

## **três experiências em reformas administrativas estaduais 1964-1967**

Comunicação apresentada à III CONFERÊNCIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA pelo Prof. Jorge Hage Sobrinho — Chefe da Divisão de Assistência Técnica do Instituto de Serviço Público da Universidade Federal da Bahia.

A função de assistência técnica de um órgão como o Instituto de Serviço Público, aos Governos Estaduais, para ajustar suas administrações ao ritmo do desenvolvimento sócio-econômico e para nêle melhor influir, pressupõe e baseia-se em constante pesquisa da realidade e reflexão teórica sobre fatos, muito mais indutiva que dedutiva, e tem que ser suficientemente flexível para comportar toda a gama de variáveis do real.

Com esta afirmação o Instituto de Serviço Público da Universidade Federal da Bahia apresenta-se a esta magna Conferência Nacional, muito honrado com o convite que lhe estenderam os organizadores do en-

contro, e pretendendo aproveitar a oportunidade para discutir, com esta elite profissional aqui presente, os resultados da sua experiência de três anos de existência. Assim, o ISP encara este momento como um daqueles de reflexão em que se faz explícita a tarefa de teorizar a ação, e assim o incorpora ao seu processo natural e contínuo de trabalho.

Nos últimos três anos o ISP teve ocasião de enfrentar três concretizações diferentes de um mesmo fenômeno: a Reforma Administrativa em três Estados do Nordeste. A Bahia foi a nossa primeira grande experiência, de 1964 a 1966; os projetos aí elaborados chamam-se hoje em início de implantação. A partir dos fins do ano passado ocupou-se o ISP em dar assistência, para reforma, aos Estados do Maranhão e do Piauí; nestes Estados nos encontramos, presentemente, em fase de análise e projetamento na maioria dos setores, em fase de implantação em outros, e ainda em levantamentos em alguns.

Outros Estados já solicitam a assistência do ISP para trabalhos semelhantes, e os contatos iniciais vêm sendo mantidos. É o caso de Alagoas, por exemplo.

Os diversos meios de que foi obrigada a lançar mãos a equipe técnica ISPiana permitem-nos, agora, refletir sobre os métodos mais válidos de apreender e modificar a realidade.

A primeira grande questão que propomos para reflexão é a da **oportunidade do movimento de reformas administrativas**, e conseqüentemente, a dos **objetivos** de uma reforma. É lugar comum que o Brasil, e muito particularmente o Nordeste, atravessa fase de arrancada desenvolvimentista nos últimos anos. No Nordeste, a ação benéfica dos poderosos instrumentos da SUDENE e do Banco do Nordeste, como também dos Bancos Estaduais de Desenvolvimento e outros organismos, realizou o milagre de acelerar, a um ritmo dos mais altos, a taxa de crescimento econômico, e, maior milagre ainda, a transformação do clima psicológico relacionado com a palavra "Nordeste", que hoje é sinônimo de "otimismo". Isto, evidentemente, reverte em nova e concreta alimentação ao processo de industrialização ali desencadeado.

Esse processo de desenvolvimento, por sua vez, repercute nas Administrações Públicas Estaduais de duas maneiras:

1.<sup>a</sup> — exigindo o ajustamento do aparelho jurídico-administrativo a uma realidade sócio-econômica que já o ultra-

passou ou que apresenta sintomas evidentes de ultrapassagem próxima; e

2.<sup>o</sup> — exigindo a transformação da Administração Pública em um instrumento dinamizador do processo de desenvolvimento sócio-econômico.

Aí estão, a um só tempo, a justificação da oportunidade e, o que é mais importante, os **objetivos** de uma reforma administrativa.

Por entender assim uma reforma administrativa o ISP procura derivar desta tôdas as demais conclusões que presidem e orientam seu trabalho, e que vêm sendo examinadas, reexaminadas e aprimoradas, com as contínuas reflexões sôbre a sua experiência nestes três anos, as quais veremos a seguir.

Daqueles dois objetivos gerais, desdobram-se os seguintes objetivos específicos:

1.<sup>o</sup> — instituir, no Estado, um sistema permanente de planejamento do desenvolvimento estadual;

2.<sup>o</sup> — instituir, no Estado, um sistema que assegure permanentemente a execução das decisões políticas sôbre o desenvolvimento — diretrizes governamentais;

3.<sup>o</sup> — instituir na própria Administração Estadual, os mecanismos organizacionais permanentes necessários à manutenção e ao aprimoramento dos sistemas administrativos.

É de fundamental importância distinguir, aqui, um outro nível de fixação de objetivos, freqüentemente confundido com os próprios objetivos últimos (gerais ou específicos) da assistência técnica que uma entidade do tipo do ISP presta a um Estado. Chamaríamos a êstes de "objetivos dos convênios" ou de objetivos imediatos e transitórios da entidade assistente, pois são os que se refletem nas faixas dos cronogramas ou nas atividades da rede PERT do próprio trabalho dessas entidades.

São objetivos dêsse tipo:

1.<sup>o</sup> — pesquisar, analisar e projetar normas e instrumentos racionais de administração de pessoal, programação, orçamento, administração financeira, administração de material, administração de serviços auxiliares;

2.<sup>o</sup> — estruturar ou reestruturar os órgãos incumbidos das funções específicas da entidade assistida e aqueles responsáveis pelas atividades de administração geral.

Achamos que é importante distinguir êsses dois níveis de fixação de objetivos, não para abandonar o segundo grupo, é claro, mas para chamar a atenção para a sua insuficiência.

Ainda quando corrigido com o acréscimo da faixa "Implantação" como responsabilidade da entidade assistente, após o "projetamento" ali referido, ainda quando enfatizada a fase da "pesquisa" e assim assegurada a seriedade científica e a validade dos projetos até onde pode ser válido um projeto feito por órgão estranho ao que vai utilizá-lo, ainda quando adicionado um objetivo de "treinamento maciço dos funcionários da entidade assistida", ainda assim, êsses objetivos parecem revelar-se insuficientes como norteadores da ação do assistente.

O **enfoque** da reforma tem que ser definido, inevitavelmente, para assim determinar as suas estratégias na soma ou na justaposição dêsses objetivos com aquêles primeiros. Êles têm que ser vistos, e muito claramente lembrados a cada momento, por quem trabalha em assistência técnica, como um **continuum**, porque a Reforma Administrativa tem que ser encarada e sentida como **um processo contínuo e interminável de aperfeiçoamento da Administração Pública de um Estado, sendo o que comumente se diz "Reforma" apenas um primeiro impulso, um primeiro momento, geralmente limitado, êste sim, aos prazos de um mandato governamental, ou de um Convênio, ou de uma "Verba"**.

As estratégias resultantes de um enfoque assim, envolvem uma infinidade de comportamentos e regras que não caberiam nesta exposição. Entre as que são consideradas, no ISP, como fundamentais, destacamos as seguintes.

É necessário e imprescindível realizar-se um amplo inventário das vontades dominantes ou predominantes na comunidade como um todo, e dentro da estrutura governamental, em particular.

Procurou-se obter isto, na Reforma da Bahia, através dos Simpósios de Políticas Governamentais realizados durante seis meses, com a participação de 1 160 (um mil, cento e sessenta) especialistas, funcionários, representantes classistas e outras autoridades de 400 (quatrocentas) entidades, com a produção de 1 181 (um mil, cento e oitenta e uma) recomendações.

No Maranhão foram obtidas 724 (setecentas e vinte e quatro) recomendações, com 592 (quinhentos e noventa e dois)

participantes de 216 (duzentos e dezesseis) entidades, num período de 4 (quatro) meses. E no Piauí, 593 (quinhentas e noventa e três) recomendações com participação de representantes de 311 (trezentas e onze) entidades, em igual período de 4 (quatro) meses. O grande cuidado a ser observado na adoção dessa medida reside em limitar-se a participação de técnicos altamente qualificados, mas estranhos à comunidade local; dêles, porém, não se deve prescindir, pois, através de uma participação inteligente, têm a alta missão de provocar o debate dos aspectos mais relevantes dos problemas apontados pelos participantes locais.

A validade dessa estratégia aumenta quando ocorre inexistir, como na Bahia àquela ocasião, e agora no Piauí, um Plano de Governo baseado em levantamento recente e exaustivo da realidade sócio-econômica.

Não deve ser esperado, todavia, que os Documentos Informativos e as Recomendações dêsses Simpósios esgotem as necessidades dos grandes levantamentos básicos. O ISP os considera como instrumento satisfatório apenas no que se refere à coleta da situação atual e da opinião da comunidade global. No que se refere à Administração Pública, todavia, outros dispositivos são aplicados, ainda no rol dos grandes diagnósticos: censo geral do funcionalismo; levantamento das atividades de todos os órgãos estaduais — atividades exercidas por lei ou de fato, e atividades pretendidas; levantamento de toda a legislação; levantamento de todas as instalações disponíveis, são alguns exemplos.

Outra finalidade não menos importante perseguida com a realização dos amplos inventários de opinião — especialmente os Simpósios — é o envolvimento geral das autoridades, dos funcionários, e da comunidade atuante, nos programas de reforma.

Um outro instrumento de múltipla finalidade na estratégia das reformas do ISP é o treinamento. A par do envolvimento natural que produz, o treinamento é encarado sob os seguintes aspectos: por um lado, é treinamento **instrumental** para os trabalhos de reforma em si, e por outro, é treinamento para exercício das novas funções, sendo êste último divisível em treinamento básico ou de atitudes, e treinamento específico ou

de habilitação. Em ambos os casos, o que é essencial é a vinculação do treinamento ao programa de assistência técnica, vez que a experiência tem mostrado invariavelmente que o treinado que não é imediata e imprescindivelmente utilizado na tarefa para qual se capacitou, desvia-se, frustra-se ou deixa-se atrair por melhor paga.

Estratégia também fundamental, e, mais ainda, inerente a uma reforma enfocada nos termos acima expostos é a que consiste em criar, logo ao início do processo, os núcleos ou embriões dos futuros sistemas permanentes de planejamento e aperfeiçoamento da Administração Estadual no bôjo do próprio Estado. Estes tomam freqüentemente a forma de assessorias, ainda que com outras denominações. Nos termos do pensamento predominante no ISP, tais assessorias compõem-se em sistema, com uma central, junto ao Governador, e outras setoriais, junto a cada Secretário de Estado, estas subordinadas, técnica-mente apenas, àquela. Tornadas responsáveis, desde o início, pelas funções de programação, tais assessorias, desde que inteligentemente identificados os membros que as hão de compor, dentre técnicos da confiança das autoridades políticas, podem desempenhar satisfatoriamente a tríplice missão de constituir-se 1.º no principal fator de desencadeamento da atitude reformista, 2.º no principal agente da própria reforma e 3.º no embrião que posteriormente dará continuidade ao processo quando se esgotar o prazo da assistência do ISP ao Estado.

Vê-se logo que quando se pretende pensar em adotar Orçamento-Programa, é aí que se tem de situá-lo estruturalmente.

A tarefa de identificar "inteligentemente" os membros que comporão tais assessorias é das mais difíceis e delicadas. Às vêzes pode ser mais recomendável "descobrir" dentre técnicos que gozem da confiança da Governador os que devem compor a Assessoria Central e através deles, informalmente, identificar, nas Secretarias de Estado, os que reúnam melhores condições para compor as Setoriais, colocando-os nos trabalhos que se possa controlar e cuja necessidade e utilidade seja sentida pelos titulares políticos, para depois então formalizar-se a criação dos órgãos e dos cargos correspondentes.

Além dêsses núcleos acima referidos, há que buscar formas, que variarão em cada situação, para que, na medida

do possível, todos os trabalhos de reforma sejam feitos pelos próprios funcionários do Estado assistido. Assim, a missão do técnico do órgão assistente é muito mais de orientador, de treinador, que de executor. Em administrações pouco desenvolvidas e sem muitos recursos humanos, como as do Maranhão e Piauí, torna-se árdua essa tentativa. Mas ainda aí trata-se apenas de adequar as coisas às variações do real. Passa-se, então, a permitir que o técnico da entidade assistente **faça diretamente** muitas coisas, mas **faça com** o pessoal do Estado, a um só tempo fazendo e **ensinando** a fazer. A distância geográfica enfrentada, nas 2 experiências atuais, pelo ISP, não impediu que se tentasse permanentemente agir assim. Nossos técnicos revezam-se em viagens contínuas aos Estados assistidos, e há momentos em que mais de 50% do corpo técnico do ISP está atuando lá, além dos elementos permanentemente lotados nos Escritórios Regionais. E isto é inevitável, pois as atividades de Levantamento e Implantação, pela sua própria natureza, realizam-se no local. Quanto às de Análise e Projeto, que poderiam ser feitas à distância se outra fôsse a filosofia da reforma, são por nós divididas em duas etapas: a primeira elaboração é feita na sede do ISP; em seguida, o projeto é levado a ampla discussão com autoridades e técnicos dos locais e lá mesmo é re-elaborado e apresentado.

Problema importante encontrado no Programa da Bahia, e, até o momento, ausente nos casos do Maranhão e Piauí, foi o do perigo de "alienação" dos funcionários através dos quais predominantemente se procurou realizar a reforma. Verificou-se uma tendência acentuada por parte deles de se desvincular da sua organização (Estado) para se vincular, inclusive em termos de lealdade, à organização assistente (ISP). Como consequência, viam-se ameaçados de não "pertencer" mais a um ou a outro, com graves prejuízos para a aceitação das mudanças por parte dos demais que viam nêles uma casta privilegiada em termos funcionais e financeiros (recebiam uma gratificação), e, resistindo a êles, resistiam à Reforma.

Como última e talvez a mais importante consequência da adoção do enfoque de "Reforma como Processo Contínuo" e do Programa de Assistência Técnica como apenas Um Primeiro Momento, podemos anotar a estratégia da **gradatividade**. Ela

encerra, entre outros aspectos, um princípio permanente, um dilema, e uma série de alternativas quanto ao seu processo, dependendo a escolha, aí, mais uma vez, da indução dos dados da realidade em cada Estado, com tôda aquela gama de variáveis do real.

O **princípio permanente** é o de que, para um enfoque de "Reforma como **Continuum** Interminável", resulta a necessidade de se encarar como **segmento** desta, e portanto como "fase" amarrada umbilicalmente ao que virá depois, o Trabalho ou Programa de Assistência Técnica que geralmente dura de 2 a 4 anos. As conclusões disto decorrentes são óbvias.

O **dilema** é o que situa o programador da assistência técnica entre a alternativa de imprimir grande violência ao impulso, ou seja, às mudanças a serem feitas nesse primeiro momento, e a alternativa de esforçar-se por manter um clima de normalidade na vida administrativa do assistido, em termos de um aperfeiçoamento tão suave quanto pode ser suave qualquer mudança, procurando criar lentamente as condições informais e só depois formalizá-las, procurando atender e mesmo satisfazer as demandas e solicitações das vontades dominantes no assistido e aí, quase sutilmente, introduzindo as mudanças.

As vantagens de ambos os lados aparentemente se equivalem, e só a situação real de cada caso poderá ditar a decisão. O importante, aqui, é estarmos alertados para elas. A violência nas mudanças traz o desequilíbrio. Se êsse desequilíbrio é consciente, previsto e planejado, os resultados serão altamente positivos, pois êle fará a máquina velha desorganizar as suas defesas, e sentir-se obrigada a reorganizar-se, por tendência natural, nas novas bases já então irreversíveis. Por seu turno, o ambiente da reformulação suave e natural parece mais compatível com a tese da Reforma como processo de aperfeiçoamento contínuo.

**As alternativas para o processamento da estratégia da gradatividade**, que, como dissemos, dependem dos dados da realidade, foram, em cada uma das 3 experiências do ISP, postas como segue.

1.º) BAHIA — o Programa Bahia caracterizou-se pela divisão clara em 3 fases globais (por abrangerem tôdas as áreas e setores), com extraordinária ênfase na de "Levanta-



mentos e Análises" (10 meses, de um total de 22). Tal ênfase, além de indicar, acima de tudo, seriedade científica, foi adequada ao caso da Bahia por 2 razões: 1.<sup>a</sup>, porque ali havia realmente um passado, uma tradição administrativa com raízes resistentes e 2.<sup>a</sup>, porque era através dêsses "Levantamentos e Análises" que se treinavam os "Grupos de Reforma" do Estado (Analistas e Coordenadores) fazendo-se o trabalho através dêles.

Não obstante um cumprimento de prazos bastante preciso para trabalhos dessa natureza, a fase seguinte "Apresentação de Projetos" por ter de envolver também trabalho legislativo (apesar da utilização dos prazos do Ato Institucional) prolongou-se por mais 2 meses além dos 5 meses previstos. Em abril, portanto, eram sancionadas pelo governador as leis básicas da Reforma — Lei de Organização, Lei de Normas Financeiras, Patrimoniais e do Material, e Estatuto dos Funcionários.

Isso era apenas a legislação básica, e aí está o princípio da gradatividade como se aplicou na Bahia. Ele transparece em todo o Título das Disposições Finais e Transitórias do primeiro dêsses 3 documentos, e especialmente em um de seus artigos que reza: **a implantação dos órgãos previstos na presente lei far-se-á gradativamente à medida que forem baixados pelo Poder Executivo os respectivos regimentos.** Era a "gradatividade" consagrada na própria lei, embora não transparecesse no Cronograma Geral das Fases da Reforma. E como, a essa altura, faltassem 4 meses apenas para o término do Convênio (embora muitos dissessem, "para o término da Reforma"), era claro o caminho a tomar: começar pelos Regimentos dos Sistemas — de Administração Geral e de Programação — os mais estratégicos, numa estratégia de gradatividade. E assim foi feito. O pressuposto era que com isso o Estado tivesse melhores condições de continuar por si só. De uma forma ou de outra, e por uma série de razões inclusive de ordem política, foram elaborados ainda outros Regimentos, antes de o ser o do Sistema de Programação. Mas o do Sistema de Administração Geral foi efetivamente o primeiro, e seu efeito multiplicador, atingindo em cadeia tôda a máquina administrativa estadual, rompendo o equilíbrio da organização antiga e obrigando-a a reorganizar-se nas novas e irreversíveis bases, foi estupendo. Mesmo dentro do Sistema de Administração Geral, foi possível aplicar-se o princípio da gra-

datividade com grande proveito. Através de Decretos do Poder Executivo ou Portarias do próprio Dirigente do Órgão Central, suspendeu-se, por exemplo, a aplicabilidade de uma Centralização de Compras, enquanto se providenciava a preparação de um Almoxarifado Central.

2.º) MARANHÃO — no Programa Maranhão, o ISP, já com 2 anos de experiência, procurou aprimorar a forma de aplicação da gradatividade. E isto se refletiu no próprio Cronograma como ficou após a revisão de maio último. Preferiu-se partir de uma Lei Básica Geral que apenas fixa as diretrizes para o impulso inicial do processo de reforma, e delega ao Poder Executivo amplos poderes para promover gradativamente as mudanças, dentro de determinados limites.

Essas mudanças, por sua vez, são cronogramadas de forma a atender a um duplo critério de prioridades: técnico e político. Prioridade de ordem técnica é, por exemplo, o Sistema de Administração Geral; prioridade de ordem política é, por exemplo, a que foi dada para o Gabinete do Governador.

Ao mesmo tempo procura-se implantar o Orçamento-Programa utilizando-se um núcleo de técnicos de alto gabarito e em número razoável, com que já conta o Estado.

3.º) PIAUÍ — no Piauí, apurou o ISP algumas diferenças fundamentais no real, e daí resultou um diferente sentido de gradatividade. No Maranhão havia como que uma inquietação por parte de muitos setores, querendo cada qual fazer a sua "reforminha", com ou sem a orientação do ISP. Por mais que se procurasse atender, dando prioridade, no cronograma, a esses setores, restaria sempre a possibilidade de que, por qualquer razão (interrupção de convênio, reviravolta política, ou simples impaciência) saíssem do nosso controle. Isso fez com que se sentisse como imperiosa necessidade a colocação de uma Lei Básica Geral, que, logo no início, enquanto temos o controle da situação, amarrasse certas coisas e condicionasse outras, assegurando, assim, não só a consagração das diretrizes que pretendíamos introduzir, mas também a coerência interna na Administração Estadual, impedindo que, mesmo acontecendo o pior — o cancelamento, por qualquer razão, do nosso vínculo com o Estado — viesse a resultar uma "colcha de retalhos" de reforminhas setoriais.

No Piauí êste perigo não foi sentido. Não pareceu haver igual **animus** de reformar por conta própria, embora haja enorme receptividade para a reforma que o ISP vem fazendo. Por outro lado, o vazio, a inorganicidade da maioria dos setores é tal, que consideramos mais indicado começar logo a **fazer**, a **implantar** a curto prazo determinadas coisas — por exemplo, Orçamento-Programa, embriões do Departamento Central e do Serviço de Administração Geral em alguns setores, e certas Secretarias específicas, treinando inclusive um mínimo de pessoal logo de início — para ver se se desamarra um movimento, se se sacode a Administração, para depois, então, quando o processo assim o exigir, pensar-se na Lei Global do Poder Executivo que uniformize, que estabeleça diretrizes e tudo o mais.

Estas são apenas, senhores, algumas reflexões sôbre a nossa experiência. Jamais pensaríamos em esgotar todos os aspectos dessa grande experiência em Reforma no Nordeste, em tão modesta Comunicação.

Mas sentimos que é melhor dizer pouco, que nada dizer. E o Instituto de Serviço Público vinha sendo muito acusado de “nada dizer”, de pouco divulgar o seu trabalho. Vim aqui para corrigir um pouco isso, e desculpar-me em nome do ISP.

Espero haver atingido pelo menos êste objetivo.

A nossa mensagem, repito agora, é aquela com que iniciamos a nossa comunicação: a função de assistência técnica de um órgão como o Instituto de Serviço Público da Universidade Federal da Bahia, aos governos estaduais, para ajustar suas administrações ao ritmo do desenvolvimento sócio-econômico e para nêle melhor influir, pressupõe e baseia-se em constante pesquisa da realidade e reflexão teórica sôbre fatos, muito mais indutiva que dedutiva, e tem que ser suficientemente flexível para comportar tôda a gama de variáveis do real.