista de aeromodelismo, sauna, três lanchonetes e um restaurante, pista oficial de bicicross, playground, minicirco e berçário.

#### APOIO

Como pólo gerador de tecnologia gerencial, a FUNCEP não se propõe a ser uma concorrente na área de desenvolvimento de recursos humanos, mas um potencializador de es-

forços voltados para o ganho de eficiência no aparelho estatal. Os critérios de recrutamento e seleção de novos administradores públicos tradicionalmente não privilegiavam a competência como requisito básico para o exercício da função, daí a necessidade de oferta de educação profissional adequada em Administração Pública.

É reconhecida a carência de recursos humanos qualificados, e assim a FUNCEP colabora com os órgãos e unidades do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC), no sentido de formular e conduzir suas políticas internas, promovendo a adaptação e a difusão de conhecimentos e tecnologias que visam sempre a qualidade e a eficácia.

Dentro do esquema geral de atuação, três segmentos se destacam: ações voltadas para o nível gerencial, para o nível técnico e para a tecnologia educacional e organizacional. Neles está o suporte para o melhor desempenho das funções no setor público, com unidades operacionais ágeis e específicas.

Qualquer órgão da Administração Direta interessado em elaborar e executar um plano de desenvolvimento gerencial poderá firmar con-

vênio com a FUNCEP, que se propõe a oferecer todo o apoio técnico necessário ao planejamento, execução, acompanhamento e avaliação de cada programa, além de participar financeiramente, no limite necessário para assegurar sua incorporação. A condição para a realização desses convênios é o comprometimento do órgão ou entidade com um plano de trabalho em que se desenvolva um processo visando capacitar administradores para o alcance dos resultados desejados.

A FUNCEP oferece serviço de consultoria, divulgando estudos e pesquisas de interesse específico. Na área de documentação e informática são desenvolvidos programas de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações científicas e tecnológicas. Uma biblioteca especializada está capacitada a fornecer bibliografia específica para eventos, sumário de periódicos e boletins.

A partir da produção de meios audiovisuais, editoração (incluindo diagramação e arte-finalização), identificação e implementação do uso de tecnologias para a produção de multimeios, dispendo de pesquisas de informações, opinião de públicos e análise de tendências, a FUNCEP atua como canal de disse-





Lazer, Informação e hospitalidade, juntos na sede da FUNCEP, onde há quadras de esporte, moderna biblioteca e um hotel bem confortável



minação dessas informações, qualquer que seja o público-alvo.

Em seus programas de capacitação dos quadros são analisadas as necessidades organizacionais e de desenvolvimento para ascensão e progressão funcionais e podem ser realizados planos assistenciais, de incentivos aos servidores, de associativismo, culturais e recreativos.

Na área de tecnologia educacional e organizacional, os clientes da FUNCEP têm o diagnóstico de suas necessidades de recursos humanos, com desenvolvimento e testes de material instrucional de suporte, análise e adaptação de modelos para acompanhamento e avaliação. Criando ou apurando tecnologias organizacionais para aplicação à administração pública, os serviços de consultoria levam a estratégias, planos, programas e projetos.

#### CURSOS

A formação do servidor se amplia



com a promoção de cursos de extensão universitária, atualização, aperfeiçoamento e especialização, em convênio com a Universidade de Brasília para a pós-graduação em Auditoria, Administração Financeira e Planejamento e Administração de Recursos Humanos.

São organizados ainda ciclos de palestras para os executivos de alto nível, onde se pretende levar a debate temas atuais e importantes que ajudem os administradores a antecipar a identificação, estudo e propostas de soluções para proble-

mas em que a análise dos valores ambientais influencia o processo decisório. O objetivo é tornar mais eficaz o relacionamento da Administração Pública com o meio ambiente, tendo na clientela o escalão mais alto de cada organização pública, que detém o poder político e ao mesmo tempo o de comando interno.

O Curso Básico de Gerência, destinado aos chefes de departamento, demais dirigentes intermediários e assessores, pode ser ministrado em salas de aula ou à distância — estes para os que não podem se ausentar por longo tempo do trabalho — formando pessoal capacitado para a administração direta e autárquica.

Visando eficiência e buscando eficácia, a FUNCEP se baseia na relação custo-benefício, em mudanças que só serão obtidas com sensibilização e participação dos próprios servidores, apoiando e fortalecendo a Administração para que haja uma conscientização profissional.

## A equipe que comanda a FUNCEP



**Paulo César Catalano**  
Presidente



**Leônidas Lima de Macêdo**  
Diretor de Desenvolvimento de Recursos Humanos



**Hermano Machado Ferrelra Lima**  
Diretor de Estudos e Pesquisas



**Cláudio de Araújo Farla**  
Diretor de Organização Administrativa



**Júlio Catalano**  
Diretor de Administração Financeira



**Luiz Antônio Torres Porpino**  
Superintendente de Lazer e Desportos

## BIBLIOGRAFIA

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO publica, a partir desta edição, um minucioso levantamento bibliográfico com os mais recentes lançamentos sobre a administração pública, instrumento essencial para quem deseja entender a Reforma Administrativa e as razões que levaram à sua adoção pelo Governo Federal.

A coletânea, realizada pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo-FUNDAP — engloba obras das atividades de ensino, assistência técnica organizacional e cooperação técnica internacional. São livros assinados por autores de larga convivência no setor público, tanto nacional como internacional. É o primeiro levantamento deste porte, na área da administração pública, realizado na América Latina. Livros preciosos para quem deseja não apenas ficar bem informado, mas também participar de maneira concreta da Reforma Administrativa do Brasil.

## LEIA E FIQUE POR DENTRO



# BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, *Sérgio Henrique DAIN*, *Sumamis*; SALGADO, *Maria da Graça*

1978 A empresa estatal no Brasil; padrões estruturais e estratégias de ação, s. 1. p., Grupo de Estudo sobre o Setor Público FINEP.

(FUNDAP)

AFFONSO, *Sebastião Batista*

1978 A administração federal direta e as empresas públicas; análise de suas relações, recomendações e alternativas para seu aprimoramento, Brasília, s. c. p.

(FUNDAP)

ALVES, *Evaldo*

s. n. t. Planejamento e programação econômica e sua articulação com as entidades descentralizadas.

(FGV-SP)

ALVES, *Fábio de Carvalho*

1950 As atividades de organização na administração pública brasileira, Rio de Janeiro, DASP, Serviço de Documentação, 42p. (Publicação Avulsa, 340). Tese apres. ao concurso para provimento em cargos de carreira de técnico de administração do O.P. do Departamento Administrativo do Serviço Público, 1949.

(FEA)

BARRETO, *Josias Nunes*

1984 Desenvolvimento gerencial, evolução, valores e prática na administração pública brasileira, São Paulo, (Tese Mesitrado, EAESP/FGV).

(FUNDAP)



BELTRÃO, *Hélio*

1965 Reforma administrativa federal, Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 26p.

(CEPAM/FEA)

1967 Reforma administrativa: filosofia básica, princípios, reforma administrativa e desenvolvimento, Brasília, Departamento de Imprensa Nacional.

(CEPAM)

1968 Reforma Administrativa: filosofia básica, princípios, reforma administrativa e desenvolvimento, Rio de Janeiro, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 100 p.

(FEA)

BRASIL, Instituto de Planejamento Econômico e Social

1978 Estudos para uma lei orgânica da administração federal, Brasília, IPEA/SEMOR, 224 p.

(CEPAM)

1985 Reforma administrativa brasileira: Decretos-Leis 200 e 900, Rio de Janeiro, Forense, 246p. (Coleção Forense Legislação, 1).

(CEPAM)

BRASIL, Ministério do Planejamento e Coordenação, Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR s. d. A experiência brasileira de modernização e reforma administrativa, Brasília, SEMOR, mimeo.

(FUNDAP)

BRASIL, Presidência da República, Programa Nacional de Desburocratização.

1983 Desburocratização: estados e municípios, Brasília, 80p.

(CEPAM)

BRASIL, Presidência da República, Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa.

1964 Reforma administrativa federal de 1963, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 4 v.

(FEA/FUNDAP)

CAIDEN, *Geral E.*

1974 Administração do desenvolvimento e reforma administrativa, In: FGV — Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro — Inovação na administração pública, Tradução de Ana Maria de Carvalho Coelho, Rio de Janeiro, pp. 1-20.

(FUNDAP)

Consejo Interamericano económico y Social

1955 La administración pública en la América Latina, Washington, D.C., Unión Panamericana, 97p.

(PFG-SP)

CORNEJO KLASCHEN, *Roberto*

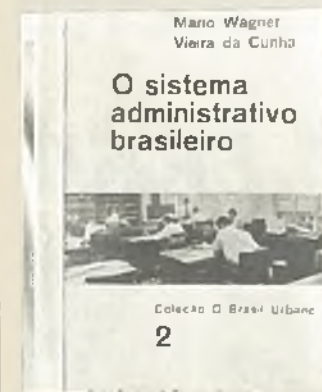
1971 Reforma macro-administrativa en el Perú, s.l.p., s. c.

(EGV-RJ)

CRISILV, *pseud.*

165 Reforma administrativa brasileira, Rio de Janeiro, Serviço Público Federal.

(FGV-RJ)



CUNHA, *Mário Wagner Vieira da*

1963 O sistema administrativo brasileiro; 1930/1950, Rio de Janeiro, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

(FUNDAP)

DESBUROCRATIZAÇÃO:...

1982 Desburocratização: idéias fundamentais, Brasília, Programa Nacional de Desburocratização, 120p.

(CEPAM)

1982 Desburocratização: medidas adotadas, Brasília, Programa Nacional de Desburocratização, 48p, supl.

(CEPAM)

DIAS, José de Nazaré Teixeira

1968 A reforma administrativa de 1967, Rio de Janeiro, FGV, (Cadernos de Administração pública, 73).

(FUNDAP)

1969 A reforma administrativa,

2 ed. Rio de Janeiro, FGV, 336p. (Cadernos de Administração Pública, 73).

(FEA)

EISENSTADT, *S.N.*

1973 Burocracia, burocratização e desburocratização — condições de desenvolvimento

burocráticas, In: ETZIONI, A., Organizações complexas, São Paulo, Atlas, pp. 263-70.

(FUNDAP)

FELICISSIMO, *José Roberto*

1982 Desenho organizacional e estratégias de mudança na administração pública brasileira, revistando a literatura, São Paulo, FUNDAP, mimeo, Projeto Evolução Administrativa do Governo do Estado de São Paulo.

(FUNDAP)

FRANCO SOBRINHO, *Manoel de Oliveira*

1983 Comentários à reforma administrativa federal, exegese do decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com as modificações introduzidas pela legislação posterior, 2. ed. São Paulo, Saraiva 443p.

(CEPAM)

GARCIA, *Fernando Coutinho*

1977, Modernização e reforma administrativa no Brasil; uma interpretação dos impasses e um projeto alternativo, Rio Grande do Sul, mimeo.

(FUNDAP)

GARCIA, *Fernando Coutinho et alii*

1978 Modernização administrativa: coletânea de monografia, Brasília, IPEA/SEMOR, 432p.

(FEA)

INAP — Instituto Nacional de Administração Pública

1975 Reforma administrativa: experiências latino-americanas, México.

(FUNDAP)

1982 Tendências das reformas administrativas no Estado de São Paulo, São Paulo, FUNDAP, mimeo, Projeto Evolução da Estrutura Administrativa do Governo do Estado de São Paulo

(FUNDAP)





LEAL, Victor Nunes

1967 Três Ensaios de Administração, Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, Biblioteca da Universidade de Brasília.

MALPICA FAUSTOR, Carlos & ALAYZA MUJICA, Ernesto

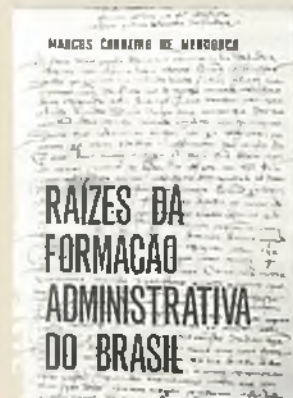
1973 Instrumentos metodológicos para la reforma de la administración pública. In: *Seminário Interamericano de Reforma Administrativa*, 1, Rio de Janeiro, 1973. Rio de Janeiro, MINIPLAN/SEMOR, FGV/EIAP.

(FGV-RJ)

MATOS, Francisco Gomes de

1980 Desburocratização: renovação de empresa; desenvolvimento organizacional; desenvolvimento gerencial. 3. ed. São Paulo, Atlas, 174p.

(ICEPAM)



MENDONÇA, Marcos Carneiro de

1972 Raízes da Formação Administrativa do Brasil, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Conselho Federal de Cultura, Biblioteca da Universidade de Brasília.

MARCELINO, Gileno, 1938

Descentralização em ciência e tecnologia/Gileno Marcelino. — São Paulo: Cortez. (Brasília): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1985.

Bibliografia.

1. Ciência e Estado — Brasil. 2. Tecnologia e Estado — Brasil. I. Título.

(ICEPAM)

MELLO, Celso Antonio Bandeira de

\* 1968 Natureza e regime jurídico das autarquias. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais 515p.

(ICEPAM)

\* 1975 Prestação de serviços públicos e administração indireta. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 180p.

(ICEPAM)

\* 1965 A descentralização administrativa e a realidade municipal brasileira. In: BEMIS, George W., org. Administração estadual, Rio de Janeiro, FGV, pp. 379-396.

(FUNDAP)

MENDONÇA, Luis Carneiro de

1984 A participação do cidadão nas decisões da administração pública. Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 14 p. ICAD EBAP, 30)

(FUNDAP)

MEDEIROS, Océlio de

1946 Reorganização municipal; problemas de municipalização de serviço. 2. ed. Rio de Janeiro, Irmãos Pongetti.

(FUNDAP)

MEIRELLES, Hely Lopes

1985 Direito Administrativo Brasileiro. 11. ed. atual. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 699p.

MODERNIZAÇÃO administrativa...

1980 Modernização administrativa; coletânea de monografia, 2ª. Brasília, IPEA/SEMOR.

(FUNDAP)



MOTA, Paulo Roberto e CARAVANTES, Geraldo R.

1979 Planejamento Organizacional — Dimensões Sistêmico-Gerenciais. In: Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 249 p.

NASCIMENTO, Kleber Tatinge do

\* 1966 Change strategy and system; administrative reform in Brazil. Los Angeles, University of Southern California, International Public Administration Center, (Tese)

(FGV-RJ)

\* 1969 Elementos para la formulación de un modelo brasileiro de estratégia de reforma administrativa. Rio de Janeiro, FGV/EIAP

(FGV-RJ)

OCHS, Smil & PINTO, Aluisio Loureiro

1973 Modernização e reforma administrativa do governo federal brasileiro; quatro décadas de experiência. In: *Seminário Interamericano de Reforma Administrativa*, 1, Rio de Janeiro, 1973. Rio de Janeiro, MINIPLAN/SEMOR, fgv/EIAP.

(FGV-RJ/FUNDAP)

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser

1964 Centralização e descentralização — São Paulo, FGV, mar.

(FUNDAP)

SANTOS, Wanderley Guilherme dos

1979 Centralização burocrática e renovação de elites; estudo preliminar sobre a adminis-

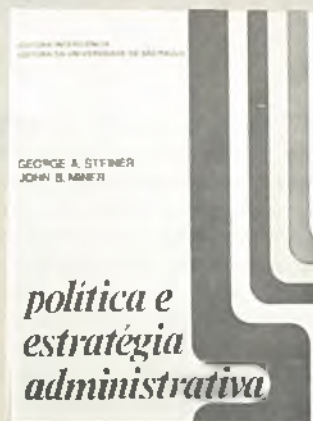
tração federal descentralizada. Rio de Janeiro, SEMOR/IUPERJ. (IUPERJ — Relatório de Pesquisa).

(FUNDAP)

SILVA, José Flamarion Pelúcio

1982 Burocracia e administração pública brasileira, São Paulo, 195p. Tese mestrado — FEA/USP)

(FEA)



STEINER, George A.

Política e estratégia administrativa/George A. Steiner (e) John B. Miner; tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. — Rio de Janeiro: Interciência; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1981.

Tradução de: Management policy and strategy

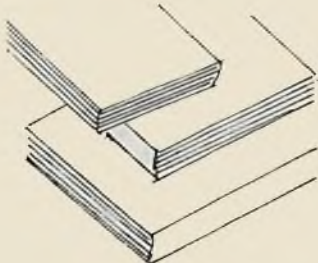
Bibliografia

1. Administração de empresas I. Miner, John B. II. Título.

WAHRLICH, Beatriz M. de S.

s. d. Reforma administrativa federal brasileira; passado e presente. In: *Seminário Interamericano de Reforma Administrativa*, 1, Rio de Janeiro.

(FGV-FUNDAP)



# Descentralização em Ciência e Tecnologia

Para o Brasil, a década dos anos 80 se caracteriza pelo término de um ciclo político, de um ciclo econômico e, em especial, pelo início de um ciclo tecnológico. A sociedade brasileira conseguiu alcançar uma maturidade política que se reflete na democratização do País e na maior participação nas decisões do governo. A euforia econômica, respaldada na poupança externa, deu lugar a um ambiente de escassez de recursos. No setor industrial e agropecuário, os avanços da tecnologia e as conquistas do conhecimento têm provocado uma profunda transformação no processo produtivo.

Com resultado da dinâmica desses ciclos, a década dos anos 80 está sendo marcada por profundas mudanças no sistema de ciência e tecnologia. São algumas destas mutações que o Prof. Dr. Gileno Fernandes Marcelino estuda e descreve nesta sua obra. A criação de sistemas estaduais de ciência e tecnologia resulta das descentralização e maior participação no desenvolvimento científico e tecnológico que tem afetado todas as regiões brasileiras independentemente do seu estágio de desenvolvimento sócio-econômico.

Neste trabalho, o autor combina sua grande capacidade de pesquisador à sua vasta experiência de analista do sistema de C&T em várias regiões do Brasil. Dotado de sólida formação acadêmica e extensa vivência profissional nos campos da Administração, da Comunicação, da Ciência Política e do Direito, ele reflete neste trabalho os esforços de descentralização do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia. É com base nesta formação multidisciplinar que ele levanta a ques-



tão central da descentralização do poder no sistema de ciência e tecnologia e o reflexo desta descentralização no planejamento e na estrutura do sistema.

A descrição do modelo adotado e sua dinâmica sob os aspectos jurídicos, administrativos e políticos torna a pesquisa um registro valioso sobre as origens e o momento histórico atravessado pelo Sistema de C&T. A análise crítica, o modelo de descentralização proposto e as recomendações feitas tornam a obra um rico acervo de reflexões úteis para os responsáveis pelo delineamento e implantação de sistemas estaduais de C&T e para aqueles que tratam de sua avaliação.

Apesar da complexidade do tema, a obra segmenta o problema em várias partes e oferece para cada uma delas recomendações resultantes da análise feita e da experiência profissional. Evidentemente como qualquer tema complexo, a obra não é definitiva. Ela abre e provoca o debate sobre a alocação dos recursos escassos para a dinamização do sistema de C&T. Ela induz à reflexão sobre a distribuição do poder nesta área a nível nacional, regional e estadual. Ela incita a busca de novos modelos organizacionais adaptáveis às várias realidades sócio-culturais do País. Ela contribui para com aqueles interessados na busca de um modelo nacional de desenvolvimento científico e tecnológico partindo da diversidade de contextos regionais. Com isto as experiências são registradas, analisadas e criticadas e a busca continua. Busca interminável que tem por objetivo o avanço do conhecimento e a colocação da tecnologia a serviço do homem e de sua cultura.

*Jacques Marcovitch*

# 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 acionamentos sistemáticos de informações, tem 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 Planejamento da Presidência da República  
Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa  
Gerência de Informações — GINF



# SEMOR

SAS — Quadra 06 — Bloco "O" — 4º andar — Fones:  
1061) 223-2459 e 215-4372 — CEP 70.070 — Brasília-DF.

**PERGUNTAR  
NÃO OFENDE.**

div - diferença que vale

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.

# REFORMA ADMINISTRATIVA.



## AGORA VAL.



### OS CINCO PONTOS.

- Liberdade
- Desenvolvimento
- Opção Social
- Identidade Cultural
- Soberania e Independência

---

**MINISTÉRIO DA  
ADMINISTRAÇÃO**  
Presidente José Sarney

---