

## **Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais \***

BEATRIZ WAHRlich \*\*

*1. Introdução; 2. México; 3. Panamá; 4. Venezuela;  
5. Colômbia; 6. Brasil; 7. Conclusões.*

### **1. Introdução**

Na oportunidade da realização no Rio de Janeiro, em dezembro de 1973, da primeira etapa do Seminário Interamericano de Reforma Administrativa,<sup>1</sup> o Brasil, a Colômbia, a Venezuela, o Panamá e o México apresentaram documentos sobre a respectiva experiência na matéria em foco.

Na qualidade de comentadora dos dois trabalhos referentes à Colômbia, preparados para o Seminário, adotou a autora do presente estudo uma abordagem comparativa em relação aos esforços colombianos e brasileiros no campo de reforma administrativa.

\* Trabalho apresentado na segunda etapa do Primeiro Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, realizado em Oaxtepec, no México, de 15 a 18 de julho de 1974.

\*\* Professora da Escola Brasileira de Administração Pública.

<sup>1</sup> Seminário promovido pela Escola Interamericana de Administração Pública (EIAF), da FGV, sob o patrocínio do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

A convite da EIAP e do IMAP, procura, nas páginas que se seguem, estender aquela análise de modo a abranger também o México, o Panamá e a Venezuela, tomando como base os documentos apresentados àquele Seminário. Assim, o objetivo principal deste trabalho é verificar até que ponto a adoção das mesmas categorias de análise evidencia semelhanças significativas, especialmente nos objetivos e processos reformistas daqueles cinco países. Espera-se que esse enfoque possa contribuir para melhor compreensão do passado e do presente, fornecendo, talvez, elementos úteis ao prosseguimento dos esforços reformistas na América Latina.

Em relação a cada um dos países objeto da análise serão abordados os seguintes aspectos:

- a) breve histórico da reforma administrativa;
- b) concepção e estratégia da reforma;
- c) metodologia (órgãos responsáveis e métodos adotados);
- d) principais obstáculos encontrados;
- e) resultados obtidos.

As conclusões finais focalizam as mais expressivas semelhanças e diferenças evidenciadas pelo estudo comparativo da reforma administrativa nos cinco países.

## 2. México

### 2.1 *Breve histórico da reforma administrativa*

Está em execução no México <sup>2</sup> um amplo programa de reforma administrativa, elaborado para o período 1971/1976.

Desde 1943, entretanto, já se pretendia realizar um esforço para reformar e coordenar, de uma maneira ampla, as atividades da administração pública. Assim é que, naquele ano, criou o Poder Executivo uma comissão interministerial para formular e levar a cabo “um plano coordenado de melhoramento da organização pública, a fim de suprimir serviços dispensáveis, melhorar o rendimento do pessoal, tornar mais expeditos os trâmites com menores gastos para o erário, e conseguir um melhor aproveitamento dos recursos públicos”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> O México é uma república federativa. Os poderes da República são o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. É plena a normalidade constitucional.

<sup>3</sup> México, Secretaria de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*. p. 22.

Algumas das práticas sugeridas na ocasião eram verdadeiramente revolucionárias no campo da administração pública, mas permaneceram geralmente sem implementação.

Em 1958 foi estabelecida uma dependência especificamente encarregada de assessorar o Executivo no planejamento, coordenação e avaliação do desenvolvimento econômico e social, assim como na programação dos gastos públicos: a Secretaria da Presidência, à qual também foi atribuída a função de coordenar os programas de inversões dos diversos órgãos da administração pública e *estudar as modificações que nesta devessem ser efetuadas*. A mesma lei autorizou o Presidente da República a constituir comissões interministeriais para a solução de questões em que devessem interferir vários ministérios ou departamentos.<sup>4</sup>

Em 1965, foi criada na Secretaria da Presidência uma Comissão de Administração Pública, incumbida de:

- a) definir a estrutura mais adequada para a administração pública e as modificações que deveriam ser efetuadas na organização, a fim de: coordenar-se a ação e o processo do desenvolvimento econômico e social do país, com justiça social; introduzir no aparelhamento governamental técnicas de organização administrativa que contribuam para a consecução do objetivo anterior; e lograr melhor preparação do pessoal a serviço do governo;
- b) propor reformas na legislação e as medidas administrativas indicadas.<sup>5</sup>

No exercício dessas atribuições a Comissão de Administração Pública realizou, de 1965 a 1967, um diagnóstico global e, em 1968, criou um Secretariado Técnico permanente como órgão de estudo e apoio, incumbindo-o inclusive de articular-se com os organismos públicos para apoiá-los tecnicamente na análise, programação, promoção e avaliação de projetos específicos de reforma nos diversos sistemas e dependências da administração pública.<sup>6</sup>

Em 1971 o atual Presidente da República, com base nesses antecedentes e experiências, decidiu institucionalizar várias das recomendações formuladas pela Comissão de Administração Pública. Na mesma ocasião, a Comissão foi transformada na Direção Geral de Estudos Administrativos, permanecendo como órgão da Secretaria da Presidência.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Idem. p. 24.

<sup>5</sup> Idem. p. 24.

<sup>6</sup> Idem. p. 25.

<sup>7</sup> *Manual de organización del gobierno federal*. México, Secretaría de la Presidencia, 1973. p. 304.

Dos quatro ministérios de 1821 — data da independência do país — evoluiu a administração federal para 15 ministérios (ou *Secretarias*, na terminologia mexicana), quatro departamentos administrativos, duas procuradorias (Geral da República e da Justiça do Distrito Federal), tendo ainda a seu cargo o governo de dois territórios federais.

A administração federal centralizada só pode ser modificada por ato do Poder Legislativo, mas o Poder Executivo pode criar entidades descentralizadas e participar de sociedades de economia mista (hoje, há mais de 900 entidades públicas descentralizadas).

Esse crescimento por agregação e sem um programa preciso a nível global veio a exigir, por sua vez, a constituição de diversos mecanismos de coordenação e controle, que têm assumido a forma de comitês, comissões, conselhos e até secretarias de Estado, a mais recente das quais é justamente a da Presidência, à qual compete a tarefa de promover a reforma administrativa e a programação do desenvolvimento econômico e social.<sup>8</sup>

Atualmente, são os seguintes os Ministérios (*Secretarias*):

Presidência

Governo (assuntos da área de Justiça e Negócios Interiores)

Defesa Nacional (Exército e Força Aérea)

Marinha

Fazenda e Crédito Público

Patrimônio Nacional

Agricultura e Pecuária

Recursos Hidráulicos

Obras Públicas

Indústria e Comércio

Comunicações e Transportes

Educação Pública

Saúde e Assistência

Trabalho e Previdência Social

Relações Exteriores

Os departamentos subordinados ao Presidente da República são os seguintes: Assuntos Agrários e Colonização, Indústria Militar, Turismo e Distrito Federal.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Caso Lombardo, Andrés & Carrillo Castro, Alejandro. A reforma administrativa no México. *Revista de Administración Pública*, v. 8, n. 27, p. 77-90, abr./jun. 1974.

<sup>9</sup> *Manual de organización del gobierno federal*. p. 125.

## 2.2 *Concepção e estratégia da reforma*

Segundo Andrés Caso e Alejandro Carrillo, a reforma administrativa é concebida no México como um *processo permanente de adaptação e mudança* das estruturas e processos, assim como da capacidade administrativa do Estado *para atender às necessidades do meio e à conjuntura*.

Prosseguindo, acrescentam que essa concepção leva necessariamente a aceitar a existência de diferenças de ritmo, intensidade e amplitude nos programas e ações que se pretende levar a cabo neste campo. Pode-se conceber a reforma quase como um processo cíclico, que geralmente se inicia com um grande impulso, uma etapa de grande dinamismo, que passa a ter ritmo mais lento e constante à medida que vão sendo solucionados os problemas mais urgentes, vão se institucionalizando e vão sendo enfrentados os novos obstáculos que sempre se apresentam num processo deste tipo. Por isso mesmo, a etapa dos *grandes impulsos e das grandes reorganizações de fundo* não pode ser permanente, não só porque se atenuam os pontos de estrangulamento mais evidentes, como porque *mudar por mudar* pode até pôr em perigo o equilíbrio básico exigido normalmente pela sociedade. Daí a conveniência de contar-se, desde o início, não somente com um *programa de reforma*, mas também com a *infra-estrutura institucional* e de *lineamentos de estratégia*, que permitem assegurar a permanência do processo de adaptação e revisão, assim como ir ajustando a velocidade e o alcance das reformas específicas segundo as variadas condições do meio político, econômico, social e administrativo.<sup>10</sup>

Por outro lado — continuam — esta concepção de reforma leva a que se evite, na medida do possível, a inclusão de dispositivos rígidos e excessivamente detalhados na base legal que dá apoio ao processo, visto que isto poderia dificultar revisões posteriores. Assim, convém contar com um marco legal inicial suficientemente amplo e flexível, como base para as ações necessárias. Também aconselha, tal concepção, a adoção de uma estratégia de implantação segundo a qual se adotam desde logo as medidas que não necessitem de mais tempo para pôr-se em marcha, procurando torná-las auto-sustentáveis e integrando-as, modularmente, segundo o modelo previamente aprovado.

Essa concepção global e ampla, associada à estratégia de implantação gradual, possibilita, outrossim — enfatizam aqueles autores — que o programa de reforma possa ser considerado uma função permanente do Estado, e que as autoridades governamentais sucessivas possam responsabilizar-se, sem compromissos rígi-

<sup>10</sup> Caso Lombardo & Carrillo Castro. op. cit. p. 79-80.

dos, por ações modulares e de resultados a curto prazo, procurando para as mesmas o apoio político necessário e nem sempre de fácil obtenção.<sup>11</sup>

### 2.3 *Metodologia da reforma* (órgãos responsáveis e métodos adotados)

Como se disse anteriormente, é à Secretaria da Presidência que compete a tarefa de promover e coordenar a reforma administrativa e a programação do desenvolvimento econômico e social.

Na Secretaria da Presidência a responsabilidade principal pela reforma administrativa recai sobre a Direção Geral de Estudos Administrativos, que trabalha em articulação com as comissões internas de administração (CIAS), estabelecidas em todas as dependências públicas, auxiliadas por unidades de organização e métodos (UOMS) e unidades de programação (UPS). As CIAS, UOMS e UPS incumbe promover e apoiar as reformas microadministrativas ou internas. A Secretaria da Presidência efetua a coordenação geral das reformas (macroadministração) e aprova as medidas que afetem a mais de uma unidade pública.<sup>12</sup> Procura-se, assim, o estabelecimento de co-responsabilidade em todos os níveis, determinando-se claramente o que compete a cada um, tanto a nível macro como microadministrativo (entendido, este último, como o âmbito interno de cada uma das unidades governamentais).<sup>13</sup>

Daí decorre que a metodologia adotada é a da participação de *todos os serviços públicos* no esforço reformista, com o apoio de órgãos técnicos a nível microadministrativo (UOMS e UPS), assim como a nível macroadministrativo (Secretaria da Presidência). Em suma, todos estão envolvidos na reforma, embora haja órgãos especialmente destinados a orientar tecnicamente esse esforço, cabendo a esses a responsabilidade principal.

Há no país seis escolas de administração pública, e cerca de 30 de administração de empresas. A partir de 1967 foram estabelecidos cursos de mestrado e doutorado. Calcula-se que, em 1973, mais de 20 000 pessoas estivessem efetuando estudos superiores de administração. Nos últimos três anos (1971/1973), mais de 1 000 funcionários públicos frequentaram cursos nacionais ou estrangeiros relacionados com os problemas da administração para o desenvolvimento. No âmbito nacional, somente nos cursos promovidos pela Secretaria da Presidência e pelo Instituto de Administração Pública especializaram-se mais de 500 técnicos na análise e aperfeiçoamento administrativos. Além disso, quase todas

<sup>11</sup> Idem. p. 80.

<sup>12</sup> Idem. p. 86.

<sup>13</sup> Idem. p. 79-80.

as dependências do serviço público, atendendo a determinação presidencial, têm promovido cursos de capacitação e treinamento em sensibilidade para seu pessoal, não somente em suas unidades centrais como em todo o território nacional.<sup>14</sup>

#### 2.4 *Principais obstáculos encontrados*

Caso e Carrillo consideram que, até o lançamento do programa iniciado em 1971, os principais obstáculos à reforma administrativa haviam sido o excessivo formalismo legal, assim como um “rigorismo efficientista” que não comportava a participação dos órgãos afetados pela reforma; havia também enorme carência de recursos, inclusive de especialistas em administração pública, e, *principalmente*, falta de um apoio decidido do mais alto nível político. A reforma não tinha feição de um programa permanente, ou seja, não estava institucionalizada. A partir de 1971 criaram-se condições destinadas exatamente à remoção desses dois últimos e principais obstáculos.<sup>15</sup>

#### 2.5 *Resultados obtidos*

A reforma administrativa ora em processamento — advertem Caso e Carrillo — não pode, nem pretende, produzir êxitos retumbantes, pois visa acima de tudo assegurar um processo que tenha a solidez e a durabilidade das idéias coletivas. Está baseada na cabal institucionalização da participação de todos e no trabalho em equipe, como política fundamental do governo. Permite, por isso mesmo, a adaptação dos instrumentos e das diretrizes às mutáveis circunstâncias de uma realidade administrativa que, à medida que transforma o país, a si mesma vai transformando.<sup>16</sup>

### 3. **Panamá**<sup>17</sup>

#### 3.1 *Breve histórico da reforma administrativa*

Uma das primeiras medidas visando à racionalização administrativa do Panamá data de 1930, com a criação da Contadoria-

<sup>14</sup> Idem. p. 88.

<sup>15</sup> Idem. p. 86.

<sup>16</sup> Idem. p. 88.

<sup>17</sup> O Panamá liberou-se politicamente da Espanha em 1821, integrando a Grande Colômbia. Em 1903 tornou-se um país independente da Colômbia. A Constituição em vigor data do ano de 1972. É uma república unitária. Dos tradicionais três poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — assume feição singular o Poder Legislativo, que se compõe da Assembléia Nacional de Representantes dos “corregimientos” (a menor unidade administrativa do país), eleitos pelo voto popular, em número de aproximadamente 500. Entre outras atribuições, compete à Assembléia eleger o Presidente da República. Ao lado da Assembléia integra ainda o Poder

Geral da República, vinculada ao Poder Legislativo pela Constituição de 1946. A mesma Constituição estabeleceu os direitos e deveres básicos dos servidores públicos e a carreira administrativa.<sup>18</sup>

Na década de 50, a Contadoria-Geral da República exerceu significativo papel de liderança administrativa, com dinamismo e eficiência. Na mesma época, o governo solicitou e obteve a assistência técnica da Universidade de Tennessee, que produziu vários e importantes estudos, dos quais resultaram a criação do Escritório Central do Pessoal (no Ministério do Governo e Justiça) e do Escritório Central de Orçamento (na Contadoria-Geral) e o início de estudos de organização e métodos visando à melhoria da eficiência administrativa. Ao final da década de 50, foi criada na Presidência da República a Direção Geral de Planejamento e Administração (1959). Em 1961 foi definitivamente estruturada essa Direção, que passou a compreender quatro departamentos: organização administrativa, planejamento, orçamento e pessoal.

Em 1961 e 1962 foram estabelecidas as bases das provas de suficiência para servidores públicos e da classificação e remuneração de cargos, compreendendo inclusive um manual de classificação de cargos e um sistema de avaliação do merecimento. Também foi aprovado e posto em execução um programa de bolsas de estudo que não rendeu os benefícios esperados porque muitos dos servidores por ele beneficiados não quiseram retornar a seus cargos.<sup>19</sup>

Em abril de 1963 a Direção Geral de Planejamento e Administração apresentou à aprovação do Chefe do Executivo o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social do Panamá, para o período 1963/1970, no qual foi incluído um capítulo (nº X) sobre reforma administrativa, compreendendo reformas estruturais e funcionais, referentes ao ramo executivo, e que deveriam estar implantadas no prazo de sete anos. Seu objetivo geral era o de “transformar a atual administração pública, convertendo-a em um instrumento eficiente, capaz de cumprir cabalmente, com pres-

Legislativo o Conselho Nacional de Legislação, constituído do Presidente e do Vice-Presidente da República, do Presidente da Assembléia Nacional, dos Ministros de Estado e dos Membros da Comissão de Legislação. Ao Conselho Nacional de Legislação compete expedir e reformar os códigos nacionais, aprovar o orçamento da República e criar departamentos administrativos, órgãos interministeriais e conselhos técnicos. Assim, o Presidente da República é, simultaneamente, Chefe do Poder Executivo e membro do Poder Legislativo, no seu mais alto nível. (Ver Cabrero de Castillo, Edda et al. *La reforma administrativa en Panamá*. Trabalho de conclusão do IX CADE, EIAP, 1973, fls. 22-4 e León T., Ricardo A. *La reforma administrativa en Panamá*. Primeiro Seminário Interamericano de Reforma Administrativa. fls. 17.)

<sup>18</sup> León T., Ricardo A. op cit. parte 3, fls. 6-7.

<sup>19</sup> Idem. parte 3, fls. 8-17.



teza e economia, o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social”.

O programa recomendava detalhadamente as providências a serem tomadas para concretização da reforma, descrevia os organismos de coordenação que se pretendia ter implantado até o fim da reforma (previsto para 1972), enumerava os instrumentos de gerência administrativa a serem adotados, os desdobramentos ministeriais a serem efetuados, os ministérios a serem criados, as entidades autônomas e semi-autônomas a serem consolidadas (bem como as que continuariam sem alteração), e outras providências a níveis provincial e municipal.<sup>20</sup> Um calendário para efetivação gradual da reforma foi proposto em 1963 pela Direção Geral de Planejamento e Administração.

Não obstante, como medida prévia para adoção da reforma, foi solicitada assistência técnica das Nações Unidas. O trabalho daí resultante não abordou todos os aspectos focalizados no programa recomendado pela mencionada Direção Geral, tendo selecionado certas áreas básicas como prioritárias e apresentado dez projetos de lei referentes a tais áreas.<sup>21</sup>

Em 2.12.1965 foi criada uma Comissão de Reforma Administrativa encarregada de programar a execução da reforma em todas as dependências governamentais, mas que funcionou somente até 31 de março do ano seguinte.<sup>22</sup>

### 3.2 *Concepção e estratégia da reforma*

Em maio de 67 o governo panamenho solicitou assistência técnica da AID/USA para elaboração de um diagnóstico e de recomendações para uma eficiente condução, execução e controle dos programas de desenvolvimento nas áreas prioritárias. A solicitação era minuciosa, indicando todos os pontos que o governo panamenho desejava abordar.

Atendendo a essa solicitação, foi celebrado em 9.8.1968 um contrato entre o governo panamenho e a AID, tendo sido escolhida a firma J. L. Jacobs para elaborar, no prazo de três meses, o diagnóstico previsto. O estudo foi realizado no primeiro semestre de 1969 com a cooperação do Departamento de Organização Administrativa da Presidência da República e se refere à situação da administração pública do Panamá em fins de 1968,<sup>23</sup> ocasião em que assumiu o poder um novo governo.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Idem. parte 3, fls. 25-9.

<sup>21</sup> Idem. parte 3, fls. 37-40.

<sup>22</sup> Idem. parte 3, fls. 42-6.

<sup>23</sup> Idem. parte 4, fls. 1-8.

<sup>24</sup> Esse acontecimento se verificou em 11.10.1968. op. cit. parte 5.

O diagnóstico apresentado em 1969 focaliza as grandes barreiras orgânico-funcionais, gerenciais e operacionais que existiam na administração pública do Panamá e que obstaculizavam a formulação, execução, controle e coordenação dos programas de desenvolvimento. Considera que as anomalias constatadas provinham não somente de métodos, sistemas, técnicas e procedimentos antiquados, como também de políticas governamentais deficientes e de normas legais obsoletas e conflitantes, que tornavam mais agudos os problemas administrativos em todos os níveis da administração pública.

Identificados os problemas nas áreas estudadas, fazia-se necessário elaborar os mecanismos para sanar as deficiências apontadas e determinar a competência e responsabilidade dos órgãos encarregados de levar a cabo as reformas preconizadas. Foi proposto o estabelecimento, a nível executivo, de uma *comissão* composta de dirigentes tanto do setor público como do setor privado, a qual seria responsável pela programação e avaliação dos planos de reforma. A direção e execução do programa caberia ao Diretor-Geral de Planejamento e Administração da Presidência da República, ao qual ficaria subordinado um setor de administração do programa.<sup>25</sup>

De 1968 a 1970 realizaram-se dois estudos adicionais ao diagnóstico, um dos quais foi efetuado pela própria firma responsável pelo diagnóstico (Jacobs), com o propósito de melhorar a administração de pessoal. O outro estudo, elaborado por um perito da AID, propunha um mecanismo para corrigir deficiências normativas, estruturais e operacionais da administração pública do Panamá. Nenhum desses estudos foi plenamente aproveitado.<sup>26</sup>

Em 30.5.1969 foi expedido o Decreto nº 137, referente ao sistema da carreira administrativa, que se havia enfraquecido extraordinariamente com nomeações ilegais, dispensas arbitrárias e aumentos salariais assistemáticos. Esse decreto, cujas disposições eram de caráter transitório, não foi seguido de uma decisão política final sobre a revisão das situações ilegais, embora tenham sido efetuados os estudos respectivos. Até 1973 continuavam desobedecidos os dispositivos legais sobre nomeação e dispensa, cujos atos transitavam sem aprovação do Departamento do Pessoal.<sup>27</sup>

### 3.3 *Metodologia da reforma* (órgãos responsáveis e métodos adotados)

Em 21.11.1969 foi criada a Comissão de Fortalecimento da Administração para o Desenvolvimento (COFADE), órgão coordenador

<sup>25</sup> Idem. parte 4, fls. 9-10.

<sup>26</sup> Idem. parte 4, fls. 11.

<sup>27</sup> Idem. parte 4, fls. 12.

do programa de reforma administrativa, constituído de representantes do setor público e do setor privado, cujas funções compreendiam a formulação do programa, estabelecimento das diretrizes gerais e supervisão de sua implantação e administração, determinação das necessidades técnicas de cada programa, coordenação da implantação das reformas a nível ministerial e promoção da aceitação das diretrizes da reforma através de adequada divulgação do respectivo programa.<sup>28</sup>

Em 27.2.1970 foi assinado um convênio com a AID, que concedia ao Panamá um empréstimo para execução, em cinco anos, do programa da reforma, tendo como ponto de partida o estudo efetuado pela firma Jacobs com a cooperação do Departamento de Organização Administrativa.<sup>29</sup>

A COFADE começou formalmente suas operações em 1970 e, baseada nos diagnósticos elaborados anteriormente, agrupou em quatro componentes básicos o programa da reforma, a saber:

- a) organização e administração governamental (reorganização estrutural e funcional das instituições públicas ligadas ao desenvolvimento);
- b) administração financeira (aperfeiçoamento orçamentário, contábil e de auditoria, assim como dos sistemas fiscal e aduaneiro);
- c) administração de pessoal (implantação de práticas científicas, revisão e extensão do sistema de carreira e treinamento de pessoal);
- d) serviços gerais (melhoria dos serviços de compra, armazenamento e similares).<sup>30</sup>

Antes de elaborar os projetos específicos, a COFADE convocou o primeiro Seminário Nacional de Reforma Administrativa, que se realizou de 19 a 23.8.1970, com a participação de 50 funcionários de alta categoria do ICAP (Instituto Centro-Americano de Administração Pública) e do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).<sup>31</sup> Desse Seminário resultaram conclusões e recomendações sobre a organização do setor público; a legislação existente; a administração, a formação e o treinamento de pessoal; os sistemas de compras e fornecimento de material; a programação, execução e controle orçamentários; e, finalmente, o papel dos órgãos públicos no processo da reforma administrativa, recomendando-se, quanto a este último aspecto, a constituição de grupos de trabalho, a nível institucional, para

<sup>28</sup> Idem. parte 4, fls. 13-4.

<sup>29</sup> Idem. parte 4, fls. 16-21.

<sup>30</sup> Idem. parte 4, fls. 22-3.

<sup>31</sup> Idem. parte 4, fls. 24.

que colaborassem com a Secretaria da COFADE na programação da reforma, e de uma comissão técnica, integrada por pessoal qualificado de diferentes agências governamentais, para assessorar a COFADE.<sup>32</sup>

A seguir, estabeleceu-se que o programa da reforma seria “panamenho, integral, substantivo, institucional e prático”, e foram criados pela COFADE grupos de trabalho para os seguintes campos prioritários: treinamento, administração de pessoal, organização administrativa e compras. Todos esses grupos, com exceção do de administração de pessoal, apresentaram relatórios e propostas específicas, que não chegaram a constituir projetos. A seguir, dissolveram-se os grupos de trabalho.<sup>33</sup>

Para 1971 a COFADE preparou um plano de trabalho compreendendo a elaboração e detalhamento de projetos específicos sobre os campos prioritários anteriormente estabelecidos. Ainda em 1971 iniciou-se a implantação desses projetos.<sup>34</sup>

Em 10.12.1971, foi aprovado pelo Decreto nº 110 o Programa de Melhoramento da Administração Pública, apresentado pela COFADE, e denominado Plano de Ação da Frente Administrativa do Governo Revolucionário, compreendendo quatro áreas prioritárias, a saber:

- a) estrutura governamental;
- b) desenvolvimento regional e governos locais;
- c) sistema de apoio logístico;
- d) desenvolvimento de servidores públicos.<sup>35</sup>

Ainda em 1971 (19 a 23.7.1971), a Direção Geral de Planejamento e Administração havia promovido, com o respaldo do Governo Central, um Seminário de Integração Governamental, na Ilha de Tabora, do qual participaram altos funcionários e suas equipes técnicas. Esse Seminário foi a pedra angular que permitiu aquela Direção alcançar uma visão de conjunto de todos os problemas com que se defrontavam as entidades estatais, entre os quais a ausência de objetivos e metas, a carência de coordenação governamental, a duplicidade de programas e o uso inadequado de bens e recursos estatais.

Como resposta aos problemas colocados no Seminário, e visando ao aperfeiçoamento administrativo para o desenvolvimento, foi elaborado o documento filosófico-programático denominado A grande tarefa, apresentado ao 2º Seminário Regional da Reforma Administrativa, realizado em Manágua, Nicarágua, de 12 a

<sup>32</sup> Idem. parte 4, fls. 26-3.

<sup>33</sup> Idem. parte 4, fls. 29-40.

<sup>34</sup> Idem. parte 4, fls. 41-9.

<sup>35</sup> Idem. parte 4 fls 50-6.

15.4.1972, sob os auspícios do Instituto Centro-Americano de Administração Pública.<sup>36</sup> A grande tarefa distingue três áreas de ação: a *integração governamental* para o desenvolvimento, a *integração institucional* para o desenvolvimento e a *integração humana* para o desenvolvimento.

Como consequência da nova colocação do problema da reforma administrativa, foi extinta a COFADE, ficando o Ministério do Planejamento e Política Econômica<sup>37</sup> responsável pela matéria.

### 3.4 *Principais obstáculos encontrados*

Ricardo León salienta que, embora tenha havido um acentuado interesse, em altos níveis de decisão, pela reforma administrativa, o respaldo recebido pela COFADE foi precário, visto que as recomendações que apresentava passavam por filtros sucessivos.<sup>38</sup>

A resistência à mudança, dentro da burocracia, tem sido marcante, quer como decorrência da falta de adequada compreensão de seus objetivos, quer pelo temor da perda de prestígio por parte de alguns grupos. A carência de elementos técnicos qualificados para a reforma congestionou os serviços da COFADE e limitou a desejável participação, no processo reformista, de todos os setores da administração.<sup>39</sup>

A cláusula do empréstimo da AID ao Panamá, para assistência técnica, que obrigava à contratação de uma firma consultora norte-americana, também se constituiu, na opinião daqueles que consideravam desnecessário tal contrato, em obstáculo à efetivação da reforma.<sup>40</sup>

Talvez o maior obstáculo à efetivação da reforma tenha sido a competição entre a COFADE e o Departamento de Organização Administrativa da Direção Geral de Planejamento e Administração da Presidência.<sup>41</sup> Esse obstáculo, entretanto, já foi removido, com a extinção da COFADE e a criação do Ministério do Planejamento e Política Econômica.

De qualquer modo, o Panamá dispõe de grande riqueza de informações sobre os objetivos, alcance e metodologia da reforma, que poderão, se devidamente utilizados, torná-la realidade em tempo razoavelmente curto.

<sup>36</sup> Idem. parte 5, fls. 53.

<sup>37</sup> *Gazeta Oficial* nº 17295, de 1.3.1973. León T., Ricardo A. op. cit. parte 5, p. 21.

<sup>38</sup> Idem. parte 4, fls. 63.

<sup>39</sup> Idem. parte 4, fls. 64-5.

<sup>40</sup> Idem. parte 4, fls. 65.

<sup>41</sup> Exemplos concretos dessa competição são enumerados a fls. 71, parte 4, do trabalho de Ricardo León.

A atual organização administrativa do Governo do Panamá é obra dos últimos anos, em especial da Direção Geral de Planeamento e Administração da Presidência e da COFADE.

A administração centralizada do Panamá compreende atualmente 11 ministérios: Desenvolvimento Agropecuário; Comércio e Indústria; Educação; Governo e Justiça; Fazenda e Tesouro; Obras Públicas; Relações Exteriores; Saúde; Trabalho e Bem-Estar Social; Planeamento e Política Económica; e Habitação. Subordinam-se a estes ministérios 35 conselhos, comissões e juntas especiais.

A administração descentralizada compreende 18 entidades com grau variável de autonomia, entre as quais o Banco Nacional, o Banco de Desenvolvimento Agropecuário e o Banco Hipotecário Nacional; a Comissão de Energia Elétrica, Gás e Telefone; a Divisão de Aeronáutica Civil; o Instituto Panamenho de Turismo; a Loteria Nacional de Beneficência e a Universidade do Panamá. A vinculação dessas entidades à administração direta se faz geralmente pela designação de uma autoridade do setor respectivo (geralmente ministro ou vice-ministro) para integrar a junta diretora da entidade.<sup>42</sup>

Embora tenham ocorrido marchas e contramarchas no processo reformista, é evidente o vivo interesse dos panamenhos pela reforma administrativa, que desejam seja efetuada dentro do seu próprio equacionamento da realidade nacional.

#### 4. Venezuela<sup>43</sup>

##### 4.1 *Breve histórico da reforma administrativa*

Brewer-Carías considera que a criação, em 1958, da Comissão de Administração Pública (CAP), como órgão assessor do Presidente da República, marca o início dos esforços para realizar-se na Venezuela uma reforma administrativa.<sup>44</sup> A Comissão cabe estudar a organização, os métodos e os procedimentos da administração pública e as condições do funcionário público, a fim de propor a reforma da administração do país.<sup>45</sup> Desde 1969 subordina-

<sup>42</sup> Idem. parte 2, fls. 18-22.

<sup>43</sup> A Venezuela é uma república federal. Os poderes da República são o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A atual Constituição do país foi promulgada em 1961, mas a democracia representativa nela consagrada vigora desde 1958. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente, assessorado pelo Conselho de Ministros.

<sup>44</sup> Brewer-Carías, Allan R. *La experiencia de la reforma administrativa en Venezuela*, fls. 1.

<sup>45</sup> Decreto nº 287, de 27.6.1958.

se ao Presidente através do Escritório Central de Coordenação e Planejamento.<sup>46</sup>

Na opinião de Rachadell e Quintero, os 10 primeiros anos da reforma administrativa — 1958-1968 — não obstante resultados positivos que serão posteriormente focalizados, caracterizaram-se pela ausência de um diagnóstico da realidade administrativa e de um planejamento prévio da orientação global do processo da reforma.

Nos cinco primeiros anos deste período, os estudos da reforma administrativa estiveram sob a responsabilidade de firmas consultoras norte-americanas especializadas em organização e sistemas. Foi, aliás, com base num desses estudos que o Governo criou a Comissão de Administração Pública que, como se viu, é o principal órgão responsável pela reforma administrativa.

Administração de pessoal, organização e sistemas, e procedimentos (métodos) foram as três áreas de ação inicial da Comissão de Administração Pública. No que se refere a treinamento de pessoal, recorreu-se à cooperação técnica das Nações Unidas. Os demais aspectos continuaram recebendo assistência técnica de firmas consultoras norte-americanas e do Public Administration Service, de Chicago, EUA. Até 1962, o treinamento de pessoal em administração pública era atendido através de bolsas de estudo e de estágios no exterior. Em 1962 foi criada a Escola de Administração Pública que em 1969 passou a denominar-se Escola Nacional de Administração Pública. Em 1970 foi sancionada a lei da carreira administrativa e o Escritório Central de Pessoal foi destacado da Comissão de Administração Pública para constituir uma unidade própria, também subordinada à Presidência da República.<sup>47</sup>

Embora a administração centralizada (ou direta) federal tenha crescido muito, a administração descentralizada (ou indireta) cresceu mais ainda, sob a motivação da busca de maior agilidade administrativa.

A administração centralizada compreende a Presidência da República, com seus órgãos assessores e de apoio, e 13 ministérios, a saber: Relações Interiores, Obras Públicas, Fomento, Educação, Relações Exteriores, Fazenda, Defesa, Saúde e Assistência Social, Agricultura e Pecuária, Trabalho, Comunicações, Justiça e Minas e Petróleo.

Além de uma Secretaria Geral, são órgãos assessores e de apoio da Presidência da República: o Escritório Central de Coordenação e Planejamento (CORDIPLAN), o Escritório Central de Pes-

<sup>46</sup> Rachadell, Manuel & Quintero, Guillermo. *La reforma administrativa en Venezuela*. fls. 56.

<sup>47</sup> Idem. fls. 61-3.

soal, o Escritório Central de Informação e a Procuradoria-Geral da República.

Cada um desses escritórios deve atuar também como cabeça do respectivo sistema (em matéria de planejamento econômico-social e administrativo, administração de pessoal, informação e questões jurídicas). Na prática, porém, alguns deles atuam unicamente como unidades de apoio direto ao Presidente da República, como é o caso do Escritório Central de Informação.

Ainda subordinadas diretamente ao Presidente existe uma série de comissões especiais para determinados assuntos e uma Secretaria de Promoção Popular.

A estrutura interna dos ministérios não é uniforme, podendo, entretanto, assinalar-se um certo tipo de organização como o mais generalizado, com algumas variações de um ministério para outro. Esse tipo de organização consagra a existência do Ministro e de um Vice-Ministro ou Diretor-Geral, cujas funções são essencialmente de coordenação e apoio àquele. Em linha hierárquica descendente encontram-se como unidades substantivas as direções, divisões, departamentos, seções e serviços. Como unidades de apoio, funcionam em cada ministério a Consultoria Jurídica, o Escritório de Programação e Orçamento, o Escritório de Pessoal e o Escritório Central de Informação.<sup>48</sup>

A administração descentralizada começou a desenvolver-se a partir de 1928, com a criação de institutos autônomos, fundações, empresas, etc. que têm em comum personalidade jurídica própria e patrimônio independente da fazenda nacional. Em teoria, cada um desses organismos se vincula ao ministério do respectivo setor, mas, em alguns casos, o controle ministerial é meramente nominal, do que resulta ficarem tais organismos descentralizados sob a tutela direta do Presidente da República.<sup>49</sup> O número dos órgãos descentralizados sobe a cerca de 90.<sup>50</sup>

#### 4.2 *Concepção e estratégia da reforma*

Para Rachadell e Quintero, a reforma administrativa ora em andamento na Venezuela é entendida como um processo que visa transformar as estruturas e os procedimentos da administração e a política de pessoal, a fim de adaptá-los às necessidades do desenvolvimento econômico e social do país. Enfatizam que a reforma não é um fim em si mesma, mas um processo a serviço do

<sup>48</sup> Idem. fls. 55-7 e gráfico do Anexo nº 3.

<sup>49</sup> Idem. fls. 57-9.

<sup>50</sup> Idem. gráfico do Anexo nº 2.



desenvolvimento. Acrescentam que a reforma deve ainda ser concebida à luz da teoria de sistemas, segundo a qual um sistema administrativo para o desenvolvimento se compõe de atividades que, em relação mútua, são executadas por uma ou mais organizações para obter um resultado previsto do ponto de vista do desenvolvimento.<sup>51</sup>

Como base para institucionalização da reforma, a Comissão de Administração Pública elaborou, de 1969 a 1973, um diagnóstico completo da situação da administração pública. Já foram também elaboradas as propostas a nível macroadministrativo para implementação do diagnóstico, as quais aguardam aprovação dos poderes Executivo e Legislativo.

#### 4.3 *Metodologia da reforma*

(órgãos responsáveis e métodos adotados)

A principal responsabilidade pela reforma recai, como já foi dito, sobre a Comissão de Administração Pública, que em 1969 foi subordinada ao Escritório Central de Coordenação e Planejamento da Presidência da República *como uma fórmula para integrar o planejamento administrativo com o planejamento em geral*.<sup>52</sup> Da reforma devem participar, porém, todos os órgãos da administração pública, através dos Conselhos de Reforma Administrativa e dos Escritórios Coordenadores da Reforma Administrativa, criados em cada ministério, institutos autônomos e demais estabelecimentos públicos.

Aos conselhos, presididos pelo respectivo ministro e compostos de diretores e altos funcionários, cabe, de um modo geral, elaborar os programas de reforma, de acordo com as diretrizes propostas pela Comissão de Administração Pública e aprovadas pelo Presidente da República, bem como coordenar e controlar a execução de tais programas.

Os escritórios coordenadores são as secretarias permanentes dos conselhos. Nesses escritórios podem também ser integradas, sob a forma determinada pelo respectivo ministro ou autoridade equivalente, as unidades de organização e métodos existentes.<sup>53</sup>

As diretrizes da reforma ora em andamento foram aprovadas pelo Presidente da República em 13.5.1970. Consagram a orientação desenvolvimentista da reforma e a posição do órgão central da reforma como assessor da Presidência da República; in-

<sup>51</sup> Idem. fls. 40-2, 89-90.

<sup>52</sup> Decreto nº 28, de 9.4.1969.

<sup>53</sup> Decreto nº 141, de 17.9.1969.

troduzem a noção fundamental da participação de toda a administração pública no processo da reforma; e definem as áreas globais de ação da reforma, as quais compreendem a *reforma estrutural*, tanto *macro como microadministrativa* da administração nacional centralizada e descentralizada, a *reforma funcional* (sistemas e procedimentos) e a *reforma da administração de pessoal*.<sup>54</sup>

Duas vias são possíveis para a efetivação de uma reforma administrativa na Venezuela: a primeira por meio das providências de caráter geral que pode o Executivo determinar, independentemente do Poder Legislativo; a segunda consiste na introdução de reformas *através da Lei Orçamentária*. A via legislativa não é um processo fácil e rápido, tendo em vista a multiplicidade dos partidos e a conseqüente dificuldade de obtenção de consenso, agravada pela falta de conhecimento, por parte dos representantes eleitos pelo povo, da importância de uma reforma administrativa profunda.<sup>55</sup>

#### 4.4 *Principais obstáculos encontrados*

Na falta de adequado apoio político, de um lado, e de apoio institucional, de outro, localizam Rachadell e Quintero os dois principais obstáculos enfrentados pela reforma administrativa na Venezuela. As dificuldades na obtenção de apoio político eram previsíveis *a priori*, tendo em vista a necessidade da aprovação das reformas macroadministrativas pelo próprio Congresso, cuja composição, como se sabe, é multipartidária, e também pela natural resistência à mudança. A falta de apoio institucional decorre do fato de ter a Comissão de Administração Pública funcionado, até 1969, relativamente isolada da administração como um todo. Somente a partir daquele ano procurou-se a participação de todos os níveis e unidades administrativas no processo de reforma.<sup>56</sup>

#### 4.5 *Resultados obtidos*

Mesmo no decênio 1958-68, porém, alguns resultados positivos foram obtidos, em certos setores, tais como, a adoção do orçamento-programa, a concretização de medidas de descentralização administrativa, o aperfeiçoamento do controle central e dos mecanismos de coordenação. Além disso, também nessa época se efetuaram na Comissão de Administração Pública os estudos e a elaboração do projeto de que resultou a Lei de Carreira Administrativa, sancionada mais tarde (1970).

<sup>54</sup> Rachadell & Quintero. op. cit. fls. 77-8.

<sup>55</sup> Idem. fls. 49-50.

<sup>56</sup> Idem. fls. 65-7. 86-7.

Outros resultados positivos decorreram da formação, na própria Comissão de Administração Pública, de pessoal técnico capaz de conceber e desencadear o processo de reforma. Além disso, efetivou-se a criação da Escola Nacional de Administração Pública e estabeleceram-se as bases do sistema de administração de pessoal.

Finalmente, a elaboração de diagnóstico global da administração pública nacional e a preparação de projetos de reformas a nível macroadministrativo representam uma importantíssima documentação oferecida à decisão do Executivo nacional.<sup>57</sup>

## 5. Colômbia<sup>58</sup>

### 5.1 *Breve histórico da reforma administrativa*

A Colômbia destaca-se como um dos países do continente que há mais longo tempo se preocupa com a reforma administrativa. Seria mais adequado dizer-se com *as reformas administrativas*, visto que até recentemente efetuavam-se reformas esporádicas, descontínuas, de tempos em tempos. Hoje, porém, entende-se que a reforma deva ser um *processo contínuo*, que nunca se esgota no tempo.

Os primeiros esforços reformistas são da década de 20, mais precisamente, de 1923 — quando foi contratada uma missão de especialistas norte-americanos para estudar os aspectos financeiros, monetários e contábeis da administração e propor as reformas que parecessem aconselháveis. Com base nas propostas dessa missão foram promulgadas diversas leis, algumas das quais sobre a organização da administração.

Em 1931, de novos estudos decorreram novas leis, também com influência sobre a organização da administração. Em 1938 foi criada a carreira administrativa, sob o sistema do mérito. E a partir de 1958 acelera-se o movimento reformista, tendo sido institucionalizado o planejamento governamental, reorganizados ministérios e departamentos administrativos, revitalizada a carreira administrativa, instituída a Escola Superior de Administração Pública e criada a Secretaria de Organização e Inspeção da Administração Pública, na Presidência da República.

Em 1963 e, finalmente, em 1968, novos marcos são acrescentados ao movimento reformista, que entra então em fase de processo contínuo. Todas essas reformas foram decretadas pelo Poder Executivo com base em lei pela qual o Congresso lhe delegava

<sup>57</sup> Idem. fls. 64-6. 89-90.

<sup>58</sup> A Colômbia é uma república unitária. O poder público é integrado pelos ramos Legislativo, Executivo e Judiciário. É plena a normalidade constitucional.

poderes expressos e limitados para promovê-las e efetuá-las. Em 1973, nova delegação foi efetuada pelo Legislativo ao Executivo, para esse fim.<sup>59</sup>

Atualmente, o Poder Executivo compreende a administração centralizada (com 13 ministérios e 6 departamentos administrativos, todos diretamente subordinados ao Presidente da República) e a administração descentralizada (estabelecimentos públicos, empresas industriais e comerciais do Estado e sociedades de economia mista, vinculados ao ministério ou departamento administrativo da respectiva área).

Os ministérios são os seguintes: Governo, Relações Exteriores, Justiça, Fazenda e Crédito Público, Defesa Nacional, Agricultura, Trabalho e Previdência Social, Saúde Pública, Desenvolvimento Econômico, Minas e Petróleo, Educação Nacional, Comunicações e Obras Públicas.

Subordinadas ao ministério do respectivo setor há sete superintendências.

Os departamentos administrativos são os seguintes: Presidência, Segurança, Nacional de Estatística, Nacional do Planejamento, Serviço Civil e Aeronáutica Civil.<sup>60</sup>

## 5.2 *Concepção e estratégia da reforma*

Segundo Pedro Pablo Morcillo, a reforma administrativa está sendo concebida, na Colômbia, como um esforço de aperfeiçoamento e atualização da administração, cobrindo três áreas:

- a) as estruturas e a organização da administração;
- b) sistemas e procedimentos administrativos, tanto nas atividades substantivas (fins da administração) como nas atividades de apoio (atividades instrumentais); e
- c) recursos humanos.<sup>61</sup>

Prosseguindo, salienta Morcillo que se procura dar caráter de continuidade e integração à reforma, encarando-se a administração como um sistema que recebe demandas de toda ordem da comunidade (dentro do que é próprio às funções do Estado); processa-as mediante subsistemas (instrumentais e finalísticos ou substantivos) e utilizando os recursos que estejam a sua disposição; produz e faz reverter à comunidade, em consequência, bens

<sup>59</sup> Araña de Ramirez, Carmenza & Peñaloza Castro, Hernan. *La reforma administrativa en Colombia*. fls. 13-8.

<sup>60</sup> Morcillo, Pedro Pablo. *La reforma administrativa en Colombia*. gráfico nº 3.

<sup>61</sup> Idem. fls. 2.

e serviços num fluxo permanente de entrada-saída (insumo-produto).<sup>62</sup>

A estratégia de implantação da reforma tem contemplado ação nas três áreas mencionadas, se bem que com maior ênfase na estrutura e organização da administração. Nos últimos anos passou-se a uma atuação mais intensa na área de recursos humanos, através do lançamento e implementação do Plano Nacional de Treinamento em Técnicas Administrativas.<sup>63</sup>

As reformas têm recebido cooperação técnica internacional variada desde 1923 (norte-americana, do BIRD, das Nações Unidas, da França e, recentemente, do BID/EIAP).

### 5.3 *Metodologia da reforma*

(órgãos responsáveis e métodos adotados)

A responsabilidade pela reforma recai principalmente nos seguintes órgãos:

a) Comissão Assessora, subordinada ao Presidente da República, encarregada de propor ao governo, por intermédio da SOIAP — Secretaria de Organização e Inspeção da Administração Pública (órgão do Departamento Administrativo da Presidência) — as medidas necessárias para lograr a permanente adequação do aparelho administrativo às necessidades do desenvolvimento econômico e social do país;<sup>64</sup>

b) Departamento Administrativo do Pessoal Civil, no que se refere aos recursos humanos da administração. A este Departamento, que é subordinado ao Presidente da República, está vinculada a Escola Superior de Administração Pública — ESAP.<sup>65</sup>

As diretrizes do planejamento governamental são da responsabilidade do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CNPES), órgão de alto nível, presidido pelo Presidente da República e composto dos Ministros da Fazenda e do Desenvolvimento Econômico e do Chefe do Departamento Administrativo Nacional do Planejamento (que, como se viu, está diretamente subordinado ao Presidente da República). As atividades de organização e métodos se integram neste Departamento. O orçamento da República é de responsabilidade do Ministério da Fazenda.

Do programa de reforma devem participar — salienta Morcillo — todos os órgãos da administração, tendo em vista serem eles os que efetivamente conhecem seus problemas, e, portanto, os

<sup>62</sup> Idem. fls. 2.

<sup>63</sup> Idem. fls. 3.

<sup>64</sup> Idem. fls. 32-4.

<sup>65</sup> Araña de Ramirez & Peñaloza Castro. op. cit. fls. 20.

mais indicados para propor as soluções que melhor se ajustem a suas necessidades.

Para esse fim, cada ministério ou departamento administrativo possui uma comissão setorial que coordena as propostas respectivas bem como as recebidas dos grupos de trabalho constituídos para o mesmo fim nas entidades descentralizadas vinculadas ao respectivo ministério ou departamento administrativo. Essas comissões coordenadoras setoriais transmitem suas propostas à SOIAP, que as analisa, procede à sua integração e propõe as modificações necessárias. Em seguida são elaborados os projetos de decretos, com a participação da SOIAP (no que se refere a estrutura, organização, métodos e normas), Departamento Administrativo do Serviço Civil (no que diz respeito a pessoal) e Secretaria Jurídica. A redação final é então encaminhada à Comissão Assessora do Presidente para apresentação a este.<sup>66</sup>

A Escola Superior de Administração Pública (ESAP) mantém cursos de graduação e de pós-graduação, assim como cursos de curta duração para treinamento de funcionários.

Ministram ensino a nível de graduação em administração de empresas várias universidades, uma das quais oferece curso de pós-graduação nessa área. Algumas universidades e institutos mantêm programas de administração pública e de empresas, de nível médio.<sup>67</sup>

#### 5.4 *Principais obstáculos encontrados*

Os dois relatórios sobre a Colômbia que serviram de base a este trabalho enumeram uma série de obstáculos ao processamento da reforma.

Assim, segundo Morcillo, tem havido bastante influência da política partidária na nomeação para a função pública, ou seja: a adoção do sistema do mérito é mais formal do que real. O mesmo autor nota a persistência da falta de recursos humanos devidamente habilitados na administração, obstáculo esse que está sendo parcialmente superado graças ao Programa Nacional de Treinamento, que também contribui decisivamente para que a reforma assuma o caráter de um processo contínuo. Tem sido difícil, entretanto, a superação de velhas tradições e defeitos arraigados — ou, em outras palavras, tem sido grande a resistência à mudança.

Também comenta Morcillo a predominância do enfoque jurídico na doutrina e na implementação da reforma, e a contínua evasão dos funcionários da administração direta para a adminis-

<sup>66</sup> Morcillo. op. cit. fls. 35 e gráfico nº 4.

<sup>67</sup> Araña de Ramirez & Peñaloza Castro. op. cit. fls. 21-3.

tração indireta, bem como desta para as empresas privadas, como consequência principalmente da inadequação das escalas salariais do serviço público.<sup>68</sup>

O outro relatório — da Dr<sup>a</sup> Carmenza Araña de Ramirez e do Dr. Hernan Peñaloza Castro — considera ter havido falta de correspondência entre realizações e planejamento, tendo aquelas ficado muito aquém deste. Prosseguindo na sua análise, comentam os relatores que a delegação de competência do Congresso ao Poder Executivo, para decretação das reformas, é efetuada, de cada vez, por prazo demasiado exíguo (um ou dois anos); que o impulso inicial das reformas decretadas se perde muito rapidamente; que são insatisfatórios os sistemas de comunicação na administração pública e muito lentos e inadequados os sistemas de controle e auditoria; que os funcionários pouco participam do processo decisório da reforma, donde a falta de motivação reformista, agravada pelos salários insatisfatórios (na Colômbia, a escala salarial é aprovada pelo Congresso, mas o próprio Poder Executivo cria e enquadra os cargos na escala). Finalmente, consideram que na Colômbia — república unitária — o nível técnico dos organismos regionais e locais é muito baixo em relação ao dos que atuam no plano nacional.<sup>69</sup>

### 5.5 *Resultados obtidos*

Não obstante essas dificuldades, os dois relatórios reconhecem já serem consideráveis os resultados obtidos.

Assim, Morcillo assinala ter havido sistematização da administração através de sua departamentalização em setores, com os ministérios atuando como supervisores ou orientadores e os organismos descentralizados como executores; efetivou-se a institucionalização do planejamento; introduziram-se mecanismos de tutela da administração central sobre a descentralizada; modificou-se o modelo estrutural dos ministérios, que separava os ramos técnico e administrativo e hoje os integra; e expediu-se o Estatuto dos Funcionários.<sup>70</sup>

Concordando, em tese, com essas observações, Araña de Ramirez e Peñaloza descem a maiores detalhes, ao afirmar como resultados positivos da reforma colombiana os seguintes: o conceito e as técnicas de planejamento foram introduzidos em todos os níveis (nacional, departamental e local), bem como nas entidades descentralizadas; conseguiu-se algum avanço, embora lento, na afirmação da carreira administrativa; reconheceu-se o va-

<sup>68</sup> Morcillo. op. cit. fls. 31-2.

<sup>69</sup> Araña de Ramirez & Peñaloza. op. cit. fls. 27-8.

<sup>70</sup> Morcillo. op. cit. fls. 46-8.

lor da crítica, da avaliação, da análise permanente das estruturas, procedimentos e métodos em uso, e reduziu-se o temor da reforma (ou seja, tende a haver menor resistência à mudança); foi criada uma série de órgãos necessários a uma administração voltada para o desenvolvimento; aclararam-se os aspectos jurídicos, administrativos e funcionais referentes às relações entre o setor central, os estabelecimentos públicos, as empresas industriais e comerciais do Estado e as sociedades de economia mista; deu-se ênfase à criação dos entes descentralizados, do que resultou uma agilidade maior no funcionamento da administração; e implantou-se uma decisiva política de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários, como o meio mais idôneo e de maiores repercussões na melhoria do serviço público.<sup>71</sup>

## 6. Brasil<sup>72</sup>

### 6.1 *Breve histórico da reforma administrativa*

Na década de 30 teve início no Brasil o ciclo das reformas administrativas planejadas. A característica mais marcante do período inicial, que se estendeu até meados da década de 1940, foi a ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) mais do que na dos próprios fins (atividades substantivas). A reforma tinha caráter globalista e suas principais áreas de ação foram as seguintes:

- a) a administração de pessoal (tendo o sistema de mérito como pedra angular da reforma);
- b) a administração de material (em especial sua simplificação e padronização);
- c) o orçamento e administração orçamentária (com a introdução da concepção de orçamento com um plano de administração);
- d) a revisão de estruturas e racionalização de métodos.<sup>73</sup>

Procurava-se, então, essencialmente o aumento da eficiência através da redefinição ou reformulação das atribuições das repartições; da racionalização de suas estruturas, métodos e normas de trabalho; da adequação de seus recursos financeiros, materi-

<sup>71</sup> Araña de Ramirez & Peñaloza. op. cit. fls. 26-7.

<sup>72</sup> O Brasil é uma república federativa. Os poderes da República são o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A Constituição promulgada em 1967 foi emendada em 1969, coexistindo com o Ato Institucional nº 5, de 1968, que confere poderes excepcionais ao Presidente da República.

<sup>73</sup> Para maiores detalhes veja-se, da autora. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, v. 8, n. 2, p. 27-75, 1974.



ais, equipamentos e instalações; do recrutamento, seleção e aperfeiçoamento dos recursos humanos sob a égide do sistema do mérito. Presumia-se que o aperfeiçoamento dos meios, dos instrumentos de que se utilizava a administração para chegar aos fins a que se propunha, levasse necessariamente à melhor realização desses próprios fins.

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

Esse ciclo reformista entrou em colapso após 1945,<sup>74</sup> e somente sete anos mais tarde — precisamente em 1952 — esboçou-se novo ciclo, que se estendeu durante cerca de dez anos, durante os quais se realizaram estudos e se elaboraram projetos que não chegaram, entretanto, a concretizar-se.

Com exceção da importante reforma do Ministério da Fazenda e do Sistema Tributário Nacional, planejada e implantada de 1962 a 1966, somente em 1967 retomou-se efetivamente o caminho da reforma, desta vez — ao que tudo indica — com caráter de permanência, visto ter-se efetuado sua institucionalização, com a criação de órgãos próprios para sua promoção e coordenação, havendo a reforma administrativa passado a integrar o próprio Plano Nacional de Desenvolvimento.

## 6.2 *Concepção e estratégia da reforma*

A lei básica da reforma iniciada em 1967 foi elaborada sob as seguintes diretrizes:

- a) o projeto deveria restringir-se a um núcleo central de princípios, normas e autorizações de natureza essencialmente legislativa, nos quais o Poder Executivo buscaria apoio para expedir decretos e regulamentos necessários à implementação da reforma;
- b) a reforma administrativa deveria ser concebida como um processo amplo, a ser cumprido por etapas;
- c) entendeu-se que a alteração da estrutura administrativa federal não operaria, por si só, a reforma, que é necessariamente um processo dinâmico; e declarou-se imperioso adotar a programação governamental, o orçamento-programa e a programação financeira de desembolso.

<sup>74</sup> Em outubro de 1945 o Presidente Vargas foi deposto pelas Forças Armadas. Nova Constituição, consagrando a democracia representativa, foi elaborada por uma Assembléia Legislativa especialmente eleita para esse fim. Promulgada em 18.09.1946, vigorou até 1967 (com modificações introduzidas mediante Atos Institucionais a partir de 1964).

Essas diretrizes emanaram do próprio Ministro do Planejamento, o qual frisou ainda a necessidade de supressão dos controles meramente formais; de criação de um sistema de efetivo controle dos dispêndios públicos e da responsabilidade de seus agentes; de instituição de um sistema de acompanhamento da execução dos programas de trabalho; da expedição de normas financeiras que se ajustassem efetivamente aos objetivos visados; de incentivo à intercomunicação administrativa; e, finalmente, de valorização da função pública, com a dignificação e profissionalização do funcionário, observância do sistema do mérito e remuneração satisfatória.<sup>75</sup>

Em 25 de fevereiro de 1967 foi expedido o Decreto-lei nº 200, lei básica da reforma administrativa em vigor. Tem 215 artigos, agrupados em 14 títulos, cujo título II assim explicita os princípios fundamentais da reforma:

*Planejamento:* a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteados-se segundo planos e programas (plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais, plurianuais; orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso).

*Coordenação:* as atividades da administração federal e, especialmente, a execução dos planos e programas, serão objeto de permanente coordenação, em todos os níveis.

*Descentralização:* a execução das atividades da administração federal deverá ser amplamente descentralizada em três planos principais: dentro da própria administração federal, distinguindo-se o nível de direção do de execução; da administração federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; da administração federal para a órbita privada, mediante contrato ou concessão.

*Delegação de competência:* a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

*Controle:* o controle das atividades da administração federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente, o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; o controle,

<sup>75</sup> Dias, J. Nazaré Teixeira. *A reforma administrativa de 1967*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968. p. 11-3.

pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

O Título III do Decreto-lei nº 200 trata do *planejamento, orçamento-programa e programação financeira*, determinando que a ação do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento sob a orientação e coordenação superiores do Presidente da República. O orçamento-programa será anual e pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no ano seguinte. Para ajustar o ritmo da execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral<sup>76</sup> e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Dispondo sobre a *supervisão ministerial*, o Título IV determina que à mesma ficam sujeitos todos os órgãos da administração pública direta ou indireta (salvo os da própria Presidência da República). O Ministro de Estado respectivo é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos de sua pasta. Essa supervisão é exercida com apoio dos órgãos centrais, a saber:

- a) órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro (Secretaria Geral e Inspeção Geral de Finanças de cada ministério);
- b) órgãos centrais de direção superior (que executam as atividades específicas e auxiliares, organizadas, preferentemente, em base departamental).

Além desses órgãos centrais, haverá, em cada ministério civil, um Gabinete do Ministro, um Consultor Jurídico (exceto no Ministério da Fazenda, onde essa função é exercida pelo Procurador Geral da Fazenda Nacional) e uma Divisão de Segurança e Informações.

A *supervisão ministerial* sobre a administração indireta, objeto do Título IV, é definida de modo a assegurar a consecução eficiente dos fins de cada uma das entidades que a compõem, em harmonia com a política e programação governamentais, respei-

<sup>76</sup> Pela Lei nº 6 036 de 01.05.1974, a seguir comentada, o MPCG foi transformado na Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

tadas a autonomia administrativa, operacional e financeira de cada uma das referidas entidades. São ainda relacionadas na lei as principais medidas assecuratórias da efetivação dessa supervisão.

Segundo o Título V, as atividades de apoio (pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais) devem ser organizadas sob a forma de *sistema*, cuja orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização específica cabem ao órgão central do sistema. O órgão central do sistema de pessoal é o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP); do sistema de orçamento (ou melhor, do sistema de planejamento, orçamento e reforma administrativa), a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral;<sup>77</sup> do sistema de estatística, o IBGE; e do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria, a Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda.

A Presidência da República é constituída pelo Gabinete Civil e pelo Gabinete Militar, tendo como órgãos de assessoramento imediato do Presidente o Conselho de Segurança Nacional, o Serviço Nacional de Informações, o Estado-Maior das Forças Armadas, o DASP, a Consultoria-Geral da República e o Alto Comando das Forças Armadas. (Título VI do Decreto-lei nº 200, alterado em 1974.)

As Normas de Administração Financeira e de Contabilidade, que encerram profunda e modernizadora modificação da situação anterior, complementando a reforma já iniciada com as Normas Gerais de Direito Financeiro consagradas pela Lei nº 4 320, de 17 de março de 1964, são objeto do Título X.

As diretrizes básicas referentes ao pessoal civil (onde também se dispõe sobre o DASP e dá-se destaque ao Assessoramento Superior da Administração Civil) são definidas no Título XI.

As normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações são objeto do Título XII.

O Título XIII estabelece que a reforma administrativa deverá ser profunda, para ajustar-se às disposições do decreto-lei, e processar-se por etapas. Sua orientação, coordenação e supervisão cabem ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral<sup>78</sup> podendo, entretanto, ser atribuída a um Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Em qualquer das hipóteses, deverá contar com a estreita cooperação do DASP. Para implantação da reforma administrativa poderão ser ajustados estudos e trabalhos técnicos a serem realizados por pessoas físicas ou jurídicas.

<sup>77</sup> Ver nota de rodapé n. 76.

<sup>78</sup> Ver nota de rodapé n. 76.

No Título XIV trata-se das medidas especiais de coordenação (referentes a ciência e tecnologia, à política nacional de saúde, ao abastecimento nacional, à integração dos transportes e às comunicações).

Finalmente, segundo o Título VII do Decreto-lei nº 200, haveria 16 ministérios, a saber:

Setor	Ministério da Justiça e
Político	Ministério das Relações Exteriores
Setor de	Ministério do Planejamento e Coordenação
Planejamento	Geral <sup>79</sup>
	Ministério da Fazenda
	Ministério dos Transportes
	Ministério da Agricultura
	Ministério da Indústria e do Comércio
Setor	Ministério das Minas e Energia
Econômico	Ministério do Interior
	Ministério da Educação e Cultura
	Ministério do Trabalho e Previdência Social (cujo desdobramento, em dois ministérios, em 1974, será a seguir comentado)
Setor	Ministério da Saúde
Social	Ministério das Comunicações
Setor	Ministério do Exército
Militar	Ministério da Marinha
	Ministério da Aeronáutica

Pode o Presidente da República designar um dos ministros para incumbir-se de missão coordenadora de assuntos afins ou interdependentes. Na ausência de designação específica, essa missão cabe ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral.

Para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante, o Presidente da República poderá designar até 4 ministros extraordinários. Saliente-se, a propósito, que a figura de Ministro Extraordinário havia surgido com a adoção do regime parlamentar, em 1961, ficando incorporada ao regime presidencialista quando este foi restabelecido, mediante plebiscito, em 1963.

Por iniciativa do Poder Executivo, o Decreto-lei nº 200 foi recentemente emendado pela Lei nº 6 036, de 01.5.74.<sup>80</sup> Em virtude dessa lei, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral foi extinto, tendo sido criados, na Presidência da República, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e a Secretaria de Planejamento.

<sup>79</sup> Idem.

<sup>80</sup> *Diário Oficial*, 2 de maio de 1974, p. 5 036.

Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico cabe assessorar o Presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano Nacional de Desenvolvimento.<sup>81</sup>

O Conselho de Desenvolvimento Econômico é presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros de Estado da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Agricultura, e do Interior e pelo Chefe da Secretaria de Planejamento (que, para todos os efeitos, também será Ministro de Estado). Outros Ministros de Estado<sup>82</sup> poderão ser convocados a participar das reuniões do Conselho. O Chefe da Secretaria de Planejamento é também Secretário-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico.

A Secretaria de Planejamento incumbe, em particular, assistir o Presidente da República:

- a) na coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos Planos Nacionais de Desenvolvimento;
- b) na coordenação das medidas relativas à política do desenvolvimento econômico e social;
- c) na coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros;
- d) na coordenação de assuntos afins ou interdependentes que interessam a mais de um ministério.

Além dessa modificação na estrutura administrativa, a Lei nº 6 036 desdobra em dois o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Haverá, portanto, o Ministério do Trabalho e o Ministério de Previdência e Assistência Social (este último em organização).

Concluindo este histórico, deve ser dito que se a administração centralizada (ministérios) cresceu bastante nas últimas décadas, passando de sete unidades em 1930 para 16 em 1974, mais ainda cresceu a administração descentralizada, cujo impacto se faz sentir praticamente em todos os setores, através de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações, cujo

<sup>81</sup> O Iº Plano Nacional de Desenvolvimento cobre o período 72/74 e foi aprovado pela Lei nº 5727, de 14.11.71. O IIº Plano Nacional de Desenvolvimento, a vigorar a partir de 01.01.75, estava em elaboração quando a autora escreveu este trabalho.

<sup>82</sup> Pela mesma lei, são igualmente Ministros de Estado o Chefe do Gabinete Civil da Presidência (que já possuía esse *status* por lei anterior), o Chefe do Gabinete Militar da Presidência, o Chefe do Serviço Nacional de Informações e o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

número sobe a 164.<sup>83</sup> Cada uma dessas entidades está sujeita à supervisão de ministério do setor respectivo.

### 6.3 *Metodologia da reforma*

(órgãos responsáveis e métodos adotados)

A responsabilidade central pela reforma administrativa cabe à Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), que integrava a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, hoje integrando a Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

A SEMOR cabe exercer, entre outras, as seguintes responsabilidades:

- a) participar, em articulação com os órgãos responsáveis, da formulação e acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, contribuindo para a remoção dos obstáculos institucionais à execução dos programas e projetos prioritários do Governo;
- b) acompanhar e coordenar a implantação e operação eficientes dos sistemas instituídos pelo Decreto-lei nº 200/67, principalmente o de planejamento, orçamento e modernização administrativa;
- c) examinar e encaminhar à aprovação superior as alterações de estruturas básicas e de regimentos internos de órgãos e entidades do Poder Executivo;
- d) contribuir para a modernização da administração federal, direta e indireta, mediante a divulgação de doutrinas e técnicas.

A SEMOR articula-se, em cada ministério, com a respectiva secretaria-geral, para efeito de implantação da reforma, sem prejuízo dos contatos diretos que se façam necessários com os órgãos interessados. Além disso, há uma articulação especial da SEMOR com o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), órgão central do sistema de pessoal e que orienta a implantação gradativa do Plano de Classificação de Cargos, cujas diretrizes foram aprovadas em 1970.<sup>84</sup>

A análise da implantação da reforma administrativa federal brasileira, a partir de 1967, leva à identificação dos seguintes critérios estratégicos em sua elaboração e implantação:

- a) concepção sistêmica (plano amplo e integrado de ação reformista e modernizadora, consagrando a interdependência das partes, sob coordenação central);

<sup>83</sup> Informação obtida através da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (maio de 1974).

<sup>84</sup> Lei nº 5 645, de 10.12.1970.

- b) gradualismo na execução (execução de plano por etapas, na medida das prioridades estabelecidas, dos recursos financeiros e do pessoal qualificado disponível);
- c) seletivismo na execução (definição das prioridades tendo em vista as necessidades mais prementes de reforma e modernização, em especial os obstáculos institucionais à execução dos planos, programa e projetos do Governo, procurando bem alocar recursos escassos e maximizar, portanto, sua utilização);
- d) associação de instituições e empresas consultoras ao esforço reformista, mediante efetivação de convênios e contratos específicos. Em outras palavras, a reforma é implantada com a assistência técnica de órgãos privados (universidades, fundações, empresas consultoras, etc.), mediante solicitação da repartição interessada e aprovação da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Esses critérios estratégicos se diferenciam bastante dos que caracterizaram a reforma dos anos 30 e 40, quando — como vimos anteriormente — ela se concentrava na obtenção de maior eficiência administrativa através da racionalização dos meios, dos instrumentos, dos processos de que se utilizava a administração para atingir os fins a que se propunha; tinha caráter globalista e levava a administração a operar como um *sistema fechado*.

A reforma iniciada em 1967 está diretamente orientada para a adequação da administração pública aos objetivos do desenvolvimento. Procura colaborar na própria definição desses objetivos e é em função deles, dos programas em que se desdobram e das metas que se propõe atingir que se configuram a estrutura, a organização e os métodos da administração, e se formulam e implantam políticas de recursos humanos destinadas à formação e ao aperfeiçoamento dos quadros do serviço público.

A orientação dominante é, assim, *teleológica*, e não *processualística*, como anteriormente. O objetivo dominante é a busca da eficácia e não apenas da *eficiência*. Pressupõe um contexto de *sistema aberto*, em que nenhuma das partes da organização administrativa sabe-se realmente autônoma, pois deve integrar-se não só no respectivo *subsistema* como no sistema maior de que é parte a administração pública.

#### 6.4 Principais obstáculos encontrados

O esforço reformista federal brasileiro, que se estende ao longo de quatro décadas, vem encontrando inúmeros obstáculos que nem sempre tem podido ou sabido remover.

Primeiramente, quando se concentrava na racionalização dos instrumentos da administração (atividades de apoio, especialmente administração de pessoal), encontrou, entre outros, os obstá-



culos naturais à implantação do sistema do mérito numa administração habituada ao nepotismo. Tendo adotado autoritariamente um enfoque tecnicista-moralista, voltando-se inflexivelmente para soluções gerais e uniformes, exacerbou, entretanto, a resistência à reforma.

Além desses obstáculos, o tamanho do país, o subdesenvolvimento econômico e a decorrente insuficiência de recursos humanos devidamente habilitados, os orçamentos federais cronicamente deficitários, tudo isso contribuía ainda mais para aumentar as dificuldades com que se defrontava o movimento reformista.

### 6.5 *Resultados obtidos*

Em publicação distribuída a autoridades do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral em fins de 1971,<sup>85</sup> foram relacionados resultados positivos obtidos, de 1967 a 1969, na contenção de gastos administrativos, e com a descentralização da execução dentro da administração federal, bem como a transferência de tarefas de sentido local para os estados e municípios. Também estabeleceram-se nesse período novas e mais racionais estruturas para diversos ministérios e seus órgãos componentes e foram treinados mais de 25 000 funcionários (executores e chefes de seção) num conjunto de atribuições sob a denominação de "Agente de Reforma Administrativa".

Os ministérios que então tiveram sua estrutura e atribuições revistas foram os seguintes: Fazenda, Justiça, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Comunicações, Marinha, Exército e Aeronáutica.

De 1970 a 73, deu-se prosseguimento à revisão de estrutura e atribuições ministeriais, abrangendo os Ministérios das Relações Exteriores, Fazenda (novamente), Transportes, Agricultura, Interior, Educação e Cultura, Trabalho e Previdência Social, Saúde e Planejamento e Coordenação Geral.

Nesse segundo período de aplicação do Decreto-lei nº 200 foi ativada a implantação dos sistemas administrativos de apoio, especialmente os de planejamento, orçamento e administração financeira e auditoria. Foram também efetuados por entidade privada<sup>86</sup> trabalhos de assistência técnica para a Biblioteca Nacional, universidades federais da Bahia e de Viçosa (Estado de Minas Gerais), Ministério da Agricultura, Conselho Nacional de Pesquisas, Centro Técnico Aeroespacial (Ministério da Aeronáutica), Ministério do Trabalho e Previdência Social, Departamento de Po-

<sup>85</sup> Brasil — Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Programa de Reforma Administrativa*. Documento distribuído aos participantes do

<sup>19</sup> Seminário de Integração MPCG, realizado em Brasília, de 5 a 7.10.71.

<sup>86</sup> Fundação Getúlio Vargas.

lícia Federal (Ministério da Justiça), Centro de Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal do Ministério da Fazenda e Inspetoria Geral de Finanças, (Ministério da Fazenda), Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), e Tribunal Marítimo Administrativo (Ministério da Marinha).

No ano de 1973, importantes documentos normativos foram aprovados pela SEMOR, dispondo sobre o convênio-padrão de assistência técnica para a reforma administrativa, fixando as normas de contratação e aprovando o texto-padrão do termo de aceitação, pelo agente contratado, das obrigações decorrentes da assistência técnica.

Cumpre ainda destacar, entre as várias iniciativas de órgãos da administração indireta no sentido de promoverem a sua própria reforma administrativa, as do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fundação IBGE), Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), cujos efeitos benéficos são visíveis até para o público em geral.

A mudança de enfoque operada a partir de 1967 parece estar produzindo melhores resultados. A nova orientação, em que domina a preocupação com a remoção de obstáculos institucionais aos objetivos, programas e projetos do Governo, impõe uma flexibilidade administrativa maior, leva ao tratamento diferenciado dos problemas administrativos, em função das prioridades definidas e das peculiaridades de cada programa. A burocracia tende, assim, a assumir a feição de um sistema aberto, mais sensível que no passado à sua permanente articulação com os demais subsistemas do sistema maior em que se enquadra, mais disposta a uma atitude de prestação de serviços e, portanto, menos preocupada com a ênfase do controle, tantas vezes meramente formal, que a caracterizava até bem pouco tempo. Daí a maior agilidade da administração nestes últimos anos, sua crescente eficácia como instrumento do desenvolvimento.

Não resta dúvida que a contratação de instituições e empresas consultoras para a prestação de assistência técnica à reforma é, em certos casos, benéfica, pois permite a introdução mais rápida de moderna tecnologia administrativa.

Segundo a SEMOR, essa contratação contribui para evitar o recrutamento e a manutenção de contingentes elevados de pessoal técnico em atividades cíclicas, com evidente desperdício de recursos financeiros e humanos.<sup>87</sup> Mas a assistência técnica externa privada também apresenta riscos, pois o agente contratado

<sup>87</sup> Ochs, Smil & Pinto, Aluizio Loureiro. *Modernização e reforma administrativa do governo federal brasileiro: quatro décadas de experiência*. Rio de Janeiro, dez. de 1973. MINIPLAN/SEMOR/FGV/EIAP. p. 135-6.

— especialmente quando se trata de firmas consultoras — não está necessariamente imbuído dos valores inerentes à administração pública, o que obriga tanto a SEMOR como a unidade objeto da reforma a uma atitude de constante vigilância para preservação desses valores durante o processo reformista.

Além disso, a carência de recursos humanos qualificados para efetivação da reforma está bastante atenuada pelo desenvolvimento do sistema educacional do país, em especial pelo surgimento, desde 1952, das escolas de administração. E poderia ser ainda mais atenuada através de programas de treinamento e desenvolvimento de pessoal do serviço público.<sup>88</sup>

Deve ser salientado, por outro lado, que entre os critérios estratégicos da reforma ora em processamento está relativamente esquecido o da *motivação* do servidor público para *participar* na reforma. Salvo o esforço efetuado de 1967 a 1969 para treinar agentes de reforma, e que só atingiu os níveis na base da hierarquia administrativa, o servidor público brasileiro está relativamente à margem desse processo, sendo encarado, aparentemente, menos como um *agente* da reforma, do que como um *objeto* dela.

Aliás, a política de administração de pessoal não vem apresentando resultados realmente positivos, muito embora tanto o Decreto-lei nº 200, de 1967, como a Lei nº 5 645, de 1970 (que estabelece novas diretrizes para a classificação de cargos) tenham equacionado o problema, em suas linhas gerais de forma bastante promissora. É que, aparentemente devido à necessidade de contenção da inflação, foi imposta à administração direta uma política salarial bastante distanciada da realidade do mercado de trabalho do país, especialmente no que se refere aos escalões mais altos. Daí o desinteresse crescente das novas gerações pelo ingresso na administração direta, o que não acontece com a administração indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações), cuja política salarial vem sendo cada vez mais orientada pelas condições do mercado.

## 7. Conclusões

O resumo das experiências de reforma administrativa do México, Panamá, Venezuela, Colômbia e Brasil evidencia maiores semelhanças do que diferenças, decorrendo estas últimas, na maioria das vezes, aparentemente menos de opções deliberadas da parte dos responsáveis pela reforma, do que do contexto político-social peculiar a cada país.

<sup>88</sup> Cumpre destacar, a respeito, o esforço do Ministério da Fazenda nesse sentido, através do CETREMFA (transformado, em fins de 1973, em Escola de Administração Fazendária) e do Programa de Treinamento de Técnicos de Planejamento, executado em 1973 pelo Ministério do Planejamento com a colaboração de instituições de ensino superior.

Quase todos os esforços iniciais de reforma se concentraram na procura de maior eficiência através da racionalização das atividades de apoio. Estava-se na época de Fayol, de Willoughby, do POSDCORB. A teoria então prevalecente orientava as reformas nesse sentido. Hoje, sem abandono da preocupação com a eficiência administrativa das atividades de apoio, a concepção da reforma ampliou-se, visando primordialmente à eficácia na consecução dos fins e preocupando-se, portanto, com a administração substantiva ou setorial. Prefere-se, assim, um *enfoque teleológico* a uma orientação processualística, na concepção e implantação da reforma.

Inicialmente, as reformas eram esporádicas, descontínuas. Hoje, todos vêem a reforma como um *processo contínuo*, permanente, de revisão, adaptação e mudança da administração pública a *serviço do desenvolvimento*. Todos ressaltam, desde a década de 60, a importância desse relacionamento *reforma e desenvolvimento*, — mesmo quando não atribuem a responsabilidade principal da orientação da reforma ao órgão central de planejamento (como é o caso, por exemplo, da Colômbia).

Embora concordando em que a reforma seja um processo contínuo, sugere-se, no trabalho apresentado pelo México, que essa continuidade tenha ritmos variados, compreendendo ciclos que se iniciam com um grande impulso, uma etapa de grande dinamismo, e que passam a ter ritmo mais lento à medida que vão sendo solucionados os problemas mais urgentes e a reforma se institucionaliza.

Também é geralmente aceito que a reforma tenha a feição *sistêmica*, ao enfatizar-se a interdependência das partes componentes da administração pública e a interação desta com os demais sistemas do sistema maior em que se integra. Este ângulo é realçado nos documentos apresentados pelo México, Venezuela e Colômbia, estando também presente nos do Brasil e, de certo modo, do Panamá (com a reforma administrativa integrando a “grande tarefa” a que se propõe o país).

*Globalismo* na concepção da reforma e *gradualismo* na sua implementação são aceitos, explícita ou implicitamente, em todos os documentos sob análise. O *globalismo* na concepção da reforma levou o México e a Venezuela a promoverem a realização, sob a responsabilidade governamental, de um diagnóstico global de administração, como prólogo a uma reforma em profundidade, diagnóstico que o Panamá também procurou obter mediante a contratação de uma firma consultora norte-americana. Já o Brasil preferiu atingir o *globalismo* através da subordinação do esforço reformista a princípios que devem reger as atividades da administração, e que a própria lei básica da reforma conceitua

expressamente. O *gradualismo* na implantação, ou seja, a execução da reforma por etapas, aceito pelos cinco países, é também explicitado na lei brasileira.

São constantes em todos os documentos as referências a *áreas prioritárias* da reforma, ou seja, à adoção do *seletivismo* como critério estratégico complementar do gradualismo. Assim, em todos os países focalizados deseja-se que o plano reformista se execute não somente *por etapas* (gradualismo), mas atendendo primeiramente às necessidades mais urgentes, em *áreas prioritárias* (seletivismo). Este aspecto tem merecido especial atenção no Brasil, onde se determina que a reforma deva concentrar-se preferencialmente na remoção dos obstáculos institucionais à implementação dos planos, programas e projetos de desenvolvimento.

Na seleção das áreas prioritárias a importância dada ao *treinamento e ao desenvolvimento de pessoal* varia bastante. Na Colômbia o lançamento recente do Programa Nacional de Treinamento indica que na estratégia reformista dá-se ênfase aos recursos humanos da administração. No Brasil, país pioneiro do ensino da administração na América Latina,<sup>89</sup> o treinamento e o desenvolvimento de pessoal não têm merecido, nos últimos anos, especial atenção, exceto quando se trata de qualificar adequadamente os funcionários públicos candidatos aos benefícios do novo plano de classificação de cargos.<sup>90</sup> Saliente-se, outrossim, ainda no caso brasileiro, que na administração indireta ou descentralizada os programas de treinamento e desenvolvimento de pessoal merecem, geralmente, mais significativa atenção do que na administração direta ou centralizada.

A *motivação* do servidor público para a reforma é procurada, no Panamá, através do enquadramento da reforma na "grande tarefa" nacional. Já no Brasil condicionou-se o enquadramento do funcionário público no novo plano de classificação de cargos, com melhor remuneração, à efetivação da reforma administrativa no órgão a que ele (funcionário) pertença.

A *participação* do servidor público no próprio processo reformista, quer dizer, sua associação, como regra, aos grupos de trabalho ou comissões encarregados de estudos para a reforma, é parte integrante da estratégia claramente adotada no México, na Venezuela e na Colômbia. Trata-se, assim, de uma participação

<sup>89</sup> O órgão central de administração de pessoal do Brasil, DASP, inaugurou seus cursos de administração em 1941. Hoje funcionam no país mais de meia centena de cursos e escolas de administração, integrando o sistema educacional do país.

<sup>90</sup> Constituem também exceção à regra os dois exemplos focalizados na nota de rodapé n. 88.

no processo reformista que é, simultaneamente, *motivação* para a reforma.

A *localização da responsabilidade* pela condução ou orientação da reforma varia bastante. Alguns atribuem essa responsabilidade ao próprio órgão central de planejamento, mas conservam ao lado deste, e não a ele subordinado, o órgão central de pessoal (Brasil e Venezuela, por exemplo). No Brasil, porém, embora comandada pelo órgão central de pessoal, a reforma, no que se refere a recursos humanos, está sujeita à sanção final do órgão de planejamento (que é responsável pelo orçamento da República). Na Colômbia, o comando da reforma é dividido entre a Secretaria de Organização e Inspeção da Administração Pública (SOIAP) e o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (o orçamento é da responsabilidade do Ministério da Fazenda, e as diretrizes do planejamento emanam do Conselho Nacional de Política Econômica e Social).

Aliás, deve ser salientado que, qualquer que tenha sido a organização escolhida para conduzir ou implementar a reforma, esta só veio a tornar-se uma preocupação constante, a constituir parte realmente importante do programa de governo dos cinco países focalizados (e não somente nos cinco países focalizados, mas na América Latina em geral), quando se cuidou de *institucionalizar o planejamento*. Foi o movimento de institucionalização do planejamento, a partir da primeira metade da década de 60, que veio despertar efetivo interesse governamental pela reforma administrativa, como instrumento capaz de remover obstáculos institucionais ao próprio desenvolvimento econômico-social.

Nos *obstáculos à reforma* continuam as semelhanças entre os cinco países. A tradicional resistência à mudança prevalece até hoje, com alguns países mais bem sucedidos do que outros em sua superação. A carência de pessoal técnico qualificado para executar a reforma já foi, em alguns países, obstáculo maior do que hoje, visto que o ensino de administração pública, existente em todos eles, e os programas de treinamento e desenvolvimento de pessoal, muito têm contribuído para amenizar as deficiências anteriores. Assim é que a assistência técnica externa já não é tão necessária e provoca até — como é o caso do Panamá — resistência crescente à reforma. Note-se que a assistência técnica de organismos internacionais é mais bem aceita do que a contratação de firmas consultoras estrangeiras (como, novamente, é o caso do Panamá).

Na Venezuela e Colômbia o processo reformista é necessariamente complexo, visto que o Poder Legislativo dele participa decisivamente através das autorizações legislativas necessárias. No

Brasil e no México o processo pode ser mais rápido, pois a lei permite que, dentro de cada ministério e respeitada a sua área de competência, o Poder Executivo efetue as modificações necessárias.

Nos *resultados obtidos* há também pontos de semelhança. Quase todos os países se preocuparam em racionalizar a estrutura da administração. Sucessivos desdobramentos de ministérios levaram a uma estruturação com tendência à unifuncionalização, variando entre 11 e 16 o número de ministérios. O planejamento foi institucionalizado em todos os cinco países, com a predominância de sua colocação como órgão da Presidência da República. O Brasil, que era uma exceção à regra, nela incluiu-se recentemente, com a transformação, em maio de 1974, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, presidido pelo Presidente da República, tendo como Secretário-Geral o Chefe da Secretaria de Planejamento. No Panamá, em 1973 foi criado o Ministério do Planejamento e Política Econômica (anteriormente o planejamento era atribuição da Direção Geral de Planejamento e Administração, da Presidência da República).

A administração direta ou centralizada cresceu como consequência da reforma administrativa, mas a administração indireta ou descentralizada cresceu ainda mais, sob a motivação da busca de maior flexibilidade e agilidade administrativas. Esse crescimento, às vezes imoderado, veio, por seu turno, provocar a tendência à vinculação das entidades de administração indireta, de uma forma ou de outra, à administração direta. No Brasil, por exemplo, essa vinculação é sistemática, através da chamada *supervisão ministerial*.

A criação e implantação da “carreira administrativa”, sob a égide do sistema do mérito, que no início da reforma administrativa parecia ser um objetivo primordial, não é ainda uma realidade concreta em nenhum dos cinco países. O modelo do “serviço civil”, inspirado nos anglo-americanos, continua mais ao nível das aspirações do que das realizações.

A introdução da moderna tecnologia administrativa vem se processando nos cinco países, especialmente através da instalação e funcionamento de centros de processamento eletrônico de dados. A importante reforma do sistema nacional de tributação, no Brasil, não teria tido o êxito que obteve sem o recurso a essa moderna tecnologia. Também nos serviços postais brasileiros começa-se a adotar esses novos processos.

Em suma, com todos os percalços inerentes a um processo de mudança, a reforma administrativa apresenta vários resultados positivos e encorajadores, nos cinco países sob análise. É verdade que alguns dos seus objetivos iniciais continuam sendo perseguidos sem visíveis e compensadores resultados, e o nível geral de desempenho da administração pública ainda deixa muito a desejar. Mas também é inegável que a reforma administrativa vem contribuindo para remover vários dos obstáculos institucionais ao processo do desenvolvimento econômico-social, no México, no Panamá, na Venezuela, na Colômbia e no Brasil, e que cada dia mais se acentua a compreensão de sua imprescindibilidade.

### Referências bibliográficas

Araña de Ramirez, Carmenza & Peñaloza Castro, Hernan. *La reforma administrativa en Colombia*. Trabalho apresentado na primeira etapa do Primeiro Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, realizado no Rio de Janeiro, de 3 a 7 de dezembro de 1973, sob os auspícios do MINIPLAN/SEMOR/FGV/EIAP. BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Programa de Reforma Administrativa*. Documento distribuído aos participantes do 1º Seminário de Integração MPCG, realizado em Brasília, de 5 a 7 de outubro de 1971.

Brewer-Carías, Allan R. *La experiencia de la reforma administrativa en Venezuela, 1969-1973: estrategias, tácticas y criterios*. Trabalho apresentado na primeira etapa do Primeiro Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, realizado no Rio de Janeiro, de 3 a 7 de dezembro de 1973, sob os auspícios do MINIPLAN/SEMOR/FGV/EIAP.

Cabrero de Castillo, Edda et alii. *La reforma administrativa en Panamá*. Rio de Janeiro, EIAP, 1973 (Curso de Administração para o Desenvolvimento, 9).

Caso Lombardo, Andrés & Carrillo Castro, Alejandro. A reforma administrativa no México. *Revista de Administração Pública*, v. 8, n. 2, p. 77-90, abr./jun. 1974.

Dias, José Nazaré Teixeira. *A reforma administrativa de 1967*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.

León T., Ricardo A. *La reforma administrativa en Panamá*. Trabalho apresentado na primeira etapa do Primeiro Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, realizado no Rio de Janeiro, de 3 a 7 de dezembro de 1973, sob os auspícios do MINIPLAN/SEMOR/FGV/EIAP.

MÉXICO. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal*. México, 1971.



MÉXICO. Secretaría de la Presidencia. *Manual de organización del gobierno federal*. México, 1973.

Morcillo, Pedro Pablo. *La reforma administrativa en Colombia*. Trabalho apresentado na primeira etapa do Primeiro Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, realizado no Rio de Janeiro, de 3 a 7 de dezembro de 1973, sob os auspícios do MINIPLAN/SEMOR/FGV/EIAP.

Ochs, Smil & Pinto, Aluizio Loureiro. *Modernização e reforma administrativa do governo federal brasileiro: quatro décadas de experiência*. Trabalho apresentado na primeira etapa do Primeiro Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, realizado no Rio de Janeiro, de 3 a 7 de dezembro de 1973, sob os auspícios do MINIPLAN/SEMOR/FGV/EIAP.

Rachadell, Manuel & Quintero, Guillermo. *La reforma administrativa en Venezuela*. Trabalho apresentado na primeira etapa do Primeiro Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, realizado no Rio de Janeiro, de 3 a 7 de dezembro de 1973, sob os auspícios do MINIPLAN/SEMOR/FGV/EIAP.

Wahrlich, Beatriz. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, v. 8, n. 2, p. 27-75, abr./jun. 1974.

## Summary

This paper was prepared for the Latin American Seminar on Administrative Reform held at Oaxtepec, Mexico, in July 1974. It is based on the national reports presented by five Latin American countries at a prior Latin American Seminar on Administrative Reform held at Rio de Janeiro in December, 1973, and it aims at identifying the main differences and similarities between the national experiences of those five countries (Mexico, Panama, Colombia, Venezuela and Brazil), insofar as administrative reform is concerned.

The author examines each national experience, as presented by the national reports, under the same frame of reference (historical background, reform conceptualization and strategy, methodology, main obstacles to change, and results accomplished). A final section of the paper deals specifically with similarities and differences identified throughout her analysis of the national reports.

A general conclusion is that on the whole there are more similarities than differences between those national experiences, and that differences seem to result mostly from peculiarities of the legal, political, economic and social context of each country, rather

than from a deliberate option between possible alternative courses of action on the part of government authorities.

From an early emphasis on administrative efficiency as the ultimate goal for reform, and concentration of efforts on housekeeping and staff functions, modern reform programs tend to stress effectiveness rather than efficiency, and are moving towards sectoral (substantive) administration. Also, administrative reform became closely interrelated with the country's economic and social development programs, sometimes even a part of those programs.

As a consequence, administrative reform is no longer thought of as a sporadic, intermittent movement, but as a necessarily permanent, continuing process (this is stressed by both the Colombian and Brazilian reports).

There is not one prevailing model for institutionalization of responsibility for administrative reform. Each country has adopted its own model, with different degrees of centralization of responsibility, as well as different degrees of participation of all sectors and all levels of the bureaucracy in the reform process (with Mexico, Venezuela and Colombia seeking a greater degree of employee participation than Brazil). Employee motivation is closely associated with participation.

There seems to be general agreement in that administrative reform planning should follow an overall conceptualization, though this may mean different things to different countries. For Brazil it has meant having a set of criteria for administrative organization formally defined and approved (it is even a part of the basic reform statute). Venezuela and Mexico undertook a general survey of their public administration, on the basis of which a diagnosis was made of administrative reform needs to be met. Panama also shares this last viewpoint and several surveys have been conducted for that purpose.

Everyone agrees that administrative reform should be gradually implemented. Gradualism is usually selective, priority areas being decided upon by the higher echelons.

The main obstacles reformers have had to face center around: a) the traditional resistance to change from within the bureaucracy; b) the perennial struggle for establishing a permanent civil service under the merit system (which is still more aspiration than reality); c) a persistent influence of the legalistic approach to public administration; d) continuing Legislative resistance to allowing the Executive branch greater discretion in administrative reform. In Colombia, for example, such greater discretion is in fact delegated, but on a temporary basis, and for specific reform programs, whereas in Mexico, and to a higher

degree in Brazil, statutory provisions have finally allocated the Executive greater authority in these matters.

Notwithstanding such difficulties, it is obvious that much progress has been accomplished. Administrative organization is becoming more logical and congruent with development objectives and processes, especially through expanding and strengthening of decentralized administration (government corporations, mixed corporations, public enterprises and public foundations). Modern technology has entered many government departments, mostly through electronic data processing equipment, a direct impact upon the provision of up-to-date information to government authorities. Postal services, census bureaus, highway departments and other important public services are already benefitting from modern technology, to a smaller or higher degree, in the five countries.

The author acknowledges the fact that some of the earlier and still desirable reform objectives have not yet been achieved (as, for instance, adoption of the merit system throughout the public service), and that administrative performance is still far less efficient and effective than it should be. But and on this optimistic note the paper ends — it is undeniable that each one of the five countries has been able, through administrative reform, and with different degrees of success, to remove several institutional obstacles to development.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho da Guanabara —

IDORT-GB — como seus congêneres de outros Estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seus associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional	Revista
Forum de estudos	Biblioteca
Treinamento	Prêmio de organização e administração
Assistência técnica	Congressos

Sede: Praia de Botafogo 186, Rio de Janeiro GB.