

Contribuição ao estudo dos problemas de reforma administrativa do Governo federal no Brasil *

JACINTHO PAIVA NETTO **

1. Introdução; 2. O caso brasileiro — notícias históricas; 3. O período republicano; 4. Reformas com pretensões globais; 5. Pontos de vista governamentais sobre Reforma Administrativa, antes do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967; 6. 1.ª Fase — A operacionalização da Reforma de 1967; 7. 2.ª Fase — Convênio de prestação de assistência técnica; 8. Compreensão da Reforma Administrativa de 1971; 9. Reforma Administrativa — desenvolvimento de projetos; 10. Atitudes e comportamentos em relação à Reforma Administrativa; 11. Notas finais.

1. Introdução

O tema reforma administrativa quase sempre é tratado como se fosse uma unidade objetiva, num campo que se sabe diversificado, não sistemático e difuso. Ao se fazer reforma administrativa se evidencia, por

• Estas notas representam um estudo preliminar dependente, em muitos pontos, de pesquisa aprofundada.

** Ex-assessor Técnico do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, junto ao ERA; ex-Consultor do GRUPO EXECUTIVO da Reforma Administrativa do Estado de São Paulo; ex-Consultor do SERFHAU; ex-Assessor Técnico da Coordenação de Assistência Técnica para a Reforma Administrativa (CATRA) do Convênio MPCG-FGV-EBAP; atualmente Coordenador do Projeto GBOEx-FGV-EBAP.

outro lado, a existência de uma tarefa complexa e não integrada. Seus temas, objetivos e realizações se decompõem em inúmeras outras reformas,¹ quer tenham o nome de modernização administrativa, aperfeiçoamento ou mudança organizacional. Por isso, difícil se torna compreendê-la e realizá-la, como sói acontecer, partindo-se de um conceito unificado.

Assim também o encontro de soluções adequadas para os problemas de reforma administrativa demandaria pesquisa e utilização de conceitos estratégicos que pouco têm a ver com táticas administrativas.

Entre nós as estratégias reformistas, até agora apresentadas, variaram sempre em torno dos temas globalismo, gradualismo, seletivismo, com enfoque imediatista e, por último, descentralização da realização da reforma administrativa mediante a contratação de entidades, firmas ou consultores especializados fora do serviço público.

As táticas empregadas: delegação de competência, como um dos instrumentos da descentralização; alterações estruturais; treinamento de funcionários; simplificação burocrática, etc. almejavam exclusivamente a eficiência administrativa, com vistas a melhorar os serviços prestados ao público.

É constatável que as táticas empregadas foram vacilantes, improvisadas e circulares (quase sempre retornavam a um ponto inicial que já se tentara anteriormente).

É de conhecimento corrente que uma estratégia leva o estrategista (ou o técnico) ao alcance de muitas alternativas ou medidas táticas.

Clausewitz² afirmava que cedo abandonara a idéia de que poderia haver uma teoria sistemática da guerra e da estratégia. Só se pisa terreno firme quando se procuram os alicerces na lógica interna do assunto. Na guerra, falando ainda de estratégia, tudo depende da situação. Apon-tava o *envolvimento emocional* como a instrução preliminar que recomendaria a um analista com pretensões à objetividade.

Algumas das idéias de Clausewitz poderiam ser aplicadas à prática administrativa, especialmente na elaboração e implantação de projetos para a reforma administrativa, entendendo-se estes como pesquisa e estudo de situações ou arranjos técnicos para o encontro de soluções alternativas, promotoras de mudanças.

Ao se tentar aplicar certos conceitos de Clausewitz à dinâmica da reforma surgem, de pronto, as seguintes indagações:

— A solução de problemas de reforma estará mesmo inserida no estudo da ciência administrativa?

¹ Reforma administrativa em sentido amplo e abrangente, envolvendo os conceitos de modernização e de aprimoramento constante do funcionamento e das estruturas organizacionais.

² Clausewitz, Karl Von. *On war*. New York, The Modern Library, 1943.

— As soluções para os problemas de reforma deveriam ser procuradas nos livros de administração ou também nos livros sobre estratégia, história, sociologia, ciência política, história administrativa ou economia?

Não é novidade que em qualquer país a iniciativa e o interesse por reformas são decorrentes dos *inputs* (iniciativas, decisões) políticos e econômicos de um determinado momento.

Uma perspectiva para a compreensão de reforma administrativa e viabilização de sua implantação é o conhecimento, mesmo sumário, da evolução administrativa geral e de cada órgão em particular, das várias iniciativas de reforma tentadas anteriormente, dos objetivos políticos e econômicos do momento, da “cultura” do órgão e das raízes históricas e sociais do país que deseja mudanças administrativas.

Assim, qualquer esforço de mudança deveria ter sua estratégia voltada e desenvolvida para o contexto considerado.

Emprega-se quase inconscientemente, por meio de um corpo técnico minoritário, soluções e modelos alienígenas e técnicas organizacionais diversificadas a uma massa de funcionários perplexos com o instrumental que está sendo *doado* e posto a sua disposição, sem que esse instrumental represente, muitas vezes, a solução adequada para seus problemas e suas necessidades administrativas, culturais ou psicológicas.

Por que aplicar sofisticadas técnicas em precárias e despreocupadas repartições disfuncionalizadas e quase sempre carentes de objetividade?

Como já não nos falta experiência em reforma administrativa, seria de grande objetividade a concentração de esforços na pesquisa de novos caminhos para a reforma, com vistas a compatibilizar as táticas com as estratégias, o real como o legal, o teórico (ou técnico) com o possível, seja para efetuar simples mudanças nas atividades substantivas ou adjetivas dos órgãos, seja para alcançar reformas gerais ou setoriais do tipo estrutural, comportamental, funcional ou instrumental.

O leitor poderá refutar essas questões, mas vejamos como são aplicáveis ao caso brasileiro.

2. O caso brasileiro — notícias históricas

2.1 *Os três primeiros séculos*

O primeiro século administrativo brasileiro, consubstanciado inicialmente na divisão do país em capitanias hereditárias, representou um processo descentralizador na administração portuguesa de além-mar. Não poderia deixar de ser assim, vez que ao Reino Português faltavam recursos humanos e financeiros para empreender empresa colonizadora de tal vulto.

Essa política de descentralização e autonomia, essa ordem centrífuga, porém, cada vez mais apressaria a desarticulação dessa mesma Colônia. Os donatários adotaram soluções descentralizadoras de tendências fugidias em relação à autoridade real. Por isso, e para submetê-las e melhor

prosseguir na missão a que foram destinadas recorreu-se, com alguns resultados positivos, ainda no primeiro século da colonização, a um Governo Geral e a um regime de progressiva centralização.

A implantação do Governo Geral serviu, portanto, como força coordenadora da ação das capitanias.

Essa iniciativa de centralização durou por toda a vida da Colônia, aproximadamente dois séculos e, por isso, consolidou-se aqui o regime administrativo metropolitano voltado para fora, para o Reino Português.

Com a descoberta das minas, na segunda metade do século XVII, a centralização fez-se ainda mais implacável, com ardor marcial e foi nessa época que as capitanias, ditas hereditárias, retornaram à Coroa Portuguesa.

Essa situação perdurou até a transmigração da família real portuguesa, em 1808, cuja presença operou ou apressou a reorganização burocrática da Colônia, aparelhando-a para transformar-se em Reino. Com D. João vieram todas as peças do Estado Português que aqui foi meticulosamente refeito.

“O Brasil é dotado, assim, de todos os órgãos públicos do Reino *sem que se atentasse para a sua necessidade orgânica*.³ É uma transplantação que se verifica sem respeito à nova sociedade.

Toda a máquina burocrática, construída em Portugal em vários séculos, transferiu-se para o Brasil de um só golpe. Assim, a organização administrativa do Brasil, desde que D. João para aqui transferiu a sede do Governo, tem tido como base os ministérios. Têm sido essas, portanto, as grandes unidades do Poder Executivo entre nós.

Três ministérios foram, então, criados por D. João:

1. Ministério e Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil e da Fazenda;
2. Ministério e Secretaria dos Negócios da Guerra e Estrangeiros;
3. Ministério e Secretaria dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos.

Posteriormente, em 1817, foi criado o Ministério do Erário, destacado da Pasta do Reino, também chamado de Ministério do Despacho.

D. Pedro, como Príncipe Regente, governou, em 1821, com quatro Ministérios:

1. Ministério do Reino e Negócios Estrangeiros;
2. Ministério da Fazenda;
3. Ministério da Guerra;
4. Ministério da Marinha.

³ Faoro, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Editora O Globo, 1957.

Em 1822 seria criado o Ministério da Justiça. Em 1823, o Ministério dos Negócios Estrangeiros se destacaria do Ministério do Império, denominação esta que substituiu a do Reino, em 1822.⁴

Com o regresso de D. João VI a Portugal e esgotados os cofres públicos pelos funcionários, a Administração Brasileira não poderia afirmar-se. Enfraqueceu-se, carecedora de suporte.⁵

Sem os recursos das províncias, D. Pedro I transformara-se em mero Governador do Rio de Janeiro, uma vez que destituíram o Brasil da dignidade de Reino Unido, decretando a independência dos Governos Provinciais do Rio de Janeiro, subordinando-os diretamente a Portugal. É o retorno à centralização voltada novamente para o exterior.

É importante frisar que desde a divisão do país em capitanias hereditárias e a posterior designação de Thomé de Souza como primeiro Governador Geral, em 1549, a evolução administrativa brasileira tem oscilado entre os dois pólos opostos: centralização e descentralização. O nome evidentemente tem variado. Ora chamam liberalismo e centralismo; ora federalismo e unitarismo; ou autonomia e centralismo.

2.2 O modelo administrativo brasileiro após a independência

Os regulamentos administrativos franceses foram os modelos copiados, servilmente, em traduções apressadas, com a minuciosa previsão casuística das hipóteses que se poderiam oferecer à repartição.

Organizou-se, com isso, uma administração emperrada, cheia de papéis circulando hierarquicamente de mesa em mesa para o “controle das desconfianças recíprocas”. A situação criada, perfeita no papel e falha na prática, deu lugar à ineficiência e à corrupção administrativa, com a compra dos despachos.

Os problemas administrativos brasileiros eram ou estavam sendo resolvidos com a imaginação e a vivência europeia ou americana, com a promulgação de leis e decretos em profusão. Surgiu, na época, um historiador sugerindo que fosse aprovada uma lei para pôr todas as outras leis em execução. Vê-se, portanto, que o problema é antigo e já identificado com humor.

Em 1862 Paulino José Soares de Souza, Visconde do Uruguai, que tivera educação europeia e a dura experiência administrativa na implantação da Administração da Província Fluminense, hoje Estado do Rio, publicou o livro *Ensaio sobre o direito administrativo brasileiro* do qual, pela sua atualidade, depois de 112 anos, é interessante transcrever alguns trechos para melhor compreensão de nossa administração atual, pois muitos problemas existentes na metade do século passado ainda permanecem e representam o início dos nossos problemas administrativos.

⁴ DASP. *História administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro, vol. V(1970) e vol. VI (1964).

⁵ Faoro, Raimundo. op. cit.

Dizia textualmente o Visconde do Uruguai, no capítulo Da Centralização:⁶

CAPÍTULO XXX

DA CENTRALIZAÇÃO

§ 1.º

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES GERAES HISTORICAS

.....

“Herdámos a centralização da Monarchia Portugueza. Quando veio a independencia e com ella a Constituição que nos rege, sahimos da administração dos Capitães Generaes, dos Ouvidores de Commarca, dos Provedores, dos Juizes de Fora e Ordinarios, dos Almotacés, das Camaras da Ordenação do livro 1.º, &c. Não tínhamos, como a formáram os Inglezes por seculos, como a tiverão herdada os Estados-Unidos, uma educação que nos habilitasse praticamente para nos governarmos nós mesmos; não podiamos ter adquirido os habitos, e o senso pratico para isso necessarios. Os homens mais adiantados em idéas liberaes tinham ido bebê-las nas fontes as mais exageradas, e tendião a tomar por modelo as instituições dos Estados-Unidos, com a mais genuina e pura expressão do liberalismo. Por outro lado os homens chamados para o poder manifestavão tendencias de conservar o que existia, e somente tinham estudado e conhecido, em lugar de se porem á frente de justas e razoaveis reformas praticas, accomodadas ás circumstancias do paiz, que operassem a transição. Pelo que respeita ás nossas primeiras legislaturas pôde-se dizer dellas o que Mirabeau disse da Assembléia Constituinte da França — “chacun savait alors se qu’il fallait renverser, nui ne savait ce qu’il fallait établir.”

.....

§ 2.º

O que he centralisação

.....

“Existem, como observão Tocqueville e outros, duas mui diversas especies de centralisação as quaes muito importa bem conhecer — a centralisação politica ou governamental, e a administrativa.

⁶ Uruguay, Paulino José Soares de Souza, Visconde do. Da Centralização. In: *Ensaio sobre o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro, Typografia Nacional, cap. XXX, 1862.

Porquanto ha interesses que são communs a todas as partes da Nação, bem como a formação das leis geraes, os que prendem ás relações externas, &c. Ha outros que são especiaes a certas partes da Nação, como por exemplo certas empresas, obras, &c.

Concentrar em um mesmo lugar ou na mesma mão o poder de dirigir os primeiros, he fundar o que se chama centralisação politica ou governamental. Concentrar do mesmo modo o poder de dirigir os segundos, he fundar o que se chama centralisação administrativa.

Essas duas especies de centralisação tocão-se e confundem-se em muitos pontos. Comtudo encarados no seu todo os objectos que pertencem ao dominio de cada uma, facil he distingui-las.”

.....

“A palavra — decentralisação — tem dous sentidos que muito importa distinguir. Decentralisar no primeiro sentido consiste em renunciar a que a acção do centro esteja toda concentrada em um ponto, na Capital, por exemplo; he dissemina-la pelas Provincias e Municipios, entregando-a aos Presidentes e outros agentes do Governo que o representem. Nesse caso, por mais geral que seja a decentralização, ha sempre uma unica vontade, embora essa vontade se apresente em muitos lugares, isto he em todos aquelles nos quaes se acha um daquelles funcionarios que assim representa o Poder central, e obra segundo as suas instrucções e espirito.”

.....

“Pela segunda especie de decentralização o Governo do Estado em lugar de entregar uma parte da sua acção a seus agentes restitue-a á Sociedade. Em lugar de tratar dos negocios do povo, convida-o a tratar por si mesmo d’elles. A Sociedade entra na confecção das leis, na administração e na Justiça, como entra entre nós por meio das Assembléas Legislativas Geral e Provinciaes, pelas Municipalidades, pelo Jury, &c. Quanto mais verdade houver na formação d’essas Corporações quanto maior independencia e extensão tiver a sua acção, maior e mais real será a decentralisação, e mais serão multiplicados os centros de vida.

Em poucas palavras: ha duas decentralisações, uma que aproxima o governo dos administrados; outra a qual, quando e onde se póde isso fazer sem perigo, encarrega os administrados de se administrarem a si mesmos.”

.....

§ 3.º

Applicação do principio da centralisação

“O principio da centralisação tem applicações mui variadas. Não ha uma bitola pela qual se possa avaliar a extensão do raio da acção administrativa central; não ha ponto algum fixo pelo qual deva ser traçada

a linha de demarcação, que separe as funções da existencia commum e as da vida local. Tudo depende da Constituição e das circumstancias especiaes de cada paiz. Sómente a tal respeito se póde estabelecer uma regra geral de prudencia para o Governo e de conveniencia para os povos, e vem a ser. — He preciso proporcionar a centralisação ás suas applicações naturaes. Cumpre sujeitar a uma centralisação maior os negocios de maior importancia; a uma centralisação média os de importancia secundaria; a uma centralisação minima ou a uma decentralisação completa os negocios de interesse puramente local, que sómente affectão localidades.

He preciso não querer regular de longe, e pela applicação de grandes principios, os pequenos negocios que sómente podem ser bem tratados no lugar com promptidão, e por pequenos meios empregados opportunamente. He preciso não querer governar com razões de Estado os negocios domesticos das localidades, as quaes tem outras razões para os governarem.

§ 4.º

A centralisação e decentralisação dependem muito
das circumstancias do paiz, da educação, habitos
e character nacionaes

A maior ou menor centralisação ou decentralisação depende muito das circumstancias do paiz, da educação, habitos e character nacionaes, e não sómente da legislação. Uma nação acostumada por muito tempo ao gozo pratico de certas liberdades locaes; affeita a respeitar as suas leis e os direitos de cada um; que adquirio com a educação e o tempo aquelle senso pratico que he indispensavel para tratar os negocios; que tem a fortuna de possuir aquella unidade, mais profunda e mais poderosa, que a que dá a simples centralisação das instituições, a saber a que resulta da seme'hança dos elementos sociaes; essa nação póde sem inconveniente dispensar em maior numero de negocios a centralisação. Estas breves considerações explicão o por que a decentralisação na Inglaterra nos Estados Unidos não produz os inconvenientes, que, levada ao mesmo ponto, infallivelmente produziria em outros paizes.”

.....

“As condições topographicas de um paiz; a dispersão ou concentração da sua população; as divisões territoriaes; a sua extensão; a facilidade, ou difficuldade, das communicações; o maior ou menor numero de homens habilitados para a gerencia dos negocios nas localidades; a maior ou menor confiança que, em geral, podem inspirar; a maior ou menor harmonia entre os interesses economicos das diversas fracções do territorio, são circumstancias de alto valor, que muito cumpre consultar e attender para a maior ou menor centralisação.”

.....

“Para julgar as instituições he preciso attender aos tempos e ás circumstancias. — Todas as instituições humanas, diz Cormenin tem sómente uma utilidade temporaria e relativa; boas talvez para uma época, são más para outras. — As nossas instituições de hoje serão incompatíveis com o nosso estado de ha um ou dous seculos, quando eramos colonia. As nossas instituições de ha um ou dous seculos serão incompatíveis com o nosso estado de hoje.”

.....

§ 6.º

Inconvenientes da centralisação excessiva

“A centralisação, quando he excessiva, produz graves inconvenientes, principalmente em um paiz como o nosso, extensissimo, pouco povoado, onde os diversos nucleos de população vivem espalhados e separados uns dos outros por distancias immensas, por serranias e rios caudalosos, e onde são pessimos os poucos meios de comunicação que possui.”

.....

“Tende a multiplicar em demasia as rodas e as peças da machina administrativa, os empregados, as communicações hierarchicas do serviço, a papelada, a escripta, as duvidas e as formalidades.

Tende a augmentar *ultra modum* a chaga dos empregados assalariados e a despeza que trazem seus ordenados, gratificações e aposentadorias.”

.....

“Ha muitos assumptos nos quaes a acção do interesse particular ou local he mais activa, mais prompta, mais efficaç, mais economica do que a do governo.

A absorpção da gerencia de todos os interesses ainda secundarios e locaes pelo Governo Central, mata a vida nas localidades, nada lhes deixa a fazer, perpetua nellas a indifferença e a ignorancia de seus negocios, fecha as portas da unica escola, em que a população póde aprender, e habilitar-se praticamente para gerir negocios publicos.

Ao mesmo tempo habitua-se a esperar tudo, e ainda mesmo o impossivel, do Governo. He o mais funesto presente que se lhe póde fazer, pelo muito que o compromette. Em lugar de fortificar o poder, enfraquece-o, tornando a sua missão cada vez mais complicada e onerosa. Todos cruzão os braços e se voltão para elle, todos o accusão, quando se manifesta o mais pequeno mal. A autoridade local desculpa-se com a sua impotencia, com as delongas inevitaveis, com as informações, pareceres, com a dependencia em que está, com as dilações das idas e vindas da correspondencia. O centro com a accumulção dos negocios e corresponcia, com a impossibilidade de ver as cousas por si, com a insufficiencia

de esclarecimentos e de pessoal. Todos tem mais ou menos razão, e os negocios não andão para diante. O centro não pôde ver e providenciar tudo.

A impotencia em que se vèem desgosta e esterilisa as administrações locais, as quaes, quando muito, acodem ao trivial expediente de negocios pessoas activados pelos pretendentes.

A accumulação de tantas e minuciosas attribuições justifica um grande numero de empregados e agentes, que vai sempre em augmento e exige despesas enormes sempre crescentes.

Com uma centralisação demasiada gasta o centro todo o seu tempo e actividade em um sem numero de minuciosidades, na observância de formalidades ás vezes pueris e de méro apparato; não pôde seguir o fio dos grandes negocios, ou os vê mal, e enfraquece-se sem proveito. Vem a faltar o tempo necessario para as grandes questões, e para estudar e promover os grandes melhoramentos.”

.....

“Grande parte dos nossos Regulamentos, principalmente dos modernos, são em demasia centralisadores. Pretendem prevêr e regular as mais insignificantes minuciosidades, e nada deixão ao executor. Este manietado nas cousas as mais pequenas, estaca diante de minimas difficuldades que surgem, receia tomar sobre si a responsabilidade, considera-se como simples machina, porque como tal o considerão, e consulta o Ministro. São os papéis extractados na Secretaria, dizem sobre elles o Official, o Director da Secção, o Director Geral. São ouvidos o Consultor, o Procurador da Coròã, a respectiva Secção do Conselho de Estado.”

.....

“Por fim passados mezes e ás vezes anno, reconhece-se que a questão he futil e solve-se. No entretanto ficou por esse tempo parado o seu andamento, e muitas vezes não aproveita mais a solução.

Procedem em grande parte os inconvenientes dos nossos Regulamentos de serem copiados, mal e sem os devidos descontos, dos Regulamentos Francezes, em demasia minuciosos, e que tudo querem uniformar, centralisar, provêr e dirigir. Comtudo, por causas cuja exposição seria longa, não produzem alli essas qualidades os mesmos inconvenientes que entre nós. Ao menos a expedição dos negocios não tem a morosidade que tanto prejudica o serviço e as partes entre nós.”

.....

“He muito mais razoavel concluir que não se deve attender destacada e exclusivamente a cada uma das considerações expendidas. Que cumpre combiná-las, procurar o justo meio e attender sobretudo ao estado e circumstancias do paiz. Não procurar o melhor em abstracto, theoricamente

e no papel, mas o que he relativamente possivel, e actualmente applicavel. Remover os inconvenientes que he possivel arredar, resignar-nos aos inevitáveis, ou procurar attenua-los, e esperar do tempo, do desenvolvimento do espirito publico, e do senso pratico da população aquelle maior gráo de melhoramento, que podem attingir as sociedades humanas.

§ 7.º

Centralisação na França. Comparação com a nossa

Como a centralisação na França, por motivos que lhe são peculiares, tem sido excessiva: como temos quasi que copiado grande parte das instituições desse paiz, não falta quem queira applicar-nos englobadamente, sem exame e distincção, as arguições e censuras, que escriptores liberaes Francezes tem feito á centralisação que existe no seu paiz.”

.....

§ 8.º

“Decentralisação que se seguiu entre nós ao 7 de Abril

Quando rompeu a revolução de 7 de Abril o Imperio não estava ainda praticamente organizado, constitucionalmente. Muitas theses da Constituição que encerrão verdadeiros thesouros, com os quaes se julgariam felizes muitas nações, não tinham ainda recebido o desenvolvimento regulamentar e pratico indispensavel (nem ainda o recebêrão completo), para que produzissem os seus beneficos effeitos. A Constituição não era ainda bem comprehendida e executada, não só pelo Poder Executivo, como pelas mesmas Camaras Legislativas.

A Camara dos Deputados, e os Ministerios seguirão por linhas parallelas, de modo que não se podião encontrar as vontades e haver accordo.

Autoridades administrativas como, por exemplo, Directores de cursos juridicos, Camaras Municipais, dirigião-se directamente á Camara dos Deputados pedindo esclarecimentos, e solução de duvidas. Os particulares que se julgavão, por qualquer maneira offendidos em seus direitos e interesses, recorrião á mesma Camara, ainda em negocios de competencia do Poder administrativo. A Camara, armando á popularidade, da qual aliás gozava exclusivamente, acolhia tudo, e occupava-se de insignificantes questões administrativas, mal e incompletamente instruidas e examinadas, e tendia a administrar por meio de pareceres de Comissões. Dirigia advertencias e recommendações ao Governo, indicava-lhe soluções, mandava responsabilizar empregados, &c. O Governo umas vezes obedecia, outras recalcitrava.

Por outro lado os Ministros em lugar de tomarem a posição que lhe competia, de se pôrem á testa dos negocios e das discussões, de se prevalecerem das vantagens que dão a pratica dos negocios, e a vida no

centro das Repartições, sobre contendores inexperientes, em vez de vindicarem os direitos do Poder Executivo, em vez de conquistarem influencia pela palavra, e pelo acerto das suas opiniões e medidas, escondião-se, fugião da tribuna e de se encontrarem com a Camara, cujas hostilidades repellião por meios obliquos.

As Camaras invadião a attribuição do Poder Executivo de fazer Regulamentos. Os Ministros propunhão ás Camaras objectos de Regulamentos.”

.....

“Quando porém no meio de um paiz atrasado, como estava o Brasil quando sacodio o jugo da metropole, se lança repentinamente uma Constituição como a nossa, não he possível que funcçonne logo bem, não por culpa deste ou daquelle, mas por culpa de todos.”

“Para que aquellas idéas de reforma e federação fossem bem aceitas sobravão as seguintes considerações.

O exemplo seductor dos Estados-Unidos e da sua rapida e admiravel prosperidade, que offuscava todos aquelles que abstrahião das circumstancias desse paiz e das nossas, tão diversas.”

.....

O CODIGO DO PROCESSO

“Portugal legou-nos com sua legislação, na época da Independencia, a confusão do Poder administrativo com o Judicial, confusão propria de um governo absoluto, e portanto de uma organização que não conhecia a divisão dos Poderes.

Por aquella legislação exercião os juizes muitas e importantes attribuições administrativas. O direito civil e privado, o criminal, o commercial, o administrativo, e as jurisdicções respectivas jazião indiscriminadamente envoltas no avultado montão das Ordenações e leis extravagantes. Estavão as cousas de modo que a administração não podia preencher a sua missão sem o auxilio do Poder judicial, então seu instrumento e subordinado.”

.....

“Cumpria, primeiro que tudo, separar a jurisdição administrativa da judicial: a policia administrativa e preventiva da judicial. Sujeitar o que era administrativo ao Poder administrativo sómente; e dar-lhe sobre os seus agentes administrativos aquella acção sem a qual não póde preencher o seu fim. Reduzir a justiça judicial ao que deve ser, segundo o nosso systema, e assegurar-lhe então aquella independencia que deve ter.

Nada d'isso porém se fez. Tratou-se sómente de tornar a autoridade judicial, então poderosamente inffluente sobre a administração, completamente independente do Poder administrativo pela eleição popular.”

Essa transcrição *ipsis literis* do pensamento de Paulino José Soares de Souza nos transpõe para o 1.º e 2.º Impérios, início de nossos problemas administrativos, os quais permaneceram intactos, até hoje, depois de tanto tempo de acertos e erros.

O aperfeiçoamento, evidentemente, tem sido bastante lento, depois do diagnóstico realizado pelo Visconde do Uruguai, que pensou também em simplificar a maneira de tratar as coisas públicas.

Nessas raízes históricas foram gerados muitos problemas políticos, administrativos e econômicos que ainda nos sufocam. A tentativa de alimentá-los com medidas inapropriadas, pouco ou nada vale. E isso quase sempre ocorre quando se propõe cuidar do problema administrativo como um sistema fechado, tratando os efeitos sem ao menos perceber as causas que os provocaram.

As alterações, modificações ou aperfeiçoamentos administrativos têm sido feitos, até agora, por conveniência empírica, por necessidade política ou em decorrência de pressões econômicas e/ou financeiras.

É bem verdade que até os anos trinta do século XX, quando a sistematização dos estudos administrativos na área governamental ainda estava por nascer, não poderia ser muito diferente. Os estudos jurídicos predominavam e comandavam o processo evolutivo de uma economia baseada alternativamente na exportação do café, açúcar e borracha.

2.3 *Alguns instrumentos administrativos do Império*

Dentre os primeiros documentos de âmbito geral depois da Constituição de 1824, temos:

Código Criminal do Império do Brasil, lei de 16 de dezembro de 1830;

Código Comercial. Lei n.º 556, de 25 de junho de 1850, que surgiu para disciplinar as transações já intensas da metade do século e cujo suporte legal anterior estava principalmente nas Ordenações Filipinas, de cunho nitidamente ibérico;

em 11 de janeiro de 1859 Teixeira de Freitas inicia estudos para a elaboração do Código Civil que foi aprovado, depois de sucessivos estudos por várias comissões de juristas, em 1916 — 57 anos após iniciados os estudos para sua elaboração;

em 1860 surge o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.⁷

Vale salientar que o Ministério da Agricultura tem sido aquele que mais alterações estruturais tem apresentado desde sua criação. Os frequentes reajustamentos e tentativas sucessivas de aproximações de uma estrutura e funcionamento eficientes têm caído no vazio, vez que essas mudanças de forma se apresentaram sem alterações da política agrícola. Foram ajustamentos realizados sobre os efeitos, problema bem antigo, como veremos.

⁷ O Segundo Império terminou em 1889, com sete ministérios.

A própria Proclamação da República não atingiria profundamente a estrutura e o funcionamento administrativo anterior, pois a moldura e o conteúdo do quadro continuaram os mesmos. Apareceram apenas novos espectadores.

3. O período republicano

3.1 *I República*

A I República só alterou a estrutura organizacional em 30 de outubro de 1891, com a Lei n.º 23, quase dois anos após a proclamação.

As alterações foram praticamente de nomenclatura, sem mexer no funcionamento dos Ministérios que passaram a ser os seguintes:

1. Fazenda
2. Justiça e Negócios Interiores
3. Indústria
4. Viação e Obras Públicas
5. Relações Exteriores
6. Guerra
7. Marinha

Houve a fusão do Ministério do Interior com o da Justiça e a supressão do Ministério da Instrução Pública, criado no Governo Provisório.

Essa lei “arrumou” superficialmente a administração federal, sem alterar os processos administrativos. Mudou apenas o organograma, alterando e dando novos nomes aos Ministérios já existentes no Segundo Império. A grande inovação na administração republicana foi a criação, durante o Governo Provisório, do Tribunal de Contas, pelo Decreto número 996-A, de 7 de novembro de 1890, cuja ementa dizia “Cria um Tribunal de Contas para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República”.

Esse Decreto não entrou em vigência, mas a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, em seu art. 89, institui novamente o Tribunal de Contas que só veio a ser alterado em suas linhas básicas pelo Decreto-lei n.º 199, de fevereiro de 1967.

Além da criação do Tribunal de Contas; da criação da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas — IFOCS, em 1909, que a partir de 1945 se transformou no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas — DNOCS; da aprovação do Código Civil (Lei n.º 3 071, de 1.º de janeiro de 1916); e da aprovação do famigerado Código de Contabilidade, em 1922, não houve muitas outras iniciativas relevantes no campo administrativo, nesses 41 anos que durou a República Velha.

3.2 *II República*

O período compreendido entre 1930 e 1945, podendo ser estendido até 1952, início das idéias reformistas com pretensões globais, pode ser considerado como o de “montagem” de um grande painel ou cenário administrativo onde as reformas posteriormente irão atuar. Estabeleceu-se nesse período a moldura da Administração Pública Federal sem se configurar, em seu conjunto, uma reforma administrativa. A intenção evidente era preencher os claros da estrutura governamental conforme crescessem as funções do Estado. A montagem dessa estrutura ainda levaria alguns anos para alcançar sua maturidade ou saturação, até atingir as primeiras idéias reformistas objetivas.

3.3 *A administração depois de 1930*

O quadro administrativo montado depois de 1930 é realmente impressionante.

Dentre as iniciativas de criação de Ministérios e de órgãos, de formalização e agrupamento de inúmeras atividades e do estabelecimento de inúmeros códigos e padronizações gerais administrativas destacam-se, em ordem cronológica, as seguintes:

institucionalização da “Comissão de Padronização”, em 1930, que se transformou, em 1931, em “Comissão Central de Compras”;

criação do Ministério da Educação e Saúde e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – 1930;

criação do Departamento Nacional do Café – 1931;

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos – 1933;

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes – 1934;

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários – 1934;

Código de Caça e Pesca – 1934;

Código Florestal – 1934;

Código de Minas – 1934;

Código de Águas – 1934;

primeira lei geral para o Serviço Público, que estabelecia normas básicas de administração de pessoal e um sistema de classificação de cargos e instituiu, também, um órgão central de pessoal – o Conselho Federal do Serviço Público Civil – 1936;

criação do Instituto Nacional de Previdência (1938), transformado posteriormente no Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE;

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes de Carga – 1938;

Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP — previsto na Constituição de 1937-1938;⁸

Ministério da Aeronáutica — 1941;

Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União — 1939;

Código de Processo Civil — 1939;

padronização das Normas Orçamentárias e Contábeis dos Estados e Municípios — 1940;

Código Penal — 1940;

Código de Processo Penal — 1941;

estabelecimento das bases de organização dos desportos em todo o País — 1941;

Código Nacional de Trânsito — 1941;

Consolidação das Leis do Trabalho — 1943.

Nesse período foram, também, criadas várias autarquias, sociedades de economia mista, fundações e conselhos nacionais como, por exemplo:

- Caixas Econômicas Federais;
- Departamento Nacional de Estradas de Rodagem;
- Lloyd Brasileiro;
- Administração do Porto do Rio de Janeiro;
- Instituto Nacional do Mate;
- Instituto do Açúcar e do Alcool;
- órgãos reguladores de atividades profissionais: Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Federal de Medicina etc.;
- Instituto de Resseguros do Brasil;
- Companhia Vale do Rio Doce;
- Serviço Especial de Saúde Pública;
- Companhia Hidrelétrica do São Francisco;
- Companhia Siderúrgica Nacional;
- Banco de Crédito da Borracha;
- Fábrica Nacional de Motores;
- Comissão Executiva da Defesa da Borracha;
- Comissão do Vale do São Francisco;
- Banco da Amazônia;
- Banco do Nordeste;
- Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
- novo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União;
- criação do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação e Cultura, desmembrados do Ministério da Educação e Saúde;

⁸ É importante destacar nessa fase o trabalho realizado no sentido da instituição do Sistema do Mérito e da Racionalização dos Serviços Públicos.

- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (hoje SUDAM);
- Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS;
- Superintendência do Plano de Valorização das Fronteiras do Sudoeste do País;
- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

Incluem-se nesta relação os seguintes órgãos externos à administração:

- Instituto de Organização Racional do Trabalho;
- Confederação Nacional da Indústria;
- Confederação Nacional do Comércio;
- Associação de Classe;
- Câmaras de Comércio;
- Serviço Nacional da Indústria;
- Serviço Nacional do Comércio;
- Serviço Social da Indústria;
- Serviço Social do Comércio.

No contexto da evolução administrativa brasileira, é de justiça destacar, também, a importância e contribuição do trabalho realizado pela Fundação Getúlio Vargas, criada em 20 de dezembro de 1944, e a implantação da Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP –, em 15 de abril de 1952, vinculada àquela, pioneira do ensino de Administração Pública no Brasil.

Com essas e outras providências a elas relacionadas aprimorou-se o arcabouço da Administração Pública Federal, sem se configurar, no entanto, em seu conjunto, a idéia de reforma administrativa, podendo essa fase, usando o conceito de Dwight Waldo,⁹ ser definida como de montagem do “Estado Administrativo” brasileiro.

4. Reformas com pretensões globais¹⁰

4.1 Comissão Interpartidária

Em 1952 o Poder Executivo submeteu a uma Comissão Interpartidária anteprojeto de Reforma Geral da Administração Federal. Esse anteprojeto representava mais uma redistribuição de órgãos do que reforma em profundidade, apesar de lançar, pela primeira vez, o tema da Des-

⁹ Waldo, Dwight, citado por Kleber Nascimento no artigo Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, n. 1, p. 11-50, 1.º semestre 1967.

¹⁰ Trechos desse título poderão ser encontrados no livro *Reforma administrativa em marcha – 1967/1968*. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. 1969.

centralização Administrativa e Planejamento, propondo, implicitamente, a modificação dos processos administrativos.

A Comissão instalou-se em 20 de dezembro de 1952 e submeteu o anteprojeto de reforma à crítica de cada partido político de então. Em decorrência disso, foram elaborados mensagem e o Projeto de Lei número 3 563/53, posteriormente arquivado.

4.2 *Comissão de Simplificação Burocrática – COSB*

Em 1956 voltou-se a falar em reforma administrativa, com a publicação do Decreto n.º 39 510, de 4 de julho, que dispunha sobre o funcionamento da COSB. Era o início dos estudos de reforma administrativa com propósitos globais.

Incumbia à Comissão de Simplificação Burocrática:

- a) estudar os meios de descentralização dos serviços, mediante “delegação de competência”, fixação de responsabilidades e prestação de contas da autoridade;
- b) promover, junto aos Ministérios, medidas relacionadas ao exame da situação das repartições e das rotinas que merecessem providências imediatas de correção.

Cada Ministério criaria, também, uma subcomissão que daria preferência, nos seus trabalhos, às atividades que compreendessem:

- a) simplificação de rotinas;
- b) fixação de responsabilidade de funcionários e dirigentes de serviços;
- c) reagrupamento de funções;
- d) descentralização de execução (delegação de competência);
- e) supressão de organismos inoperantes ou desnecessários.

A COSB funcionaria junto ao DASP, tendo-se marcado um prazo de 60 dias para as subcomissões terminarem seus trabalhos.

A criação da COSB representou um avanço muito grande sobre a Mensagem Presidencial de 1953. Pela primeira vez traçavam-se diretrizes sobre o assunto, dando incumbência e responsabilidade direta aos Ministérios para efetivarem, por si mesmos, os estudos pertinentes, em sua área de atuação.

As idéias e os estudos de reforma administrativa consubstanciados no decreto de criação da COSB foram retomados por outras Comissões, bem como desenvolvidos e inseridos no próprio texto dos instrumentos legais de reforma, que surgiram depois de 1956. A COSB representou a saída da pré-história no que se refere a conceitos, diretrizes e objetivos da reformulação da administração pública brasileira.

4.3 *Comissão de Estudos e Projetos Administrativos – CEPA*

Pelo Decreto n.º 39 855, de 24 de agosto de 1956, foi criada a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos – CEPA –, para assessorar a Presidência da República nas questões relacionadas com os projetos de reforma administrativa.

Os objetivos pretendidos pela CEPA implicavam mudanças nos processos administrativos. Não se cogitava, apenas, de mudança de estruturas.

Em 8 de abril de 1957, a CEPA apresentava Exposição de Motivos contendo sugestões no sentido de:

- a) criação do Ministério das Minas e Energia;
- b) transformação do Ministério da Viação e Obras Públicas em Ministério dos Transportes e Ministério das Comunicações;
- c) desdobramento do Ministério da Justiça e Negócios Interiores em Ministério da Justiça e Ministério do Interior;
- d) desdobramento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério da Indústria e Comércio;
- e) efetivação de medidas descongestionadoras da administração;
- f) grupamento de órgãos afins.

Ao término de seus trabalhos a CEPA publicou quatro volumes que refletiam pela primeira vez no País, estudo de profundidade sobre reforma administrativa, objetivando não somente as alterações de estruturas por grupamento, extinção ou fusão de entidades, como também modificação nos processos administrativos, adequando-os às exigências do desenvolvimento brasileiro.

Entretanto, das medidas propostas pela CEPA, tornaram-se realidade, à época, a criação do Ministério das Minas e Energia, e do da Indústria e do Comércio, pela Lei n.º 3 782, de 22 de julho de 1960. As demais sugestões ficaram aguardando melhor oportunidade.

4.4 *Anteprojeto de reforma administrativa elaborado pela Consultoria Geral da República – 1962*

Este trabalho, apresentado no regime parlamentarista, foi entregue ao Presidente do Conselho de Ministros e mandado publicar no Diário Oficial da União para “conhecimento dos órgãos do Poder Executivo”.

O anteprojeto, que dispunha sobre a estrutura da administração e traçava normas gerais para o seu funcionamento (administração orçamentária, financeira, contábil; administração de material e administração de pessoal) não chegou a ter andamento.

4.5 Comissão Amaral Peixoto

Em 23 de janeiro de 1963, cerca de seis anos após concluídos os estudos da CEPA, era nomeado um Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Entre outras tarefas, incumbia-lhe a de propor normas para a institucionalização e implantação do planejamento, em todos os serviços do Poder Executivo.

A seguir, em 14 de fevereiro de 1963, era assinado o Decreto n.º 51 705, que “dispunha sobre os encargos da Reforma dos Serviços Públicos Federais e também as atribuições do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa”.

Em seu artigo 2.º o Decreto n.º 51 705 estipulava:

“A vigência da Reforma Administrativa decorre, sobretudo, do impenativo de modernizar e tecnificar o sistema de órgãos integrantes do Poder Executivo da União, com o propósito expresso de transformá-lo em poderoso propulsor do desenvolvimento econômico nacional.”

Já o seu art. 3.º dispunha que “sem prejuízo de outros aspectos carentes de modificação, que forem identificados à luz dos estudos e pesquisas feitas, o esforço de reforma deverá incluir ainda a implantação e institucionalização do planejamento administrativo em todos os setores integrantes do Poder Executivo”.

O art. 9.º estabelecia a retomada dos estudos anteriores sobre Reforma:

“O Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa fará examinar os projetos de Reforma anteriores tais como:

- a) o substitutivo em tramitação no Congresso Nacional, desde 1953;
- b) os estudos da CEPA;
- c) o anteprojeto de Reforma Administrativa elaborado pela Consultoria Geral da República, publicado no *Diário Oficial* de 14-12-1962.”

Os estudos da Comissão Amaral Peixoto foram consubstanciados no Projeto de Lei n.º 1 482, de 1963: “Proposta de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal”.

A reforma administrativa proposta continha valiosas sugestões, várias das quais foram posteriormente apreciadas, melhoradas, transformadas, simplificadas e incorporadas ao Decreto-lei n.º 200/67.

O projeto previa:

- a) a função de subministros;
- b) ampla delegação de competência;
- c) planejamento governamental em todos os níveis;
- d) distribuição dos Ministérios por grupos;
- e) atribuições racionais ao Gabinete dos Ministros;
- f) Sistema de Pessoal, Serviços Gerais, Estatística, etc.;
- g) descongestionamento da Presidência da República, com a passagem de inúmeros órgãos para o âmbito dos Ministérios;

- h) criação de Ministros Extraordinários, em número não superior a três;
- i) ampla descentralização administrativa “até o nível de guichê”;
- j) desdobramento do Ministério da Viação e Obras Públicas em dois; Transportes e Comunicações;
- l) desdobramento do Ministério da Justiça e Negócios Interiores em Ministério da Justiça e Ministério do Interior;
- m) transferência do DNOCS e do DNOS do Ministério da Viação para o Ministério do Interior.

O anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal apresentou um esforço válido de uniformização, padronização e integração dos serviços estatais dependentes, que formam o conjunto de órgãos constituintes do Poder Executivo.

O Projeto consagrava um conjunto de doze princípios norteadores da efetivação da reforma administrativa, alguns dos quais foram incorporados ao texto do Decreto-lei n.º 200:

1. fixação de responsabilidades;
2. descongestionamento das chefias executivas superiores;
3. sistematização;
4. racionalidade;
5. controle;
6. planejamento e orçamento;
7. integração;
8. intelectualização do processo decisório (decisão consciente);
9. coordenação;
10. homogeneidade (coerência interna e harmonia entre os objetivos das unidades reunidas em cada Ministério);
11. alcance de controle (número de órgãos e funcionários jurisdicionados);
12. descentralização.

4.6 *Reforma Castelo Branco*

Em 11 de maio de 1964, pelo Decreto n.º 53 914, o Presidente da República “define as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, extingue órgãos da Presidência da República e dá outras providências”.

Já o Decreto n.º 54 401, de 9 de outubro de 1964, “cria a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa e dá outras providências” (COMESTRA).

Essa Comissão era subordinada ao Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica.

Em 18 de novembro de 1965, pela Portaria n.º 137, do referido Ministro, de acordo com o Decreto n.º 53 914, de 11 de maio de 1964, é criada a Assessoria Especial de Estudos da Reforma Administrativa (ASESTRA) para, entre outras atividades:

- a) dar continuidade aos estudos da Reforma Administrativa;
- b) promover o estudo de projetos relacionados com a implantação de medidas de Reforma Administrativa.

A conclusão foi um anteprojeto que, reestudado, deu origem ao Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Assim, desde o primeiro anteprojeto de 1952 até a aprovação do Decreto-lei n.º 200, foram transcorridos 15 anos para consubstanciar medidas, princípios e diretrizes sobre reforma administrativa, período bem inferior, portanto, aos 57 anos necessários para a aprovação do Código Civil, de 1916.

5. Pontos de vista governamentais sobre reforma administrativa, antes do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967

É sabido que todos os anteprojetos de reforma:

- a) apresentaram-se como variações em torno do tema “estrutura”;
- b) recomendaram remédios que se destinavam a combater efeitos, em vez de remover as causas;
- c) resultaram na manutenção dos vícios administrativos tradicionais.

Sempre se tratou, também, do tema *reforma administrativa*, misturando idéias novas com preceitos e práticas caducas, não raro em obediência à tradição ou por simples misoneísmo. O resultado era, quase sempre:

- a) equacionamento dos problemas do serviço público, com base em valores e padrões superados;
- b) pressa em solucionar, de uma vez, aproveitando a oportunidade, todos os problemas identificados dentro dos limites do aludido equacionamento (projeto);
- c) tendência para o prolixo e para o complexo;
- d) falta de objetividade, apego ao pragmático e receio de inovar, quebrando tabus;
- e) emulação excessiva ou prevenção sistemática contra o aproveitamento de experiências alheias ajustáveis a nossas realidades.

Relativamente à organização interna dos serviços, os problemas mais salientes detectados diziam respeito:

- a) à distribuição de um mesmo setor de atividade econômica ou social por diversos ministérios, com as inerentes dificuldades de orientação unificada e de articulação;

- b) à escassez de órgãos de coordenação interdepartamental em domínios conexos;
- c) à falta de serviços técnicos de planeamento em alguns ministérios, com atribuições económicas ou sociais, que pudessem apoiar a ação dos órgãos centrais de planeamento;
- d) à deficiente composição dos quadros da Administração Central;
- e) à inconveniente concentração e centralização de funções e poderes de decisão;
- f) à insuficiente racionalização e normatização de certas tarefas, bem como à falta de adequado equipamento mecânico ou eletrónico, que permitissem aumentar a produtividade do trabalho;
- g) à imperfeita compreensão da índole e dos objetivos da atividade administrativa, nos tempos atuais, o que requer simplicidade e celeridade de procedimentos;
- h) ao serviço deficiente ou inexistente de informações ao público.

Na verdade, se o ótimo é inimigo do bom valerá sempre a pena, enquanto não chegar o momento das grandes reformas, promover aperfeiçoamentos diversos (ainda que de alcance aparentemente limitado) que signifiquem já nítida melhoria relativamente à situação presente e ao mesmo tempo sirvam de campo preparatório e experimental para empreendimentos de maior vulto.¹¹

Como se vê, o diagnóstico da administração pública já estava feito; o que se deveria efetivar, em seguida, era a escolha dos campos prioritários, implantando as medidas corretivas.

Por isso, a Reforma Administrativa que o Governo pretendia realizar, em 1967,¹² deveria:

1. tomar por base o diagnóstico das causas:

- 1.1 estabelecendo princípios para a solução dos problemas básicos, estruturais e funcionais que constituem essas causas;
- 1.2 prevendo os meios e indicando os métodos para o processo de tratamento;
- 1.3 estabelecendo a execução progressiva, por etapas, desse processo;
- 1.4 relegando a segundo plano a matéria atópica: as subestruturas, as hierarquias subordinadas, as normas reguladoras, adjetivas, e as prescrições rotineiras e suplementares.

A filosofia básica para atingir os objetivos pretendidos seria, inicialmente, a adoção de vigorosa política de descentralização, em três planos: dentro dos quadros da Administração Federal; da Administração Governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais.

¹¹ Relatório e Documento da COMESTRA/ASESTRA, 1966.

¹² Idem.

O Governo considerava indispensável, além disso:

1. a Programação Governamental que orientasse a ação da administração pública em todos os setores;
2. o orçamento-programa e
3. a programação-financeira.

Portanto, os pontos capitais da reforma eram:

1. programa plurienal (planejamento governamental);
2. institucionalização do planejamento;
3. orçamento-programa, de caráter anual;
4. programação-financeira de desembolso.

Outros objetivos da reforma administrativa em 1967:

1. orientação para o desenvolvimento, melhorando a execução dos programas do governo e eliminando os obstáculos institucionais à implementação dos projetos prioritários (Operação Desemperramento);
2. orientação de reforma voltada para o público (melhoria qualitativa do atendimento ao público);
3. desenvolvimento dos recursos humanos;
4. implantação do sistema de planejamento;
5. integração da reforma no planejamento;
6. fortalecimento da direção superior;
7. incrementação e sistematização das atividades de coordenação;
8. descentralização administrativa;
9. sistematização do controle;
10. racionalização administrativa;
11. adaptação rápida das estruturas e meios de ação humanos e materiais da Administração Pública às exigências do planejamento, como condição fundamental para a preparação e execução dos planos de desenvolvimento;
12. formação e aperfeiçoamento profissional dos funcionários e melhoria das suas condições econômico-sociais.

Quanto aos órgãos centrais, era prioritário:

- a) implantar a Secretaria Geral (ou de planejamento);
- b) implantar a Inspetoria de Finanças;
- c) implantar a Diretoria Geral de Administração.

Entre outras atividades desburocratizantes, propunha também:

1. suprimir todos os controles que se evidenciassem como meramente formais ou cujo custo fosse superior ao risco, assim como quaisquer centralizações de caráter normativo que correspondessem a mera formalidade burocrática ou a estereis preocupações de padronização ou uniformidade;

2. criar um sistema de efetivo controle dos dispêndios públicos e da responsabilidade de seus agentes, compreendendo, entre outras medidas, a organização da contabilidade; a disciplina dos relatórios financeiros; a auditoria e a inspeção administrativa;
3. instituir um sistema de Aperfeiçoamento na execução dos programas de trabalho, que habilitasse os Ministros de Estado e o Presidente da República a se manterem informados sobre o seu andamento;
4. elaborar normas financeiras que se ajustassem aos objetivos visados;
5. incentivar a intercomunicação administrativa, mediante entendimentos e contatos que permitissem informar às autoridades superiores soluções devidamente coordenadas entre os setores interessados;
6. valorizar a função pública, para dignificar o servidor público, profissionalizá-lo; conferir-lhe autoridade e responsabilidade; observar o sistema do mérito; combater o empreguismo e o pistolão; dar ao serviço público o sentido de uma carreira capaz de remunerar adequadamente o servidor e satisfazer suas aspirações de auto-realização, assegurando-lhe tranquilidade quanto ao futuro;
7. efetivar a reforma por métodos simples, mas profundamente inovadores, e com a cooperação de dirigentes e dirigidos.

Tudo isso só será possível impedindo-se o crescimento demasiado da máquina administrativa, desburocratizando-a e libertando-a, sempre que possível, de encargos delegáveis.

Assim, a reforma não pode e não deve ser implantada automaticamente; deve ser progressiva, partindo de uma síntese que contenha as regras básicas a que ela deve obedecer.

6. 1.^a fase – A operacionalização da reforma de 1967

A “Operação Desemperramento”, de sentido nitidamente prescritivo, como aliás tinham sido até então todas as iniciativas reformistas, foi lançada pelo Ministro Hélio Beltrão em maio de 1967,¹³ com os seguintes objetivos:

1. transformação gradativa de uma estrutura pesada, de execução, por uma estrutura mais leve, de programação, supervisão e fiscalização;
2. simplificação e aceleração do processamento e da solução dos assuntos de interesse do público ou da própria administração.

Como se deveria agir? Principalmente através da remoção dos embaraços de natureza institucional, isto é, daqueles que constam do texto de leis, decretos, regulamentos e demais normas que regulam o funcionamento da máquina administrativa ou a tramitação dos requerimentos do público.

¹³ Veja *Operação desemperramento*. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, 1967 (fol.)

A “Operação Desemperramento” não exigiria (dizia-se) complicados levantamentos nem supertécnicas ou demorados trabalhos de reorganização e racionalização administrativa.

O problema da “Operação Desemperramento” era a identificação dos “gargalos” que engarrafam o tráfego administrativo. Mantinha-se fiel, portanto, aos pontos de vista governamentais anteriores ao Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A “Operação Desemperramento”, como se vê, tinha sua orientação voltada para problemas.

Os “gargalos” identificados e onde os técnicos deveriam atuar eram:

1. inconveniente centralização das decisões;
2. controles cujo custo fosse muito superior ao risco;
3. exigências burocráticas que oneram ou retardam a solução dos assuntos;
4. tramitação obrigatória de todos os processos por órgãos jurídicos ou técnicos;
5. tramitação desnecessária por órgãos de simples encaminhamento ou redistribuição;
6. execução direta de serviços por órgãos da administração pública;
7. execução de serviços de natureza local por parte do Governo Federal.

A “Operação Desemperramento”, que buscava mais uma vez a eficiência administrativa, foi tentada em todos os Ministérios em 1967. Em pouco tempo foi perdendo substância e em 1968 se transformou, sendo substituída pelo Programa de Treinamento, mediante cursos de Instrução Programada para a Reforma Administrativa, elaborados pelo Centro de Aperfeiçoamento do DASP, na época vinculado ao Ministério do Planejamento.

Passava-se de uma tática processualística, que visava à eficiência dos meios, para outra tática processualística, visando à mudança de comportamento para se atingir novamente a eficiência administrativa. A primeira tática iniciou-se e processou-se com técnicos colocados nos diversos Ministérios. A segunda pretendia que os próprios funcionários realizassem a reforma ou dessem eficiência aos órgãos em que atuavam.

Foram treinados quase 30 mil agentes da Reforma Administrativa em 22 estados. Esse treinamento foi acompanhado de Simpósios sobre Reforma Administrativa e Descentralização Regional, realizados em 10 estados e no Distrito Federal.

Essa segunda etapa da “Operação Desemperramento” realizou seu último Simpósio em dezembro de 1969, em Brasília.

O Ministro Hélio Beltrão¹⁴ sintetizou, em algumas frases de efeito, esse período inicial da reforma chamado “Operação Desemperramento”. Dizia

¹⁴ Beltrão, Hélio. *Reforma administrativa: I — Filosofia básica; princípios fundamentais. II — Reforma administrativa e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, 1967.

e repetia em seus artigos, conferências e discursos que a dúvida não era sobre a necessidade de se fazer ou não reformas, e sim em saber por onde começar.

Para ele o erro da Comissão Amaral Peixoto não estava na finalidade técnica do projeto — o erro consistiu em se admitir que a Reforma Administrativa era apenas um problema técnico e que poderia ser resolvido por qualquer tipo de instrumental técnico que se desejasse. Defendia, portanto, a necessidade de definir a nossa concepção de administração pública e a maneira pela qual, no nosso entender, ela deveria funcionar.

Preocupado em descomplicar o Brasil, em desburocratizá-lo, clamava pela necessidade de aproximar o homem que decide do homem que requer.

Entre as causas que fizeram com que a Administração Federal chegasse ao ponto em que se encontra identificou:

1. excessiva centralização;
2. execução direta em demasia;
3. leis minuciosas e regulamentares;
4. falta de continuidade administrativa, falta de bons governos sucessivos;
5. falta de planejamento institucionalizado.

Identificava a presença de um hiato entre a habilidade para elaborar planos e a capacidade de executá-los e dar continuidade aos programas, já que a máquina administrativa lerda, emperrada e viciada, não conseguia dinamizar os projetos.

Em sua opinião precisávamos de três coisas muito simples de enunciar e muito difíceis de levar a cabo:

- a) fazer funcionar com eficiência aquilo que já existe;
- b) obter um mínimo de coordenação entre os vários órgãos do governo;
- c) executar, com ânimo determinado, as soluções que estão no consenso geral.

No final de 1969 estava encerrada a primeira fase da Reforma Administrativa iniciada em 1967.

7. 2.^a fase — Convênio de prestação de assistência técnica¹⁵

Em 8 de março de 1971 o Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral assinou Convênio de Prestação de Assistência Técnica com a Fundação Getúlio Vargas, com duração de três anos.

A FGV criaria, por exigência do convênio, uma Coordenação de Assistência Técnica para a Reforma Administrativa — CATRA —, para dar execução ao convênio.

O Convênio tinha por objetivo a prestação de assistência técnica aos Ministérios e demais órgãos da Administração Federal, visando à exe-

¹⁵ Fundação Getúlio Vargas. Relatório — CATRA, 1972. mimeogr.

ção ordenada dos seus vários serviços, sem solução de continuidade, segundo os princípios enunciados na legislação que fixou diretrizes para a Reforma Administrativa e com apoio na instrumentação básica adotada pela mesma legislação.

A assistência técnica seria prestada de preferência para implantação e/ou execução de projetos específicos de Reforma Administrativa, *selecionados e indicados* pelo Ministério do Planejamento e aceitos pela FGV.

Segundo o Termo Aditivo assinado em 10 de novembro de 1971, publicado em 11 de abril de 1972, os Ministérios passaram a selecionar e indicar os projetos; o Escritório da Reforma Administrativa — ERA —, acompanharia e controlaria a execução, obedecida a orientação geral da reforma, privativa de cada Ministério.

Para possibilitar a identificação dos projetos específicos no que se refere a objetivos, tarefas, pessoal, prazos e custos e a elaboração do Acordo de Assistência Técnica, ficava o Diretor-Geral do ERA autorizado a assinar, com o órgão solicitante — e com a participação da FGV —, um acordo preliminar destinado a permitir à Fundação o levantamento de dados e informações necessárias.

Esse acordo preliminar representava a etapa inicial em que se faria o pré-diagnóstico do órgão carente de assistência técnica e se determinaria os projetos a serem desenvolvidos na segunda etapa, caso se assinasse o acordo definitivo.

Os objetivos fundamentais do Acordo de Assistência Técnica¹⁶ foram:

1. desenvolvimento do sistema de planejamento e orçamento, nele integrado o planejamento administrativo ou institucional, tendo em vista assegurar condições que possibilitassem ao órgão a sistemática e permanente melhoria na formulação, na execução e no acompanhamento dos programas, planos e projetos a seu cargo;
2. elaboração de projetos de implantação das mudanças propostas e a assistência dessa implantação durante a duração do Acordo.

Para a realização desses dois objetivos fundamentais o Escritório da Reforma Administrativa orientou a CATRA por intermédio de dois documentos emitidos em 14 de abril de 1971 os quais apresentamos nos anexos I e II.

Em 15 de junho de 1971, pelas Exposições de Motivos números 39 e 51-B, que orientaram a assinatura do Decreto n.º 68 885, de 6 de julho de 1971, o Ministro do Planejamento da mesma forma que em 1967, dizia que a Reforma deveria fixar-se inicialmente em:

1. eliminação de eventuais obstáculos à execução dos projetos prioritários incluídos nas Metas e Bases para a Ação do Governo, para o que seria necessário:

a) a implantação de um sistema permanente de treinamento do servidor público, visando ao seu progresso funcional, com vistas ao maior aper-

¹⁶ Fundação Getúlio Vargas. EBAP/CATRA: Legislação e instruções normativas. (mimeogr.)

feijãoamento operacional dos diversos sistemas, notadamente os de planejamento, orçamento e reforma administrativa, de administração financeira, contabilidade e auditoria, e de pessoal;

b) o desenvolvimento de projetos específicos de reformulação dos serviços de atendimento ao público, para sua maior eficiência;

2. simplificação e redução das estruturas administrativas existentes, com diminuição significativa dos custos operacionais;

3. institucionalização dos órgãos de reforma administrativa, nos diferentes ministérios, como parte do sistema integrado de Planejamento, Orçamento e Reforma Administrativa;

4. criação de condições para o funcionamento de setor público moderno e eficiente;

5. contenção dos dispêndios de custeios burocrático-administrativos;

6. institucionalização de um sistema permanente de planejamento e orçamento;

7. estabelecimento de novas estruturas nos Ministérios;

8. esforço permanente de descentralização de execução, dentro da administração federal, e de transferência de tarefas de sentido local para os Estados e Municípios, assim como o recurso amplo à execução indireta, mediante contratação de serviços com o setor privado;

9. transformação da estrutura desatualizada de grande número de autarquias e outras entidades que desempenham atividades em áreas prioritárias;

10. eliminação da duplicação nas atribuições de órgãos e entidades federais e entre as esferas do Governo federal, estadual e municipal;

11. política definida de valorização do servidor público;

12. adoção, particularmente nas empresas governamentais, de métodos modernos de gestão e controle, com ênfase na institucionalização de assessoramento para tomada de decisões, na análise de custos, na montagem de sistema de informações, no planejamento financeiro;

13. intensificação do esforço de profissionalização da administração das empresas e de reciclagem constante de executivos para efeito de atualização em processos tecnológicos e técnicas de gestão;

14. manutenção de um Centro de Treinamento de alto nível para executivos e pessoal técnico *senior*, destinado a atender a necessidades específicas das empresas;

15. implantação do sistema de reuniões de chefias, previsto no art. 8.º, do Decreto-lei n.º 200/67;

16. definição dos mecanismos legais, administrativos e financeiros, nos principais setores, a fim de dar exequibilidade à orientação de coordenação entre a atuação federal e a dos estados, objetivando estabelecer divisão de trabalho adequado entre a União e os estados, resguardadas as devidas áreas de competência, e transferir tarefas de execução, com sentido local marcante, da União para outros níveis do Governo.

17. execução, preferencialmente de forma indireta, por contrato com empresas, das atividades relacionadas com transporte, conservação, limpeza e outros assemelhados, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 3.º, da Lei n.º 5 645/70.

8. Compreensão da Reforma Administrativa de 1971

Nos primeiros documentos vistos acima emitidos pelo Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral para a segunda fase da Reforma nota-se, singularmente, a mesma orientação tática que predominou na primeira fase, com ênfase agora na implantação do “Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Reforma Administrativa”, bem como no treinamento do servidor público e de executivos das empresas (privadas).

Poder-se-ia repetir no mesmo tom, o que se dissera antes:

1. Reforma Administrativa não é um ato instantâneo ou conjunto isolado de providências. Antes, deve ser entendida como processo permanente e dinâmico de adaptação da máquina burocrática às funções cada vez mais complexas e multiformes do Estado na sociedade moderna.
2. É evidente que a Reforma Administrativa não se traduz num brusco rompimento com o *status quo*, nem mesmo numa alteração súbita das estruturas existentes.

Nesses informes, emitidos pelo Ministério do Planejamento em 1971, nota-se um descompasso ou uma inadequação entre os *objetivos desejados pelo Governo para a Reforma Administrativa* e o elenco de projetos escolhidos nos acordos preliminares. Esses projetos objetivaram, em sua maior parte, instrumentalizar os órgãos nas suas atividades adjetivas e realizar cursos cujo conteúdo, muitas vezes, não estavam voltados objetivamente para as necessidades imediatas ou a médio prazo dos órgãos.

De pronto esse problema tornou-se crítico. As coordenações horizontais da CATRA — órgãos de apoio técnico, montados na sua estrutura por projetos — pouco puderam fazer vez que foram criadas um ano depois de iniciado o convênio, quando o processo já estava em franco desenvolvimento.

Esboçou-se, todavia, na direção superior da CATRA, um sentido de busca de avaliação da Reforma, que na época se chamou “busca de definições de uma sistemática para avaliação das Reformas Administrativas e Assistência Técnica”. O significado atribuído era de medição, mensuração ou aferição dos produtos elaborados.

As perguntas — O que avaliar? Como avaliar? — surgiam como pontos insolúveis, vez que não havia modelo, padrões ou parâmetros *a priori*, montados para que fossem checados os resultados da reforma até então alcançados.

Evidentemente que o tema *avaliação* envolveria uma nova concepção metodológica a ser desenvolvida desde o acordo preliminar até o final do acordo definitivo.

Nesse sentido a CATRA contratou um trabalho técnico, cujo resultado viria a se constituir na atual terceira fase da reforma administrativa.

Vale fixar, antes de chegarmos lá, alguns conceitos preliminares.

9. Reforma Administrativa — desenvolvimento de projetos

9.1 *Conceituação de projetos*

Um projeto representa uma alternativa lógica e racional que substitui o comportamento empírico e intuitivo.

A tarefa principal do economista, do engenheiro ou do administrador, na área de projetos, é contribuir direta ou indiretamente para que os recursos disponíveis sejam distribuídos entre os distintos usos possíveis ou que permitam deles obter o máximo de benefícios.

Para fazer tal tipo de recomendação é preciso definir o que se entende por benefícios e dispor de algum padrão ou norma que permita demonstrar que o destino dado aos recursos empregados é o melhor.

Do ponto de vista social considera-se projeto um conjunto de informações sistematicamente ordenadas, que nos permite estimar as vantagens e desvantagens de destinar os recursos de um país à produção de determinados bens e serviços.

Assim, é precária, não objetiva, a expressão ou a generalização do uso da palavra projeto com referência a qualquer tipo de documento técnico.

“Dentro da visão mais moderna o projeto deve ser encarado como um conjunto de ações e recursos que procura a realização de um objetivo específico e concreto, fisicamente identificado, a partir de um início (origem) convencionado, submetido a diretrizes gerais pré-fixadas e condições de execução que apresentam limitações sensíveis. Vai caracterizar-se por ser finito, complexo, não homogêneo e não repetitivo, e considerar prazo, orçamento, desempenho técnico (*performance*) e risco com os seus termos de referência. Sua dinâmica operacional envolve fases de decisão, identificando diretrizes, responde *porque* e *para que* o projeto; é a identificação de necessidades geradoras, seja uma carência atual ou potencial, oferecendo como resposta básica uma proposição ou decisão concreta, representada, muitas vezes, pela primeira conclusão de estudos de viabilidade; a formulação, respondendo, basicamente, a *o que* e *como fazer*, envolvendo seleção entre alternativas viáveis e representando tentativas de otimização; a programação, indicando *quando* e *com que fazer*, permitindo especificar os recursos necessários segundo as várias ações e oferecendo condições a uma efetiva eliminação de ociosidade e má distribuição dos recursos disponíveis, exigindo, assim, normalmente, um processo que pode tornar-se complexo de alocação de recursos; a implantação, exigindo que se desencadeiem as várias ações, antes planejadas e programadas, com a mobilização dos recursos e o seu ajustamento quase

instantâneo face às flutuações que irão observar; e, finalmente, a operação, que vai corresponder à fase efetivamente produtiva do processo.¹⁷

A determinação das prioridades é como vemos o passo inicial. Por que desenvolver tais projetos e não outros?

A segunda preocupação se refere à utilização da técnica a ser desenvolvida no projeto e constitui, assim, o problema das alternativas técnicas.

A distinção entre alternativas quanto ao uso dos recursos e alternativas quanto à técnica mais conveniente tem importância conceitual e prática e isso é considerado ponto básico para a colocação de critérios de avaliação.

9.2 Avaliação de projetos¹⁸

Elaboração e avaliação estão intimamente relacionadas, mesmo porque a elaboração do projeto é, até certo ponto, uma simples ordenação de dados para a sua avaliação. A montagem estratégica e tática precede à avaliação e esta é decorrente daquela.

A dificuldade de avaliação de projetos consiste na determinação do problema em base multidimensional, da qual será derivado um padrão de decisão unidimensional. O caráter multidimensional está relacionado com o fato de que o projeto deve ser considerado no conjunto de seu impacto em uma variedade de campos.

A diferença fundamental decorre do fato de que na avaliação se torna necessário utilizar uma soma maior de dados extra-projeto sob a forma de padrões de referências ou critérios de julgamento estabelecidos *a priori*, ou em função de considerações mais amplas que as contidas no projeto.

9.3 Medição

A tarefa de avaliar implica medir objetivamente certas magnitudes resultantes do desenvolvimento do projeto, combinando-os em operações aritméticas, a fim de obter os coeficientes de avaliação.

A falta de unanimidade de opiniões a respeito *do que* se deve medir e *como* se deve medir resulta, na prática, em que esta tarefa é levada a cabo segundo as preferências pessoais de quem as realiza, segundo o tipo de informação disponível e, em geral, segundo as condições específicas de cada estudo.

O problema da *extensão* é o de reconhecer e quantificar as repercussões dos benefícios econômicos, políticos, administrativos, financeiros, etc. do projeto, dentro do critério de avaliação adotado.

¹⁷ Lilenbaum, Moisés. Administração de planos e projetos; uma tentativa de sistematização. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 6, n. 4, p. 23, out./dez. 1972.

¹⁸ Veja a esse respeito: Melnick, Júlio. Preparação, apresentação e avaliação de projetos. Recife, CEPAL, 1959, (mimeogr.).

Os critérios de avaliação dividem-se em dois grandes grupos: de um lado aqueles que medem os *efeitos* que correspondem somente ao projeto em si — e se chamam efeitos diretos — e de outro os que tratam de medir os efeitos tanto em relação aos recursos empregados como aos benefícios resultantes — chamados efeitos indiretos.

Uma boa parte das controvérsias registradas em torno dos critérios de prioridade surge, sem dúvida, da falta de uma definição clara do objetivo da avaliação. A ordenação dos projetos numa escala de prioridades pode ser lograda mediante um coeficiente único de avaliação ou mediante a combinação ponderada de vários coeficientes parciais.

Crítérios integrais são aqueles que tratam de oferecer um padrão único e total de avaliação; critérios parciais ou fracionados são aqueles que combinam vários padrões.

Os critérios integrais envolvem complexidade tanto conceitual como de cálculo e requerem uma exposição mais detida.¹⁹

Quando se tratar de avaliação segundo um critério político não haverá necessidade de realizar uma avaliação cuidadosa, vez que os objetivos a serem alcançados são imprevisíveis, indeterminados e intangíveis.

A avaliação de projetos é uma técnica essencialmente prática. Os conceitos e princípios são refinados e depurados até o ponto em que se tornam úteis para resolução de problemas reais.

A avaliação de projetos consiste precisamente em relacionar e aplicar tais conceitos aos projetos sujeitos à análise.

Os diversos critérios de avaliação e sua maior ou menor complexidade derivam, por sua vez, da forma de definir os benefícios e da relação que se faça entre as distintas normas e tipos de cálculos.

9.4 *O problema técnico da avaliação dos projetos da Reforma Administrativa*

O assunto é bastante controvertido, não só pela multiplicidade dos critérios que podem ser adotados, como pela ambigüidade dos resultados, especialmente quando se trata de avaliar projetos administrativos. A subjetividade da apreciação dificulta a avaliação quantitativa e mesmo que se estabeleça equações e expressões com pesos e valores definidos, esses serão apenas ilustrativos. Qualquer trabalho minucioso de avaliação de projetos administrativos, no momento, será pura abstração teórica, profundamente desvinculada da realidade. Quando se trata de avaliar pessoas e comportamento, a atribuição de valores quantitativos realistas é difícil, senão impossível.

A avaliação se torna mais precária se considerarmos a administração como um sistema aberto, em constante adaptação ao meio ambiente mutável, num movimento perene de troca de influências recíprocas.

¹⁹ Veja a esse respeito: BNB/S.A. — Departamento industrial e de investimentos. *Elementos de elaboração e avaliação de projetos*, 1959.

Após a verificação das possibilidades e escolhas iniciais, o que se pode focalizar, de início, é o valor intrínseco do projeto ligado à implantação e a conformação, na avaliação, do que foi proposto.

Antes de se chegar ao diagnóstico ou aos projetos administrativos desenvolvidos, dever-se-ia perguntar:

Qual a orientação governamental?

O que deve ser feito?

O que dispõe a legislação sobre o assunto?

É possível se concretizar esse projeto?

Por que esse projeto?

O projeto apresenta uma relação custo-benefício aceitável?

A segunda série de perguntas seria:

Esse projeto deve ser desenvolvido? O volume de atividades ligadas a ele é compensador?

Qual o interesse governamental geral? Qual o interesse do Ministério?

Essa rotina ou projeto corresponde a um dos objetivos básicos do órgão?

Essa rotina ou projeto tem repercussão junto ao público?

A clientela beneficiada ou atingida é quantitativamente representativa?

Qual a *tática* a ser utilizada em cada detalhamento ou em cada projeto?

Haveria, assim, uma pré-avaliação do mérito do trabalho a ser desenvolvido. Seria a escolha das alternativas, ponto fundamental para início da assistência técnica ou reforma administrativa.

A avaliação é parte integrante de um modelo. Entretanto somente no final de 1972 a CATRA tentou desenvolver um modelo de avaliação. Logicamente, os projetos elaborados dentro dos Acordos Definitivos, até aquela data, não poderiam ser avaliados adequadamente, pois não haveria como enquadrá-los em nenhum modelo (critério) de avaliação. Esse foi o fato mais importante na área da Reforma Administrativa a partir de 1973. Até essa época, setembro de 72, era a seguinte a situação da CATRA, em termos de Reforma Administrativa:

Acordos preliminares — 27

Acordos definitivos — 16

Técnicos envolvidos — 300

Produtos realizados — 198 volumes, contendo os mais variados assuntos, tais como diagnósticos, reajustes, normas administrativas, rotinas, etc.

Projetos desenvolvidos — cerca de 89, desdobrados em 485 subprojetos.

Com base nessa maciça produção, poder-se-ia fazer as seguintes perguntas:

— Qual o *know-how* que ficou na EBAP?

— A Fundação Getúlio Vargas mobilizou, realmente, todo o seu equipamento técnico nessa produção?

- Quantos técnicos de administração formados participaram diretamente desta fase reformista?
- Qual a profissão liberal que mais contribuiu para essa produção técnica?
- Por que os desdobramentos dos projetos se fixaram nas atividades adjetivas dos órgãos?
- O agente reformista estava preparado para realizar a reforma?
- O órgão ou entidade a ser reformada estava psicologicamente preparada para absorver as mudanças pretendidas?

Evidentemente, o caminho para elaboração do modelo de avaliação teria que ser a adoção de uma nova concepção metodológica desenvolvida *a priori* para correlacionar e objetivar o que se estava realizando. Foi o que aconteceu quando o convênio estava passando de sua metade.

9.5 *Surgimento do supersistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa — nova instrumentação para a reforma*

Com o Decreto n.º 68 993, de 28 de julho de 1971, teve início o Programa de Acompanhamento da Execução das Metas e Bases para a Ação do Governo.

Em 20 de julho de 1972, pelo Decreto n.º 70 552, o Governo instituiu o “Sistema de Planejamento e Órgãos de Interesse para a Política Global e Regional de Desenvolvimento”.

Em 26 de julho do mesmo ano, pela Portaria n.º 69 do MPCG, é criada a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR — em substituição ao Escritório da Reforma Administrativa — ERA.

Por esses decretos os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento deveriam estabelecer mecanismos de controle que permitissem *coordenar*, a nível de cada Ministério, o bom funcionamento do Programa de Acompanhamento. O Anexo I do Decreto relaciona os órgãos de “especial interesse para a Política Global de Desenvolvimento”.

Em 9 de novembro de 1972 o Governo criou pelo Decreto n.º 71 353 o Sistema de Planejamento, Orçamento e Modernização Administrativa.

Estava preparado o cenário para o desenvolvimento dessa fase da reforma administrativa, agora com uma nova concepção: a de Modernização, que se iniciou em 1973 e ainda está em franco desenvolvimento. Sua recente instituição não forneceu ainda a perspectiva para sua avaliação; as informações sobre essa nova metodologia de ação pertencem ainda à SEMOR, tendo havido pouca divulgação de seus resultados, uma vez que o modelo está sendo testado.

Dois itens perturbadores poderão, entretanto, desvirtuar o novo esquema metodológico: preciosismo e excessiva modelização. Outros são responsáveis pelo desvirtuamento constante dos métodos e técnicas utilizados entre nós, vez que quase sempre se prendem a esquemas refinados e padronizados.

Nesse início de uma nova fase da reforma (ou modernização administrativa como prefere a SEMOR) vale repetir as palavras do Ministro Hélio Beltrão:²⁰

“Dir-se-ia que estamos pregando o óbvio. Mas, meus amigos, o que tem faltado no Brasil é precisamente o reconhecimento corajoso e singelo da importância do óbvio para, em seguida, dar a esse óbvio as soluções evidentemente recomendáveis; o que é, aliás, sempre muito mais difícil de levar a cabo do que a formulação de ambiciosos esquemas abstratos.”

“O que tradicionalmente temos visto no Brasil é que cada governo novo, cada Ministro novo, cada Diretor novo, cada chefe de serviço novo, assume o cargo convencido de que o que está faltando é um novo plano, uma nova e brilhante concepção, uma fórmula mágica que a ninguém ocorreu antes. E o que realmente surge, na maioria dos casos, é a criação de um novo órgão, uma nova autarquia, uma nova empresa pública.”

“Ora, quem conhece Administração Pública sabe que, quase sempre, o que é preciso apurar é a razão do insucesso dos planos e iniciativas existentes, o que implica no esforço humilde de descer aos fatos e examinar a máquina.”

“Mas, infelizmente, há no Brasil muito pouca gente com paciência de mecânico e gente demais querendo descobrir a pólvora.”

Deve ser lembrado que o esquema de avaliação aparecido em 1972/1973 deveria ter ocorrido em 1969/1970, pois o ERA já dispunha, naquela oportunidade, de “um acúmulo de dados, de resultados e de problemas que ultrapassavam o nível de complexidade da situação para a qual foram criados”. Desse ponto dever-se-ia ter partido em busca de uma bagagem analítica mais poderosa.²¹

Nos arquivos da CATRA existe um trabalho sobre implantação da reforma administrativa da qual ela mesma não se utilizou. Diz em certo trecho:

- “1. A implantação pode ser ineficaz: interpretar de maneira errônea os objetivos e lançar-se em tarefas não relevantes para o programa da Reforma Administrativa;
2. a implementação pode ser ineficiente (desperdiçar recursos humanos ou materiais, demorar mais do que o necessário);
3. a adequada condução do programa da Reforma Administrativa exige aferições permanentes (função controle);

²⁰ Beltrão, Hélio. op. cit.

²¹ Em 1968 isso foi tentado mas, em decorrência da complexidade do sistema proposto, não funcionou. A principal causa do fracasso foi a falta de padronização. A condução do programa de reforma administrativa não era rígida na época, baseando-se na Operação Desemperramento que não exigia técnicas refinadas nem técnicos renomados, mas iniciativas pessoais claras, precisas e objetivas, visando à eficiência administrativa das repartições. O mecanismo de controle montado era tão minucioso que em pouco tempo as posições se inverteram. O esquema de controle da reforma ficou mais valorizado que a própria reforma.

4. os objetivos e programas devem ser expressos pela mesma linguagem simbólica que os resultados obtidos, sem o que não é possível efetuar a aferição;
5. os resultados aparentes apresentados à aferição devem representar fielmente os resultados reais;
6. a comunicação desses resultados deve ser tão efetiva quanto possível.”

O trabalho propunha, na ocasião, cinco programas de pesquisa visando a gerar:

1. uma metodologia para a definição dos objetivos da entidade assistida;
2. uma metodologia para a avaliação das *performances* da entidade face a esses objetivos;
3. procedimentos para a identificação e orçamentação dos elementos componentes da assistência técnica, visando a elaborar uma sistemática de previsão orçamentária para a mesma, em termos de custo-padrão;
4. formas satisfatórias de comunicação de metas estabelecidas e resultados atingidos, tanto para a reforma como para a assistência técnica, criando uma linguagem adequada para fins de programação e controle;
5. uma metodologia para testar a real contribuição dos elementos desenvolvidos acima ao problema em questão.

10. Atitudes e comportamentos em relação à Reforma Administrativa

10.1 Desenvolvimento de uma metodologia de inovação organizacional

Como desenvolver uma metodologia de inovação organizacional planejada ou de modernização administrativa, termos que substituem a já gasta expressão Reforma Administrativa?

A primeira idéia que surge é a de que é fundamental adotar uma orientação comportamentalista no sentido de considerar em sua metodologia um programa de treinamento voltado também para alterações de valores, atitudes e comportamento dos agentes a serem “reformados” e não apenas preocupado com a técnica do “fazer”.

Isso foi, de certa forma tentado, porém não aperfeiçoado, no período compreendido entre 1968 e 1970, em que o ERA treinou, em quase todos os estados, cerca de 30 mil funcionários a nível de chefia. Parece não ter havido reflexo aparente desse “treinamento programado” que deveria funcionar “como bola de neve”, segundo as intenções do ERA.

Percebe-se, então, que o problema é bem mais difícil e complexo do que aparenta ser à primeira vista. Sabe-se de tudo sobre reforma; só não se sabe como torná-la permanente e evolutiva.

O funcionário está sempre no centro de qualquer tipo de reforma, por isso a mudança de seu comportamento em relação ao trabalho e ao órgão a que pertence é o início de todas as reformas. Seu comportamento sempre

acaba determinando e condicionando o ritmo e a finalidade da mudança. Não se quer dizer com isso que os esforços de treinamento técnico não sejam muito úteis, mas que por si só não produz necessariamente mudanças.

Normalmente o funcionário, por natureza, temperamento, personalidade e formação, é um indivíduo formal-legalista.

Em princípio, sua posição em relação à reforma é de expectativa. Além disso, sua atitude em relação ao *status quo* é passiva; não discute. Para mudar ou inovar falta-lhe estrutura.

Não muda para não desagradar; não muda para não errar; não muda porque está preso aos esquemas tradicionais; não muda porque não o ensinaram a mudar, no sentido de renovar, de aperfeiçoar, de melhorar, de criar algo novo para o seu trabalho; não muda por comodidade; não muda porque não sabe mudar; não muda porque não lhe interessa mudar, pois mudança exige adaptação e toda adaptação requer sacrifício, nova aprendizagem, novos esforços.

Sua capacidade para contestar, aperfeiçoar, ou mudar é muito restrita; envolve problemas de hábito, disciplina, transferência de responsabilidade, respeito às leis, mesmo sabendo-as ultrapassadas e existirem outras mais recentes; envolve ainda sua atitude e seu comportamento em relação a mudanças, problemas psicológicos que teriam de ser superados.

É preciso, pois, “fazer”, modelar o homem que tenha condições para mudar. Para realizar *mudanças* é preciso um homem diferente, um homem que possa mudar a si mesmo e adaptar-se às novas situações por ele criadas; um homem que conteste a validade de sua própria proposição para a mudança; um homem que esteja insatisfeito com sua obra, como se fora um artista insatisfeito com sua arte.

Qualquer movimento de renovação, reforma ou modernização exige, na verdade, um homem novo; quer dizer, um novo espírito, uma nova mentalidade, uma atitude diferente perante a problemática a enfrentar. Mas o problema não é insolúvel. Pesquisa realizada alhures revelou que os velhos funcionários, paradoxalmente, eram os mais favoráveis às mudanças (não-substanciais), pois a rotina cansava. Parece-lhes interessante renovar no supérfluo, conservando porém o tradicional.

“Um número cada vez maior de administradores está aprendendo que realmente está administrando uma ‘cultura’ com seus próprios valores, regras básicas, normas e estrutura de poder. Se houver uma necessidade sentida de que a cultura precisa ser modificada a fim de ser mais consistente com as exigências concorrenciais do ambiente, esta é uma outra condição em virtude da qual um programa de desenvolvimento organizacional pode ser tido como conveniente”.²²

Nota-se que a mudança de comportamento deve ser realizada através de treinamento específico e motivacional, pois até o momento as refor-

²² Beckard, Richard. *Desenvolvimento organizacional: estratégia e modelos*. São Paulo, Ed. Blüchel, 1972. p. 19 (Série Desenvolvimento organizacional).

mas foram realizadas com vistas a manter o que existe, o *status quo*; não inovam, não renovam; falta-lhes criatividade para renovar e mudar, o que não é tão difícil nem revolucionário.

10.2 *Comportamento de aceitação*

No que se refere à criação de um clima favorável à implantação da reforma, do ponto de vista do comportamento, poder-se-ia promover cursos, seminários, jornadas ou quaisquer outros programas de treinamento sobre o Decreto-lei n.º 200 e também sobre certos aspectos da reforma, tais como:

- a) o que é o Decreto-lei n.º 200;
- b) o mecanismo da delegação de competência;
- c) o que se entende por reforma, modernização, mudança;
- d) enfatizar o papel das chefias superiores na motivação dos subordinados e na conquista das chefias intermediárias e inferiores para a efetiva implantação da reforma.

Além desses e de outros aspectos dever-se-ia, também:

- a) tornar a reforma efetiva, internalizando-a de tal forma que esta permaneça, mesmo após a retirada dos agentes de implantação;
- b) divulgar, perante o grande público, as iniciativas reformistas, pedindo-lhe aceitação e contribuição;
- c) tentar desvincular os grupos de implantação da reforma dos grupos específicos de reforma, estendendo-os a todos os níveis da entidade. Os próprios órgãos deveriam montar equipes volantes para divulgação e implantação da reforma.

Assim, paralelamente à expansão qualitativa (treinamento sob medida), haveria uma expansão quantitativa da liderança da reforma, mediante a absorção planejada e sistemática das chefias e assessorias mais capazes do serviço público.

Outro ponto a ser explorado corresponderia à mobilização maciça do pessoal para a reforma administrativa.

O agente reformista deveria ser preparado para essa tarefa, pois ele mesmo poderá ser o culpado da resistência à mudança. Sua incapacidade, aliada à falta de diretrizes claras e objetivas, pode levá-lo ao nada.

Geralmente os técnicos desavisados preparam as mudanças administrativas, visando a certos enquadramentos ou determinados modelos pré-fabricados, aprioristicamente aceitos como bons, mesmo que não se harmonizem com os objetivos do órgão. Há uma completa desvinculação problema-solução porque a técnica vem de fora e não resolve os problemas específicos da unidade. Tornar-se-ia necessário, portanto, aproximar as soluções dos problemas.

Isso poderia acontecer pela mudança de *comportamento*, pelo *treinamento* que resulta na *mudança de atitudes* e, conseqüentemente em:

aumento de eficiência;
desburocratização;
alcance dos objetivos;
redução dos custos;
participação espontânea;
redução do poder coercitivo e de persuasão da chefia.

11. Notas Finais

Este trabalho representa um esforço preliminar de pesquisa, tendo em vista contribuír para a compreensão da evolução administrativa brasileira, com ênfase no tema Reforma Administrativa.

Em alguns trechos recorreu-se à simples informação, em outros foram efetuadas pequenas transcrições de autores nacionais e estrangeiros que, partindo de épocas, hipóteses e experiências diferentes, chegaram a conclusões semelhantes. Pela sua precisão, objetividade e clareza de idéias, julgou-se melhor transcrevê-las do que interpretá-las.

Além disso, dentre uma variedade de assuntos, conceitos, teorias, sugestões e experiências, somente as mais importantes foram destacadas, porque era necessário sobretudo ser sucinto.

Acreditamos ter fornecido um estímulo para a reflexão do leitor, que deverá fazer suas próprias ilações, vez que não tivemos intenção de prescrever diretrizes, estratégias, recomendações ou remédios para a solução dos problemas.

É forçoso sintetizar e registrar, porém, alguns pontos fundamentais do tema exposto, já do consenso geral que, de certa forma, representam o início da saída dos problemas de Reforma Administrativa²³ de seu cone de sombra:

1. os fatos administrativos não ocorrem num espaço abstrato; assim, uma reforma administrativa não pode ser abstratamente formulada;
2. a fixação e/ou identificação do contexto é o ponto de partida para o estudo do problema de reforma administrativa;
3. o fenômeno administrativo está condicionado a fatores histórico-sociais; o profissional de mudança (reforma) deve relacionar as técnicas

²³ Os itens 1 a 3 e 7 são desenvolvidos por Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, FGV, 1966. (Biblioteca de Administração, n. 12).

administrativas com as variáveis histórico-sociais que particularizam cada contexto;

4. os *inputs* políticos e econômicos determinam e condicionam os movimentos reformistas; para funcionar efetivamente, os administradores, agentes de mudança ou reformistas devem ter suporte político;

5. devem ser caracterizadas a estratégia e a objetividade como itens fundamentais para o desenvolvimento de uma teoria de reforma;

6. devemos aproximar as soluções simples e objetivas dos conceitos teóricos, procurando a maneira mais simples de abordar um assunto;

7. no domínio da modernização, não há soluções iguais; existem soluções adequadas ou soluções inadequadas, dependendo da situação; não há alternativas ideais para o administrador, mas alternativas exeqüíveis ou ineqüíveis;

8. em reforma a atitude inovadora é preferível à conservadora;

9. os manuais de serviço, na forma como estão sendo elaborados, representam, tão-somente, a formalização do que já estava sendo realizado, sem nada acrescentar, inovar ou aperfeiçoar;

10. o problema da reforma envolve valores multidimensionais e interdisciplinares, que lhe conferem complexidade;

11. muitos técnicos são capazes de prever coisas quantificáveis, mas quase nunca o comportamento humano;

12. "... procuramos mostrar que se exige para o técnico bem mais do que atualização com textos modernos de administração, mais conhecimentos empíricos da realidade sobre a qual vai atuar".²⁴

ANEXO I

Avaliação dos resultados da Reforma Administrativa

(14-4-1971)

Sugestão de elementos básicos para elaboração de um roteiro de avaliação do Programa de Reforma Administrativa.

1. Orientação para o desenvolvimento
2. Orientação para o público
3. Desenvolvimento dos recursos humanos
4. Fortalecimento dos sistemas de planejamento e orçamento

²⁴ Mello e Souza, Nelson. Notas introdutórias ao problema da estratégia da reforma administrativa no Brasil. *Desenvolvimento & Conjuntura*, v. 3 n. 8, ago. 1963.

5. Integração permanente da Reforma Administrativa no planejamento
6. Fortalecimento da direção superior
7. Fortalecimento da coordenação
8. Descentralização administrativa
9. Sistematização do controle de programas e normas
10. Racionalização do trabalho administrativo
11. Influência nos fatores de produtividade
12. Influência no comportamento administrativo

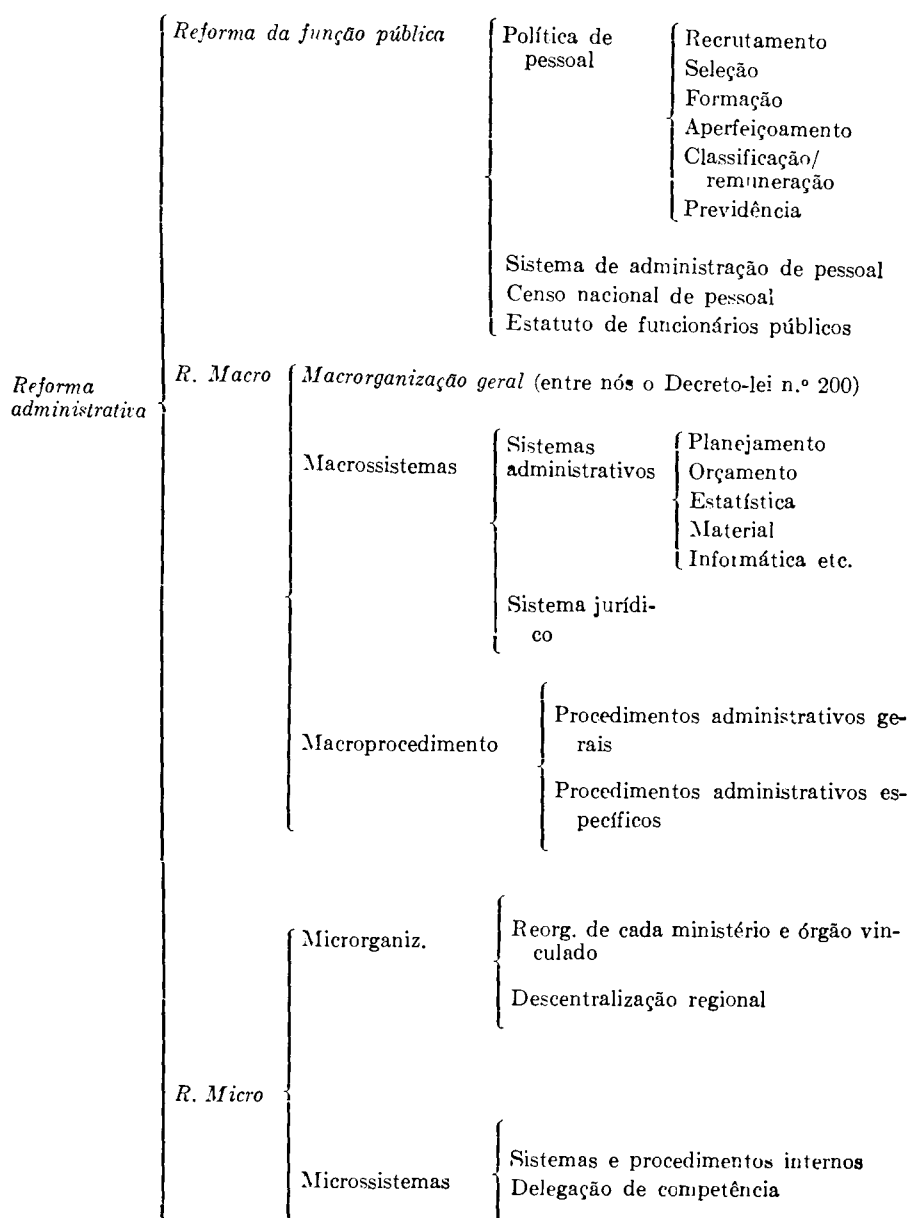
ANEXO II

Avaliação do programa de assistência técnica (14-4-1971)

Sugestão de elementos básicos para um roteiro de avaliação do trabalho de Assistência Técnica para implantação da Reforma Administrativa.

1. Motivação do cliente
2. Vinculação a programas prioritários
3. Enfoque na remoção de obstáculos institucionais
4. Atuação através do sistema de planejamento e orçamento
5. Atuação educativa
6. Desenvolvimento do pessoal
7. Atenção aos fatores ambientais
8. Articulação com os sistemas de atividades auxiliares
9. Utilização de recursos comunitários
10. Qualidade e quantidade do pessoal de assistência técnica
11. Programação dos trabalhos
12. Acompanhamento construtivo
13. Articulação cliente—FGV-ERA
14. Manutenção de relações harmônicas
15. Manutenção de sigilo
16. Iniciativa de divulgação sobre a Reforma Administrativa

COMPREENSÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA



Fonte: Comisión de la administración pública — CAP. *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*. Caracas, 1972.

Summary

Problems of the Brazilian Administrative Reform: some contributions

This article is an attempt at improving the understanding of the trends in Brazilian Administration by emphasizing the movement toward Administrative Reform.

In some sections of his article the Author's primary concern is to provide information. In other sections he resorted to direct transcriptions of texts by both indigenous and foreign writers whose conclusions were relevant to his study.

Furthermore, among a great variety of issues, concepts, theories, suggestions and experiences that permeate the trend toward Administrative Reform — given the scope of the article — only the most meaningful were pointed out.

The Author did not have the intention to prescribe rules and strategies nor did he recommend ways to solve problems. Rather his purpose was to lead the reader to meditate in order to put forth his own illations.

TODO EXPOSITOR, CONFERENCISTA OU PROFESSOR DEVE LER APRESENTAÇÃO EFICIENTE, UM DOS MAIS RECENTES LANÇAMENTOS DA EDITORA DA FGV.

Nos últimos anos as exposições tornaram-se cada vez mais importantes e freqüentes nas organizações públicas e industriais, mas até hoje não havia um único livro que orientasse os eventuais expositores. O livro de Antony Jay, **Apresentação eficiente**, não só preenche esta necessidade, como vai ainda mais longe: qualquer pessoa que tenha de fazer uma conferência ou falar em público nele encontrará um valioso guia.

Editora da FGV — livros para o desenvolvimento

A venda nas livrarias

Pedidos para Praia de Botafogo, 188 — CP 21.120 — ZC-05