

## **Algumas considerações sobre a reforma administrativa na Venezuela**

**LUIS RODRÍGUEZ MENA \***

*1. A necessidade de reforma administrativa; 2. Esforços de reforma administrativa realizados no país; 3. As orientações conceituadas e estratégicas de uma verdadeira reforma administrativa para o desenvolvimento; 4. Um novo começo.*

### **1. A necessidade de reforma administrativa**

Ninguém discute, atualmente, a necessidade de que a maquinaria governamental esteja sintonizada com as crescentes responsabilidades que o desenvolvimento da nação põe nas mãos do Estado. Mesmo nos países em que o setor público não se constitui em poderoso instrumento propulsor do progresso social, suas funções como provedor de serviços públicos a uma população cada vez maior e com necessidades mais complexas, que reclamam a participação do Estado, impõem, como requisito fundamental para o êxito da gestão pública, o incremento permanente dos níveis de eficiência e eficácia governamentais.

Nos países subdesenvolvidos a participação do governo no desenvolvimento nacional é de importância capital na obtenção de adequados níveis de vida para os grandes contingentes de população marginal que demandam, com intensidade crescente, mais ampla atuação do Estado. Por essa razão, a idéia de reformar a administração pública tem despertado, nos últimos anos, especial interesse por parte de funcionários e estudiosos dos assuntos estatais.

Desafortunadamente, porém, na maioria dos casos as iniciativas e bons propósitos das reformas têm estado muito longe de produ-

\* Professor da Universidade Central da Venezuela.

zir os resultados desejados e modificar substancialmente o comportamento administrativo, não apenas nos níveis decisórios mais importantes, mas também nos grandes contingentes burocráticos representados pelo pessoal de direção e pelos funcionários técnicos e auxiliares do serviço público. Com grande freqüência, especialmente nos países latino-americanos, a ação da reforma não vai além de mera expressão de boas intenções, que quase nunca se cristalizam em atos concretos respaldados por uma efetiva tomada de decisão. Em outros casos, são formulados planos ambiciosos, objeto de solene apresentação, que recebem ampla divulgação através dos meios de comunicação de massa mas que não passam de simples ensaios formais completamente alijados do contexto social e administrativo da realidade que pretendem modificar, pois com freqüência foram elaborados em regime de urgência que sacrifica a indispensável pesquisa analítica prévia, única forma de colocar em relevo os aspectos-chave que devem ser reformados e as estratégias que devem ser seguidas para alcançar mudanças efetivas e duradouras na administração dos recursos institucionais públicos.

Os planos de reforma têm consistido, em geral, em simples mudanças ou transferências de funções de um órgão público para outro, segundo o critério de que os problemas da administração pública são resolvidos através de modificações nos organogramas. Este enfoque formal e simplista desconhece que a raiz dos males gerenciais do setor público está intimamente vinculada a fatores de maior relevância, como o são o processo de tomada de decisões, a formação de recursos humanos de alto nível, a motivação e a liderança administrativa, a dependência tecnológica em matéria de administração, a natureza sociopolítica da administração pública e, enfim, uma série de elementos determinantes do nível de eficiência e eficácia que geralmente têm muito pouco que ver com simples transferências de atividades de uma repartição para outra.

Outra das falhas mais comuns nos projetos de reforma é a de abranger apenas aspectos parciais da administração pública, sem preocupação com um enfoque de conjunto que permita a realização de uma análise global e a seleção de áreas prioritárias que vão progressivamente incorporando elementos que produzam uma mudança administrativa harmônica e auto-sustentável. Quando a reforma parcial não se vincula a uma estratégia global de transformação, não passa de um esforço isolado que se anula no tempo.

## **2. Esforços de reforma administrativa realizados no país**

Os esforços que o país tem realizado em matéria de reforma administrativa podem classificar-se, *grosso modo*, em três grandes etapas:

### **1. de orientação formal-estrutural;**

2. de orientação parcial e dispersa;
3. de orientação formal-estrutural e legalista.

O primeiro plano de reforma administrativa elaborado pela Comissão de Administração Pública em 1960 era, basicamente, de natureza formal-estrutural, isto é, a modificação dos processos administrativos foi concebida como uma mudança na distribuição de funções ou na criação ou extinção de ministérios e órgãos descentralizados. Dessa maneira, as modificações propostas consistiam basicamente na transferência de funções ou atividades entre os órgãos públicos, agrupamento que se realizava sob o conceito de "homogeneidade administrativa" que, muitas vezes, se revelava vago e difícil de ser avaliado, como é o caso de decidir se os assuntos relativos a fronteiras nacionais estão afetos ao Ministério das Relações Interiores ou das Relações Exteriores.

Este tipo de reforma — além de sua concepção superficial — apresentava o inconveniente de que, por haver sido formulado em termos de uma modificação global da estrutura formal da administração, em um só projeto e de uma só vez, significava mudança demasiado drástica, que poderia conduzir a um desequilíbrio da maquinaria governamental. De outro lado, dentro do quadro político daquele momento, com dois grandes partidos com poder no parlamento e na engrenagem executiva, uma proposta de tal natureza era objeto de discussões amplas e acaloradas, não apenas a nível legislativo mas também executivo, que faziam prever um projeto final descaracterizado, produto muito mais de pressões e acordos circunstanciais burocráticos e políticos que de uma concepção técnica unitária.

Este primeiro projeto de reforma fracassou desde o início, tão logo chegou aos altos níveis do Executivo, em boa parte devido, provavelmente, aos aspectos anteriormente salientados e à falta de uma estratégia adequada para induzir à sua aceitação em todos os níveis de governo e da opinião pública em geral. A elaboração do projeto esteve sob orientação de um grupo de assessores técnicos internacionais com muito interesse e disposição, mas com muito pouco conhecimento de nossa realidade administrativa e socioeconômica, e sem a devida participação das autoridades-chave da administração pública.

A partir desse momento os esforços começaram a apresentar considerável perda de dinamismo, produto do revés sofrido pela primeira tentativa de reforma. A Comissão de Administração Pública concentrou então seus esforços em projetos isolados que se foram transformando numa ação desarticulada, sem noção de conjunto. Os estudos e pesquisas realizavam-se mais para atender a determinado órgão ou a pedidos e pressões de urgência, do que como resultado de uma seleção prioritária das áreas mais importantes da administração pública. Poder-se-ia dizer então que se iniciou uma etapa de orientação fundamentalmente *parcial e dispersa*, sem

objetivos precisos e baseada, em especial, em uma estratégia de sobrevivência do órgão central de reforma.

A partir de 1969, com o advento de um novo governo e a ascensão de outro partido ao poder, as idéias de reforma administrativa readquiriram atualidade. Falou-se então de outro plano de reforma administrativa e da implementação de novas estratégias e orientações. Integrou-se a Comissão de Administração Pública à Cordiplan com a finalidade de "integrar o planejamento econômico ao planejamento administrativo" e foi expedido o Decreto nº 141, que estabelecia os mecanismos internos e externos da programação e execução da reforma administrativa.

Esta etapa inicial dos novos esforços de reforma representava, em parte, uma estratégia diferente que procurava incorporar as lições extraídas das experiências anteriores da comissão: por um lado, o desejo de que a reforma administrativa fosse vinculada ao Plano da Nação, sem o qual reforma administrativa e planejamento não passam de intenções isoladas de transformação, que geralmente se perdem por carecer de coerência, constituía o início de uma orientação mais adequada da reforma, com base no reconhecimento dos fatores-chave; por outro lado, a aceitação e adoção da idéia de que a reforma é um processo fundamentalmente endógeno a cada órgão, isto é, a única possibilidade de sua realização supõe uma participação ativa, entusiástica e efetiva por parte de funcionários de todos os níveis hierárquicos das instituições públicas. Foi o que aconteceu com o Decreto nº 141, que tratava dos mecanismos da reforma nos órgãos públicos; apesar de conter alguns pontos objetáveis de caráter conceitual, e outros relacionados com a excessiva burocratização de comitês e grupos de trabalho, foi realmente uma etapa inicial alentadora, que fazia supor um grande esforço e um árduo trabalho de liderança e criatividade administrativa dos funcionários de todos os níveis do governo, assim como a formulação de uma sólida base teórica para a reforma. É precisamente neste aspecto que se põe à prova a verdadeira eficácia dos agentes de reforma administrativa: em sua capacidade e conhecimento para promover, motivar e dirigir todos os níveis administrativos em um grande esforço de transformação. É claro que este início, se não ficasse no plano de meras formulações gerais ou na simples emissão de decretos e normas, conseguiria introduzir inovações positivas nos processos administrativos governamentais.

Lamentavelmente, como havia acontecido em períodos anteriores, não se atingiu um espírito empreendedor geral que pudesse significar a compreensão clara dos processos vitais do sistema administrativo venezuelano, de seu contexto sociopolítico, do potencial de recursos humanos, tecnológicos e materiais da administração pública e, sobretudo, a elaboração de um modelo teórico realista, coerente e científico sobre a natureza, o potencial de transforma-

ção e os objetivos do complexo sociotécnico governamental venezuelano.

Nessas circunstâncias, as ações de reforma, tanto a nível da Comissão de Administração Pública como das demais instituições oficiais, foram de novo perdendo dinamismo e quase se reduziram a um mínimo os trabalhos que os órgãos estabelecidos no Decreto nº 141 haviam começado a realizar. O mesmo acontecera com o Decreto nº 280 sobre órgãos autônomos e com a Instrução Presidencial RA-1. Foi assim que a reforma entrou em um processo de franca debilidade, que fazia prever um novo declínio dos esforços empreendidos.

A estratégia mais conveniente a partir desse momento talvez tivesse sido a de buscar maneiras de reativar o entusiasmo, através da exaltação e promoção dos quadros técnicos em todos os níveis, e mudar a orientação prescritivo-legalista que vinha adquirindo a reforma, através da promulgação de instrumentos jurídicos, para uma orientação baseada na pesquisa científica das razões pelas quais a burocracia venezuelana reagia tão negativamente à reforma.

Muito provavelmente — e a experiência o havia demonstrado, não apenas na Venezuela, mas em outros países latino-americanos — as razões residiam no fato de que a transformação dos processos gerenciais no setor público, que é a maior instituição do país, é algo que toma tempo e exige recursos diferentes e mais complexos que um simples conjunto de normas, orientações e instruções legais de caráter parcial e de conteúdo acentuadamente formalista, consideravelmente divorciados dos complexos processos burocrático-políticos do setor público venezuelano.

Um caminho com melhores perspectivas significaria uma modificação profunda nas estratégias da Comissão de Administração Pública, que focalizaria ação de reforma no estudo integral e científico do modelo administrativo prevalescente como produto histórico, para derivar dele um novo modelo de desenvolvimento administrativo conceitualmente mais rico e com maiores possibilidades de aplicação. Lamentavelmente, o entusiasmo e o esforço institucional conduziram à elaboração de um projeto semelhante ao apresentado 10 anos atrás, pelo Public Administration Service, empresa norte-americana que prestava assessoramento técnico à comissão, na área organizacional. Mesmo para aquela época (1960), o enfoque estrutural-formal representou um retrocesso conceitual com respeito à noção do que deve ser a reforma administrativa em seu caráter de mudança social, tecnológica e política, cujo tratamento exige uma utilização ampla de enfoques e metodologias interdisciplinares, especialmente de ciências sociais.

A reforma proposta nesse novo projeto faz, na realidade, muito pouco uso das lições da experiência nesse campo e se apresenta de novo com um caráter *formal-estrutural*, com um agregado de

tipo *legalista* que a faz ainda mais formalista e rígida que a primeira. A este último projeto nos referiremos com maiores detalhes que às experiências anteriores da Comissão de Administração Pública, pelo fato de representar o esforço mais recente e abrangente que, além disso, conseguiu despertar maior expectativa, tanto no país como no exterior.

Do mesmo modo, esse projeto pode ser considerado como a forma mais completa das tentativas de reforma realizadas na Venezuela até hoje.

A *primeira etapa* da reforma teve o mérito do pioneirismo, iniciando o estudo sistemático de nossa administração pública, semeando a idéia, nos níveis de governo e da opinião pública em geral, de que os fenômenos administrativos deviam ser pesquisados, e de que só uma ação ordenada e sistemática nesse sentido poderia mostrar as deficiências e sugerir as medidas corretivas mais adequadas. Por outro lado, pela primeira vez também um grupo de profissionais venezuelanos formava uma instituição pública destinada exclusivamente ao estudo e diagnóstico do aparato estatal, na qual se formariam novos técnicos com atenção dirigida para tais problemas.

A *segunda etapa* correspondeu a minimização dos obstáculos e reveses do primeiro período, o qual se constituía numa carga onerosa, que dificultava muito a vivificação do interesse público e político pelo órgão central de reforma. Durante esse período fez-se grande esforço para manter viva a imagem institucional, para o que se utilizou como estratégia a ação institucional, orientada no sentido de satisfazer os pedidos isolados de ajuda apresentados pelos diferentes órgãos governamentais. Além disso, nessa etapa iniciaram-se os cursos de pós-graduação em administração pública, que permitiram a formação de especialistas de alto nível nesse campo: buscou-se também uma maior aproximação institucional das organizações públicas, e os trabalhos e estudos foram levados a efeito, em sua quase totalidade, por profissionais venezuelanos.

A *terceira etapa* teve a seu cargo uma tarefa ainda mais difícil: tratar de dinamizar internamente os trabalhos de fortalecer a imagem institucional, o que foi razoavelmente conseguido. Procurou-se também elaborar um novo projeto de reforma, que foi formulado com maior conteúdo, cobrindo aspectos não considerados em projetos anteriores.

Em termos gerais, o último projeto elaborado apresentava as seguintes características:

- a) o advento de um novo governo trouxe consigo uma equipe jovem e dinâmica, com grande entusiasmo, que se esforçou para renovar idéias e buscar viabilidade para a reforma;
- b) trabalhou-se afanosamente para dar ampla difusão aos projetos de reforma e semear uma consciência favorável na opinião pú-

blica, se bem que às vezes se tenha chegado a notar certo predomínio da publicidade sobre os esforços reais de reforma;

c) buscou-se e se obteve amplo apoio de organismos internacionais de assistência técnica, e promoveu-se a criação de instituições de fomento da reforma, a nível latino-americano;

d) intensificou-se, no país, a formação de recursos humanos de alto nível, e foram ampliadas as oportunidades de treinamento para os níveis médio e inferior;

e) durante boa parte dessa terceira etapa, a Comissão de Administração Pública conseguiu reerguer a imagem institucional, que vinha em franco declínio desde a segunda metade de seu primeiro período;

f) quanto ao projeto de reforma em si, pode-se dizer que apresenta uma visão simplificada e superficial do problema administrativo em situações tão complexas como as do setor público do país, porque concebe a reforma como uma simples troca de funções entre órgãos, deixando de lado aspectos básicos de teoria administrativa, mudança social, econômica e ciências do comportamento em geral.

No setor público venezuelano, constitui já um hábito institucionalizado a prática de buscar solução para os problemas administrativos mediante mudanças nos organogramas.

Este hábito tão arraigado levou a um paradoxo curioso: o de procurar conter a proliferação de órgãos públicos, especialmente os autônomos, mediante reformas administrativas, cuja orientação fundamental consiste precisamente em mudar novamente as estruturas organizacionais formais.

Convém destacar que, quando a reforma administrativa observa uma orientação metodológica e conceitual voltada para simples permuta de funções entre órgãos públicos, corre-se o grave risco de cair em um simplismo prejudicial, que muitas vezes conduz a "reformular" ministérios e outros órgãos públicos de forma improvisada, através de simples transposições dos retângulos dos organogramas, originando descrença pela reforma;

g) na parte que se refere aos sistemas, o referido projeto apresenta também uma apreciação insuficiente da noção do termo, porque considera o processo administrativo composto de um conjunto de "sistemas prioritários" que aparecem como compartimentos estanques, tratados separadamente, sem vínculos operativos dentro de todo o processo administrativo geral. Tais sistemas, como o estatístico, o de compras, o de documentação, orçamento, planejamento etc., se apresentam separados, sob a forma de um enfoque linear, sem coerência de conjunto e com uma abordagem puramente tecnológica dos problemas. Esta observação não significa que tais sistemas sejam desprovidos de importância. Pelo contrário, são vitais para o desenvolvimento administrativo e a observação que se faz decorre do tratamento individual que se dá

a eles, sem qualquer vinculação entre si, negando deste modo a própria noção de sistema que procura utilizar no projeto. Além disso, a concepção da administração pública como sistema envolve uma vasta noção interdisciplinar de múltiplas causas e variadas consequências, muito mais ampla e complexa que a dicotomia “aspectos estruturais — aspectos formais”, em que normalmente é dividida a administração pública, utilizando critérios tradicionais. Desse modo, a noção usada no projeto de reforma é de certo modo mais de *procedimentos* que de *sistemas*, e por isso ele próprio constitui mais um *esquema* que um modelo;

h) a reforma proposta tem uma conotação acentuadamente *legalista*. A particularidade deste enfoque reside no fato de que os eventos ou transformações administrativas tendem a ser concebidos em função de instrumentos legais, critério de validade restrita negado muitas vezes pela pesquisa empírica. Esta circunstância acrescenta ao projeto de reforma uma conotação profundamente formalista, que se agrava no caso de um país subdesenvolvido com baixo índice de cumprimento de normas legais. Assim, em países com tradição formalista na ordem administrativa, encarar a reforma através de regulamentos, ordens e outras prescrições de natureza compulsória não produz, *grosso modo*, senão a acumulação de novas orientações legais de cumprimento parcial ou nulo.

Não se procura, é claro, negar validade ao instrumento legal como elemento de importância vital na administração pública. É conveniente reconhecer suas limitações como instrumento de mudança sociotécnica na administração; deve-se utilizá-lo na medida de seu potencial e nas condições e situações que façam dele um instrumento útil de *desenvolvimento* e não um disfarce das realidades complexas, nas quais se exigem enfoques diferentes ou mais amplos que a perspectiva jurídica em si.

A reforma deve guardar estreita relação com os objetivos e metas do desenvolvimento e estar orientada para a intervenção valorativa dos processos gerenciais no setor público, de maneira a introduzir elementos de racionalidade no processo decisório, especialmente nos níveis médio e alto de decisão, com a finalidade de mudar a avaliação dos fenômenos administrativos e fazer maior uso da racionalidade, surgindo assim novos padrões de conduta para o servidor público. Isto poderia ser conseguido mediante um processo moderno e revolucionário de formação *não* convencional de recursos humanos, de nível técnico e profissional, e através da condução de um processo de reformas eminentemente *participativo*, que gere mudanças nos próprios órgãos. Só assim poder-se-á lograr efeitos duradouros e uma atitude permanente, voltada para a pesquisa e a mudança administrativa, que permitam ajustar constantemente a máquina governamental às exigências da complexidade do desenvolvimento nacional;



i) o projeto contém em si mesmo uma contradição básica. O princípio filosófico que lhe serve de suporte mostra que se pretende substituir uma administração tradicional por outra para o desenvolvimento, na qual o Estado assumiria o papel de promotor do desenvolvimento social e econômico, mediante a colocação em prática de modernos e eficientes princípios de administração pública. Esta ênfase, se levarmos em conta o que foi dito anteriormente em relação ao caráter marcadamente tradicional e estrutural-legalista do projeto, resulta em evidente contradição, porque representaria o rompimento com o tradicionalismo, com base em critérios igualmente tradicionais. A administração para o desenvolvimento encerra um conjunto de elementos enquadrados numa perspectiva maior e de conteúdo mais profundo. A reforma apresentada repete, praticamente, o mesmo esquema que, há uma década, a comissão havia formulado e que, mesmo para aquele momento, já se apresentava carente de realismo e de um sólido embasamento teórico em matéria administrativa;

j) outro dos critérios que servem de base à reforma proposta constitui-se no enunciado de "adaptar a administração pública ao processo de planejamento". É evidente que, à primeira vista, colocar-se organismos pertencentes a um mesmo setor, mesmo quando este não tenha sido definido claramente, dentro de uma certa "unidade de direção ou coordenação", dá idéia de que o planejamento, que se realiza setorialmente, contará, dessa forma, com uma administração pública a ele adaptada.

Surge aqui de novo a tônica formalista do projeto de reforma através de um enfoque que concebe o processo administrativo como uma simples mecânica estrutural. O ponto-chave e decisivo para conseguir que a administração, na programação e criação das atividades públicas, se adapte ao planejamento, é o *processo gerencial* ou a *tomada de decisões* por parte dos executivos públicos, o que torna possível que os objetivos e metas institucionais originem-se dos objetivos e metas nacionais e que, do mesmo modo, a capacidade administrativa institucional esteja sintonizada com as exigências do processo de planejamento do desenvolvimento. Os problemas do planejamento e da administração na Venezuela não decorrem da localização de determinado órgão dentro da órbita de uma instituição setorial superior, mas sim do complexo processo gerencial intra e interinstitucional, em que intervêm homens, recursos financeiros e físicos, o meio-ambiente social e político e a tecnologia utilizada. Difícilmente este processo poderá produzir as decisões desejadas para que, de um lado, os planos sejam formulados sobre bases reais e contem com o apoio dos *executores* dos programas (que são quem, em última instância, decidem que, como e quando fazer) e, de outro lado, estes levam à prática, mediante a direção de um processo administrativo integral, as previsões de tal plano.

As maiores falhas na coordenação interinstitucional da administração pública ocorrem em organismos já setorialmente agrupados. Isto parece um paradoxo, mas demonstra a complexa natureza do processo decisório governamental.

Assim é que a *adaptação* da administração ao planejamento, se bem que compreenda a aplicação de certos critérios setoriais, envolve uma realidade mais complexa e pressupõe estratégias de alcance muito maior.

A simples agregação do órgão central de reforma ao órgão central de planejamento e a inclusão, no Plano da Nação, de um novo capítulo referente a essa reforma, que não guarda relação metodológica conceitual com o restante do conteúdo de tal documento, não chegou a representar uma adequação e integração real da reforma ao Plano da Nação;

l) lamentavelmente, a boa vontade e os esforços que as novas equipes diretora e técnica do órgão central de reforma vinham realizando, estavam seriamente limitados pela persistência de um “dualismo burocrático” que se vinha arrastando desde o início do funcionamento da Comissão de Administração Pública. Os altos níveis de decisão política manifestavam reiteradamente seu apoio à reforma, mas, na prática, as ações de caráter técnico viam-se desprovidas de *apoio enérgico e efetivo* do alto nível político, o que agregava um elemento mais à debilidade da capacidade institucional do órgão central de reforma. Descobrir esta realidade e conhecer suas mais profundas causas é precisamente o grande desafio com que se defrontam os reformadores públicos. Determinar por que os níveis políticos aceitam ou repelem as reformas, por que lhes dão apoio ativo ou passivo, qual é o tipo de modelo reformista que mais lhes agrada, são enigmas pouco estudados na América Latina. Até que ponto os níveis políticos entendem as necessidades e as soluções possíveis e mais adequadas de reforma? A atitude dos técnicos tem sido tradicionalmente a de desculpar-se, atribuindo ao político ignorância e indiferença com relação à reforma administrativa. Porém, o político desconhecerá realmente as debilidades *técnicas* e *estratégicas* que possam ter os projetos de reforma? Como deve ser “vendida” a reforma em determinado momento sociopolítico? Estas são questões-chave que os pesquisadores devem esforçar-se por responder;

m) a gradual perda de dinamismo dos esforços reais de reforma e a deterioração paulatina da imagem e do apoio geral, especialmente político, do órgão central de reforma coincidiram — ou talvez fossem a causa — de um “toque de retirada” para o esforço reformista. A reforma venezuelana começou a ser divulgada no exterior e a despertar certo interesse em países latino-americanos cujo estágio de desenvolvimento administrativo admitia com facilidade o esquema estrutural-formal-legalista venezuelano, o qual, tal como estava concebido, prestava-se, sem dificuldade, como mo-

delo transnacional de reforma. Alguns desses países haviam, inclusive, fortalecido conceitualmente tal projeto. A divulgação no exterior debilitou ainda mais a frente interna, ficando a apresentação oficial do projeto como um ponto final, que encerrava um novo ciclo de esforço reformista;

n) no mesmo projeto ressalta-se que as formulações do conteúdo constituíam apenas um processo mais amplo e variado, que deveria ser implementado posteriormente, circunstância que reforça seu caráter formalista, devido ao fato de que a redistribuição de funções entre órgãos e a promulgação de novos instrumentos legais — no caso de serem aconselháveis — devem surgir do *resultado*, e não ser a premissa, da pesquisa científica empírica e histórica de nosso modelo real de administração pública. Qualquer reforma que não se baseie em uma pesquisa desse tipo carece de validade no tempo e no espaço, dando lugar a estratégias vagas e de pequeno alcance;

o) a promulgação da Lei de Carreira Administrativa \*\* é um caso muito especial da reforma que, por si só, merece ser discutido mais amplamente. Devido às limitações do presente artigo referir-nos-emos a ela de maneira muito genérica salientando, apenas, os pontos básicos.

A equidade e o estabelecimento de direitos e deveres dos funcionários públicos é algo que todos compartilham, porque representa um procedimento honesto que se inspira em elevados princípios de justiça e mérito, que devem prevalecer na atuação do pessoal público.

A Lei de Carreira Administrativa atualmente vigente na Venezuela foi promulgada com a mais nobre intenção por parte dos legisladores e com o beneplácito de toda a opinião pública. Ninguém pode negar aos servidores públicos o direito à proteção legal e ao reconhecimento de seus méritos.

O problema surge quando da determinação do conteúdo, de adequabilidade e dos possíveis resultados e instrumentos legais do que é chamado Lei de Carreira Administrativa.

Nossa Lei de Carreira Administrativa é de cunho tipicamente weberiano, produto do modelo legal-formalista das sociedades industriais com acentuada tônica anglo-saxônica, orientando-se para o detalhe normativo através de múltiplos regulamentos. Com base nas considerações que vêm sendo feitas neste artigo em torno do que deve ser a reforma administrativa em um país subdesenvolvido como a Venezuela, podemos formular as seguintes perguntas: o modelo weberiano de carreira administrativa é eficiente dentro do nosso sistema burocrático-político? Devemos ou não pesquisar cientificamente nossa realidade burocrático-política antes de pro-

\*\* N.R. Lei básica do serviço civil, que regula o sistema do mérito e define direitos e deveres do funcionário.

mulgar um instrumento legal dessa natureza? É o modelo weberiano o meio mais eficaz de levar a justiça e a eficiência à administração de recursos humanos em nossa administração pública? O que buscam as novas gerações de técnicos e profissionais: estabilidade no trabalho ou oportunidade de participar do processo decisório? Até que ponto as vicissitudes da aplicação dessa lei e o tão debatido Decreto nº 211 sobre funcionários de livre nomeação e remoção são o produto de um confronto entre o modelo importado e nossa realidade sociopolítica? Não temos respostas para tais perguntas; apenas dúvidas e inquietudes.

### **3. As orientações conceituais e estratégicas de uma verdadeira reforma administrativa para o desenvolvimento**

Tornar a administração pública mais eficiente constitui-se, basicamente, num problema de mudanças sociotecnológicas, de transformação da mentalidade valorativa e cultural, que deve operar-se nos funcionários públicos de todos os níveis, mesmo quando as ações reformistas se concentrem, em boa parte, nos níveis altos e intermediários, pontos-chave de decisão, que podem imprimir um efeito multiplicador às suas decisões, porque detêm, em suas mãos, o poder formal decorrente de sua posição na hierarquia executiva.

Por “transformação de mentalidade” deve-se entender a adoção de uma atitude favorável à análise crítica das ações administrativas; o desenvolvimento da capacidade de pesquisar os fenômenos técnicos, gerenciais e sociopolíticos que habilitam ao julgamento de todos os aspectos envolvidos em determinada situação; o desenvolvimento de capacidades técnicas que permita a formação de hábitos pessoais voltados para a racionalidade decisória; e o desenvolvimento de habilidades pessoais que facilitem o tratamento dos complexos problemas de liderança, motivação e a condução dos conflitos administrativos e sociopolíticos em que está envolvido o elemento humano num órgão público. Nisto consiste a reforma administrativa, a verdadeira administração para o desenvolvimento. A orientação da burocracia do serviço público dentro destas diretrizes facilita a mudança *autogerada, auto-sustentada, dinâmica, acentuadamente racional* e com um *mínimo de resistência*. Uma abordagem reformista que não leve em conta esses aspectos estará irremediavelmente condenada a não passar da fase de projeto.

Na Venezuela e em quase todos os países da América Latina há uma grande carência de pesquisa empírica que ressalte nossa administração pública como produto histórico, não apenas no que diz respeito às vinculações internas em cada país mas, também, com relação ao nosso intercâmbio socioeconômico com outros países, que nos impôs determinados padrões de conduta burocrática. Na

Venezuela, pode-se dizer, quase não se tem feito pesquisa científica no campo da administração, tanto pública como privada. O que existe é, basicamente, produto de pesquisa documental e de especulação intuitiva. Falta-nos, também, pesquisar de que maneira o jogo do poder das forças políticas atuantes no país afeta o comportamento burocrático e quais as possibilidades de realizar, no setor público, mudanças transcendentais que sirvam como instrumento eficaz de justiça social e desenvolvimento integral.

A mudança de mentalidade encerra, em si mesma, uma transformação dos *valores administrativos* do funcionário público de todos os níveis. Daí ser a reforma administrativa um processo muito mais complexo e árduo que a simples formulação de diagnósticos estruturais, ou a produção de abundante matéria documental sobre os propósitos e os benefícios das modificações sugeridas. É necessário todo um complexo interdisciplinar, especialmente de ciências sociais, para se conhecer, cientificamente, a realidade e fixar objetivos, estratégias e conteúdo de um processo de reforma com as características apresentadas. Esse trabalho requer tempo e exige, de orientadores e técnicos, extraordinárias qualidades pessoais e profissionais, para levar a cabo uma transformação transcendente e substantiva do setor público. Reformas de grande envergadura podem ser levadas a efeito sem qualquer modificação dos organogramas ou promulgação de novos instrumentos jurídicos. A título de exemplo, basta dizer que uma das melhores garantias de reforma administrativa resulta da nomeação de pessoas apropriadas.

Os novos esforços de reforma devem evitar a perpetuação da evolução pendular que tem caracterizado a breve história da reforma administrativa da Venezuela. É necessário abandonar, completamente, os *slogans* que vêm sendo utilizados na América Latina, na última década, e que definem a administração para o desenvolvimento com termos vagos e simplistas, carentes de conteúdo significativo. Convém ir além do simples enunciado mediante o qual “a administração para o desenvolvimento presume a substituição do Estado liberal, que se tornou inoperante frente às atuais necessidades sociais”. Para imprimir à reforma profundidade científica e maior categoria técnica, é necessário abandonar esses *slogans*, concentrando esforços na análise rigorosa de nossas realidades.

Para aumentar a eficácia e a eficiência pública, deve-se pesquisar, cientificamente, em primeiro lugar, *por que* a burocracia é ineficiente e ineficaz e resiste à mudança. O velho argumento de que só falta treinar a burocracia e promulgar uma lei de carreira administrativa, carece de solidez teórica e de base empírica.

A reforma administrativa exigida por nossos países não é mera *modernização* de seu aparato tecnológico público, nem a importação maciça de tecnologia administrativa estrangeira. É uma

mudança na cultura administrativa, a partir da clara definição do tipo de país que se deseja construir e da administração pública que ele deve ter.

Essa tarefa, naturalmente, não é fácil, mas todos os esforços devem convergir nessa direção. Já dissemos que, na Venezuela, como ocorre em muitos países latino-americanos, há uma grande pobreza de pesquisa empírica básica, fonte principal de toda a ação nacional de reforma administrativa.

Os complexos processos da *cultura administrativa* de um país colocam permanentemente o burocrata público — especialmente aquele em nível de chefia — ante um quadro dialético dentro do qual deve ocupar uma posição de “equilíbrio dinâmico”. Essa situação implica a confrontação de várias circunstâncias que agem como pólos, entre os quais o burocrata deve situar-se em função do jogo de forças múltiplas que atuam sobre seu papel administrativo. Essa vivência cotidiana determina os padrões de eficiência e de eficácia, os graus de resistência às reformas, os padrões de comportamento institucional, a motivação, a liderança, enfim, todo o complexo quadro institucional que constitui objeto de uma reforma administrativa.

A título de exemplo, apresentamos alguns desses “parâmetros”:

Cultura administrativa tradicional	VS	Necessidade de inovação (nova cultura administrativa)
Valores políticos	VS	Eficiência econômico-administrativa
Valores éticos	VS	Possibilidade de utilização máxima do poder
Compromissos partidários	VS	Clientela institucional
Tecnologia importada	VS	Independência tecnológica
Intuição	VS	Racionalidade formal
Formalismo burocrático processualístico	VS	Agilidade e eficácia administrativas
Racionalidade na programação ( <i>ex-ante</i> )	VS	Racionalidade na execução (“durante”)
Ideologia do governo no poder	VS	Ideologia do burocrata

O esquema anterior tem apenas caráter ilustrativo e não pretende esgotar a diversificada gama de situações enfrentadas por quem toma decisões públicas. Mesmo na realidade prática tais categorias não se apresentam, com frequência, na forma pura, mas de maneira combinada ou mista.

A reforma do desenvolvimento implica, necessariamente, trazer à tona os elementos salientados anteriormente — que formam a *cultura administrativa* de um dado país em um momento ou *tempo determinado* — como produto de um processo histórico de forças sociais atuantes, e seu reflexo na administração pública.

A administração pública deverá então ser analisada como um *sistema* interatuante com o resto do sistema socioeconômico nacional, mas que ao mesmo tempo constitui parte dele como sistema aberto em relação de interdependência. Esta concepção de *sistema* da administração pública apresenta uma perspectiva de análise ampla e profunda que chega às raízes do fenômeno “administração pública” em toda sua globalidade, abordando-o interdisciplinarmente dentro da ótica do conjunto teórico de uma só ciência ou uma só técnica.

Convém esclarecer, ainda que resumidamente, que nossa noção de *sistema* não coincide com a utilizada pela escola funcional, já que esta tende a ver o sistema institucional como um corpo autônomo dentro de um contexto, sem conexão com a realidade histórica de todo o conjunto socioeconômico. Por outro lado, essa escola exalta o modelo quantitativo muito além de suas possibilidades reais de aplicação produtiva em ciências sociais, o que supõe um predomínio do instrumental sobre o substantivo. Estas e outras características, que não vêm ao caso analisar, constituem sérias limitações metodológicas e conceituais da noção do sistema tal como é utilizada por essa escola.

É na pesquisa científica de aspectos tais como os assinalados anteriormente que vão ser encontradas, por exemplo, as razões pelas quais não se cristalizam as reformas nos sistemas de pessoal, de material, de orçamento etc. e de onde se podem derivar conhecimentos e critérios claros e realistas sobre *onde se está, onde se quer chegar e como se vai chegar lá*. Para isso é necessário abandonar o “sectarismo metodológico ou disciplinar” que tanto freia o progresso social e científico — e abordar os problemas com amplitude de critérios e enfoques interdisciplinares. É conveniente ter sempre em mente a realidade inquestionável de que uma só disciplina ou ciência é insuficiente para explicar satisfatoriamente os complexos problemas que o ser humano enfrenta hoje em relação a todos os aspectos de sua vida social. No que concerne aos aspectos de ação prática nas diferentes entidades públicas, o órgão central propulsor da reforma deve adotar uma política de atuação efetiva e meticulosa, que lhe permita “penetrar” os órgãos públicos e semear o germe da reforma, com uma atitude

analítica de ativa promoção interna, através das seguintes medidas: identificação de funcionários-chave que possam constituir-se em líderes da reforma; formação de equipes de trabalho; combate à resistência à mudança, através da persuasão e estudo do comportamento burocrático; realização, em cada órgão, de estudos profundos, baseados em critérios científicos da teoria administrativa, que permitam detectar *in situ* as exigências de cada situação concreta. A todo momento deve-se deixar transparecer a impressão de que cada órgão em particular, e não o agente externo, é o responsável pela reforma. Só assim se conseguirá internalizar a reforma, dando-lhe continuidade e vigência. Para isso exige-se, logicamente, que o mesmo órgão central se constitua em um exemplo da eficiência governamental e da reforma administrativa. O moral do pessoal deve ser alto; a seleção e recrutamento de técnicos deve efetuar-se segundo normas de equidade e com a devida consideração ao mérito; deve-se selecionar a quantidade e tipo de especialistas necessários para cada atividade a ser desenvolvida; todos os níveis hierárquicos deverão estar ocupados por pessoas com prévia experiência técnica, a fim de que possam compreender, avaliar e promover a reestruturação organizacional das instituições e contar ainda com sólida formação teórica e prática em administração e ciências sociais em geral. Só assim poderão chegar a compreender a magnitude e complexidade das responsabilidades envolvidas na reforma administrativa de um país.

Um dos elementos fundamentais de uma efetiva estratégia em matéria de reforma, tal como a enunciada, constitui-se na formação de recursos humanos. Característica importante do modelo teórico de treinamento, comum a quase todos os países latino-americanos, é sua tônica acentuadamente *cognitiva*, que consiste em fazer com que o beneficiário dos cursos atue basicamente como receptor dos conhecimentos que lhe são transmitidos, na maioria das vezes, através das chamadas “cátedras”. Esse tipo de treinamento, no qual o funcionário desempenha um papel passivo, quase contemplativo, em que sua ação se resume praticamente em armazenar informações, tem sido, sob todos os aspectos, altamente ineficaz como fator de transformação ou de reforma em nossos países.

Se imaginamos, como dissemos, que a reforma induz a uma mudança de mentalidade, de atitudes e hábitos de trabalho da burocracia pública (burocracia entendida aqui não no sentido pejorativo, mas como conceito científico de análise) logicamente o treinamento, ou melhor, a formação de recursos humanos, deve ser de caráter “valorativo” no sentido de que deve introduzir um novo comportamento no processo gerencial, para o que o treinamento meramente cognitivo é muito pouco eficaz.

Ao mesmo tempo, levando em consideração que a reforma tem também um conteúdo ideológico, a formação de funcionários deve orientar-se para os valores fundamentais, adotados pela sociedade



a que pertencem. Deve-se ter presente que é muito difícil reformar a administração pública sem mudar o contexto sociopolítico, no qual ela se insere e do qual faz parte. Outra falha de formação consiste em ser a concepção fundamentada em termos *individuais* e não *organizacionais*. A prática mais comum é a de recrutar funcionários de várias instituições e encaminhá-los a um centro de treinamento do qual, uma vez treinados e motivados, regressam, como células isoladas, a um órgão cuja burocracia é alheia ao tipo de motivação que adquiriram. Através de um processo gradual de frustração em um meio que geralmente lhes é adverso, os funcionários readquirem gradualmente velhos hábitos e caem de novo em um estado de marasmo burocrático.

O treinamento ou formação em termos *organizacionais* coloca o problema sobre uma base institucional, muito mais na relação homem-instituição, do que em termos da relação homem-conhecimentos, que é o critério de treinamento unicamente cognitivo e individual. Procura-se desenvolver a instituição através do *indivíduo* e não apenas o indivíduo, sem atender à organização, pois ele tem um efeito quase nulo sobre a eficiência da instituição como um todo.

As perspectivas de introduzir mudanças substanciais na administração pública ficam automaticamente ampliadas, se selecionarmos um conjunto de indivíduos-chave em nível de chefia e os treinarmos com ênfase em funções valorativas. Esses indivíduos induzirão e semearão a reforma em cada um dos órgãos mediante a unificação de critérios, atitudes e hábitos dos *níveis gerenciais-chave*, que gerarão e manterão, por si mesmos, a reforma como algo próprio, sem qualquer conotação de imposição externa, razão pela qual tenderão a impulsioná-la, levando-a à efetiva realização prática através de um esforço propagador distribuído por toda a instituição.

Outro aspecto relativo à formação de recursos humanos, ao qual se deve dar especial atenção, é o treinamento de profissionais e técnicos no exterior. Deve-se evitar que nossos jovens sejam mandados a instituições educacionais no exterior para conhecer soluções adequadas a contextos diferentes dos nossos, pois, com isto, a capacidade nacional de fixar rumos e estratégias e encontrar respostas para os nossos problemas específicos ficaria seriamente comprometida.

No campo *tecnológico* a educação no exterior deve ser planejada cuidadosamente para que não se transforme em mais uma variável que venha aumentar a nossa dependência tecnológica, formando profissionais “puros” com tendência a favorecer — na melhor boa-fé — a importação maciça de métodos e tecnologia estrangeira, inaplicáveis a nossa realidade.

No campo social a formação no exterior representa ainda maior risco, porque não se tem plena consciência de suas repercussões e

não se pode avaliar em profundidade o *background* sociocultural de educação em determinado país, especialmente nos países desenvolvidos.

Sob nenhuma hipótese se deve entender que as observações anteriores procuram impedir a formação de profissionais no exterior. O que convém destacar é a necessidade urgente de avaliar em profundidade a filosofia e o conteúdo do treinamento transmitido pelos centros educacionais estrangeiros, especialmente no que se refere a ciências sociais, com o objetivo de verificar se atendem aos interesses da nação e se suas metodologias e soluções podem ser aplicadas à nossa realidade socioeconômica.

Desta maneira, a reforma administrativa tenderia para uma orientação *finalista* e não meramente instrumental, orientando-se para os objetivos básicos e obstáculos ou resistências que impedem progressos ou transformações administrativas. A concentração neste elemento estratégico — “comportamento burocrático” — apresenta uma hipótese mais realista e científica que poderia satisfazer os desejos dos altos escalões políticos e da opinião pública de contar com um aparato governamental em permanente processo de auto-aperfeiçoamento administrativo.

Por outro lado o aspecto tecnológico da reforma também é importante, quando considerado com os demais aspectos assinalados ao longo deste trabalho. Convém ressaltar, uma vez mais, que se deve proceder com extremo cuidado na hora de escolher métodos de trabalho e evitar o transplante mecânico de sistemas, procedimentos e até conceitos característicos de outras sociedades. Se quisermos um desenvolvimento nacional autônomo, a pesquisa tecnológica nacional terá que ser um dos pilares para produzir capacidade administrativa de acordo com nossas realidades e em função de nossos próprios objetivos. Isto não significa a proposição de uma espécie de chauvinismo tecnológico que nos exclua do panorama científico mundial, mas a fixação de um critério definido de desenvolvimento administrativo que se baseie na adoção de categorias, métodos, sistemas etc., que não representem importação indiscriminada e cega de produtos sociais alienígenas, sem a devida análise e avaliação à luz da identidade e dos destinos da nação.

O estudo da administração pública como elemento integrante de todo o conjunto social é tarefa impostergável em nosso país. Não será possível transformar o conteúdo essencial da maquinaria governamental e, portanto, não se poderá falar de uma autêntica e verdadeira reforma para o desenvolvimento, a menos que se conheça o papel desempenhado pelo setor público na dinâmica de poder, origem das decisões sociais, e as mudanças que devem ser feitas nas forças sociais, para dar à administração pública a participação real desejada.

#### 4. Um novo começo

No início de 1974 tomou posse um novo governo, produto do processo eleitoral de dezembro de 1973. Um novo partido político tem em suas mãos a condução da administração pública nos próximos cinco anos.

Além de nosso interesse em reiterar tudo que foi anteriormente exposto em torno da problemática da reforma administrativa, sob a forma de recomendações ou sugestões para os que agora têm em seu poder as tarefas principais da reforma, achamos conveniente fazer algumas considerações em torno das características e responsabilidades da administração pública venezuelana, como resultado das novas circunstâncias da dinâmica social nacional e internacional, especialmente no que se refere ao início da gestão do novo governo.

Em síntese, a situação atual apresenta as seguintes características:

a) um volume copioso de recursos — como jamais se havia produzido em toda a história do país — encontra-se à disposição da atual equipe governamental, como resultado de uma decidida e firme política de defesa dos preços do petróleo, que se iniciou e atingiu seu auge com a administração anterior e que provavelmente culminará, muito em breve, com a nacionalização da indústria petrolífera;

b) Nos meses que já transcorreram no atual regime, produziram-se mudanças substanciais na orientação administrativa governamental, como consequência da promulgação de grande quantidade de decretos que regem as mais diversas matérias de caráter social, econômico e administrativo;

c) o orçamento fiscal para 1975 estará pela ordem dos 40 bilhões de bolívares, o que significa que quase se triplica o volume de recursos geridos pela administração pública;

d) vem sendo criada uma grande expectativa em torno dos resultados da investida da nova política governamental, caracterizada por uma grande atividade no plano normativo e pela promessa de atacar os principais problemas públicos, especialmente os que se referem aos serviços do Estado;

e) a perspectiva que se apresenta a curto prazo para a administração pública venezuelana, de administrar diretamente a indústria petrolífera, atualmente em poder do estrangeiro;

f) a oportunidade de contar com abundante material e experiência dos esforços de reforma até agora realizados e a perspectiva de poder utilizá-los como base de uma pesquisa ampla e rigorosa do fenômeno administrativo na Venezuela;

g) a disponibilidade de assistência técnica de alto nível por parte de órgãos internacionais com missões no país;

h) a posse de uma oportuna maioria governamental no parlamento e em grande parte dos corpos legislativos municipais.

Os aspectos assinalados anteriormente são apenas algumas das principais facetas apresentadas pelo quadro nacional de hoje, especialmente no que se refere à administração pública.

Esta situação apresenta alternativas interessantes, complexas e ao mesmo tempo decisivas para o futuro do país. Seu tratamento cuidadoso, mediante uma análise profunda e ampla, é uma necessidade impostergável, se se deseja enfrentar seriamente o desafio apresentado pela nossa administração pública nos momentos atuais.

Com base nos pontos assinalados, achamos necessário fazer as seguintes considerações:

1. A forte pressão que deriva da administração de um volume de recursos quase três vezes maior que o dos anos anteriores, submete a máquina governamental a uma violenta carga de trabalho, que sem dúvida pode dar lugar a estrangulamentos críticos e insuficiências vitais no processo administrativo interno. O problema administrativo adquire agora, a curto prazo, dimensão e complexidade de grande envergadura. Haverá necessidade de um grande esforço que, a curto prazo, introduza a elasticidade necessária e expanda a capacidade gerencial e física do aparato produtivo público com o objetivo de enfrentar a vertiginosa expansão da oferta de bens e serviços públicos.

2. Paralelamente ao grande incremento da disponibilidade de recursos, o atual governo, como se disse, teve uma extraordinária atividade normativa mediante a promulgação de decretos sobre as mais variadas matérias. Este fato apresenta uma situação tríplice: em primeiro lugar, exige uma permanente *verificação de coerência* que garanta a unidade de orientação e de estratégia nas disposições promulgadas; em segundo lugar, assegurar a *capacidade administrativa* necessária para que as decisões tenham cumprimento eficiente e eficaz, materializando-se em fatos concretos de acordo com as previsões e, finalmente, o indispensável instrumento retroalimentador do *controle e da avaliação*, que permita detectar, oportuna e eficientemente, os resultados da execução, dando origem às ações corretivas adequadas. Na atual administração, está lançado o desafio de evitar que as disposições legais promulgadas derivem para um novo formalismo que as torne inoperantes.

3. A Comissão de Administração Pública, prevê-se, será inserida, em futuro próximo, na dinâmica governamental atual, participando da *emissão e avaliação* das medidas adotadas pelo novo governo. Sua participação estaria fundamentada na necessidade de avaliar *ex-ante* a capacidade institucional dos diferentes órgãos públicos,

para colocar em prática as medidas adotadas, com razoável eficiência e eficácia, e em recomendar soluções que deverão ser implementadas a curto, médio e longo prazo.

Desta maneira, sua participação na atual conjuntura pública permitir-lhe-á preparar o terreno para ação mais ampla, a médio e longo prazo, e para vender a idéia sobre a necessidade de pesquisar cientificamente a realidade nacional antes de empreender reformas substanciais em nossa administração pública. Da mesma forma, insistir na necessidade de compreensão, por parte da alta burocracia dirigente, de que a reforma administrativa é um complexo processo sociotécnico, importante a ponto de condicionar o êxito de toda a gestão do governo.

4. A tudo isso deve-se acrescentar, também a curto prazo, a responsabilidade pela administração de uma indústria nacionalizada com investimentos num total aproximado de 5 bilhões de bolívares, a qual utiliza uma sofisticada tecnologia importada. A transcendência e o desafio que isto significa para nossa administração tradicional dispensam outros comentários. Basta acrescentar que em 1975, ante uma crise energética mundial e a atitude firme e decidida dos países consumidores de romper a unidade da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e provocar uma baixa de preços, além do esforço e dos vastos recursos sociais aplicados à busca de novas fontes de energia, a nossa dependência do petróleo representará cerca de 85% do total dos recursos fiscais da nação.

5. O breve quadro apresentado nos itens anteriores ressalta também certas vantagens para o novo governo, e uma delas é a maioria parlamentar, em nível nacional e local, que assegura quase automaticamente que as iniciativas do Poder Executivo sejam aprovadas pelo Poder Legislativo, vantagem esta com que não contou o governo anterior, o que o deixou indubitavelmente carente de um apoio vital. Os poderes especiais concedidos ao presidente da república garantiram uma grande fluidez na tomada de decisões e na sua subsequente implementação, o que sem dúvida facilita enormemente o ataque aos problemas, à medida que vão sendo apresentados.

Deve-se, por outro lado, cuidar de manter a confrontação de idéias e opiniões, no caso de decisões importantes, para não incorrer em perda de dinamismo crítico da gestão governamental, poderoso inimigo da eficiência pública.

6. Convém destacar, finalmente, a valiosa ajuda técnica que se pode obter dos órgãos internacionais que vêm, há vários anos, trabalhando no país. A assistência internacional tem um potencial de colaboração muito maior do que a Venezuela tem sabido aproveitar.

Contamos com especialistas de alto nível, dos quais podemos obter valiosas opiniões e recomendações técnicas de grande utilidade para o processo decisório. Lamentavelmente, muita dessa "capacidade instalada" está à espera de utilização.

A assistência técnica internacional, bem orientada, utilizada e avaliada em função dos objetivos e políticas nacionais, traz enormes benefícios para a transformação de nossa administração pública.

## Summary

### Some observations on administrative reform in Venezuela

The article initially analyzes the efforts made toward administrative reform in Venezuela, between 1960 and 1974, dividing the period under analysis into three phases: the formal-structural orientation phase, the partial and sporadic orientation phase, and the formal-structural and legalistic orientation phase. The first phase began in 1960 and was symbolized by the creation of a Public Administration Commission. This first stage of reform was characterized by the idea of changing administrative procedures, redistributing functions and creating and abolishing ministries and decentralized agencies. The great value of this first phase lies in its pioneering effort to begin a systematic study of administration and to implant the idea of reform in the government itself and in the minds of the general public. This first phase of reform was unable to maintain its dynamism, however, both because it advocated simplistic ideas for reform and because it lacked political support; the second phase therefore began, with the basic objective of minimizing the obstacles and reversals which the first phase had suffered. During this second phase, a major effort was made to keep alive the institutional image of reform; the basic strategy used to reach this goal was to approve isolated requests for assistance. The reformist process was revitalized in 1969, however, when a new political party came to power. This began the third phase, in an attempt was made to stimulate internal reform and to strengthen its institutional image. This culminated in a new reform project which covered several areas which had been ignored in earlier projects. In fact, however, it is clear that new project basically involved a return to a formal-structural orientation, which, when combined with a legalistic approach, has resulted in a project whose implementation has actually been more formalistic and rigid than earlier projects.

After a quite detailed discussion of the various aspects of the third phase of Venezuela administrative reform, the author tries to define the concepts and strategies which the reform process should adopt if it is to become a true administrative reform leading to development. In general terms the author argues that such a reform program must involve a "transformation of mentality"; this alone would guarantee a self-generated, self-sustained, dynamic and markedly rational change which would encounter minimal resistance. To this end, studies are needed which describe clearly how the characteristics of Venezuelan administration are the historical outgrowth of the society's internal and external relations; such studies would permit us to identify the historical-

contextual causes of the present condition of the apparatus and administrative values to be changed, and also to develop a clear definition of the kind of country which should be built and of the sort of public administration which such a country should have.

In conclusion, the author notes that since 1974 the conditions have existed which sharpen the need to accelerate reform and broaden the range of its impact, as well as furnishing a solid foundation for such an effort. The two major factors which make accelerated reform necessary and viable are the tripling of available budgetary resources (resulting from higher petroleum prices) and the reformist impetus brought by the political movement which won the December, 1973, elections. This political group has carried out an extraordinary amount of normative activity, issuing decrees on a wide variety of subjects, thus increasing even further the responsibilities of the administration, which must now administer an entire industry which has been recently nationalized. The impetus for accelerated reform, on the other hand, has come from the government's many political supporters, both in the Legislature, where it holds a solid majority, and at the local level, where politics is generally controlled by the governing party. In addition to these currently advantageous conditions for resuming the impetus of reform in administration, the author notes that the technical assistance provided by international entities may be better utilized, thus providing internal advocates of change with important external allies.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho do Rio de Janeiro — IDORT-RJ — 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
Assistência técnica	e administração
	Congressos

Sede: Rua Prof. Alfredo Gomes, 22 — Rio de Janeiro, RJ.