

Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa*

ALIYSSON DAROWISH MITRAUD**
CUSTÓDIO ANTÔNIO DE MATTOS***
LUIZ ZAIDMAN****

1. Introdução; 2. A organização federal brasileira: seus reflexos sobre a administração pública; 3. A organização da administração federal; 4. Reforma administrativa.

Este trabalho se propõe a fazer uma descrição de aspectos selecionados da administração federal, constituindo posteriormente considerações sobre a reforma administrativa no Brasil.

1. Introdução

Qualquer tentativa de análise e compreensão da administração federal brasileira há de ter como ponto de partida a posição que, em nossos dias, lhe compete assumir perante a coletividade, em razão da profunda mudança da missão do Estado contemporâneo.

São bastante expressivos da modificação qualitativa da atuação estatal os seguintes dados extraídos do estudo de Fernando Rezende sob o título *Avaliação do setor público na economia brasileira*¹:

* Trabalho baseado em texto preparado para o Instituto Rio Branco.

** Secretário da Semor.

*** Técnico da Semor.

**** Assessor jurídico da Semor.

¹ Rezende, Fernando. *Avaliação do setor público na economia brasileira*. 2. ed., Rio de Janeiro, Editora IPEA, 1974, p. 26.

- a) entre 1907 e 1943 as despesas governamentais aumentaram apenas 100%, o que representa, em termos *per capita*, crescimento nulo;
- b) já entre 1947 e 1969, as despesas do setor público, excluídas as das empresas do governo, cresceram cerca de cinco vezes em termos reais;
- c) a participação das despesas públicas no produto interno bruto passou de 17,1% em 1947 para 29,8% em 1969.

Revelam esses números o extraordinário papel que o Estado, no Brasil, tem desempenhado como produtor de bens e serviços, em consonância com tendência verificada universalmente.

A explicação teórica e histórica de tal fenômeno não é pertinente ao tema do presente trabalho. Mas síntese da referida tendência está na mudança qualitativa da demanda social em relação ao poder público. Não mais se vindicam apenas garantias de liberdade, de propriedade e direitos individuais. Tornou-se imperativo o desenvolvimento econômico e seus frutos: saúde, habitação, cultura, assistência, previdência, em suma, bem-estar social. Cabe à administração pública, atualmente, não só gerar e promover o crescimento econômico e a prosperidade geral, como também, em todos os setores onde não caiba sua atuação direta, induzir a nação a desenvolver-se.

Não há exagero, por isso, em dizer-se que a ação do governo, seu papel na sociedade e sua estrutura para exercê-lo vêm passando por verdadeira revolução nas últimas décadas. O poder é reconhecido "*comme un instrument destiné à refaire le monde*" e aspira-se à "*démocratie par la prospérité*".²

As exigências surgidas com tais transformações se têm contraposto a inércia característica das estruturas administrativas tradicionais, as próprias limitações impostas pelas condições de subdesenvolvimento e seus reflexos na capacidade gerencial do governo.

Sob esses contornos, desenha-se o cenário dos problemas da administração pública brasileira: a máquina administrativa, necessitando adaptar-se celeremente a seus novos deveres e responsabilidades sociais, ressentindo-se de opressivas restrições, quer externas, quer internas, a sua capacidade para mudar.

2. A organização federal brasileira: seus reflexos sobre a administração pública

Serão aqui apenas mencionados alguns aspectos do regime federativo brasileiro que, de forma direta ou indireta, influem na compreensão dos problemas atuais da administração federal.

O novo Sistema Tributário Nacional, instituído no último decênio, acarretou, após as alterações constitucionais de 1969, diminuição sensível da autonomia administrativa dos estados e municípios. Efetivamente, desde que a entrega de quotas dos fundos de participação em benefício dessas

² Burdeau, Georges. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 12. ed., Ed. G. de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1966. p. 183-5.

unidades políticas ficou dependente da aprovação federal de programas de aplicação, mais limitada se tornou sua faculdade de auto-administração.

Ressalte-se, porém, que, devendo assumir, segundo se salientou, novo papel intervencionista e indutor do desenvolvimento, o governo federal acabou por abarcar, paulatinamente, larga responsabilidade decisória — e às vezes de execução — em quase todos os campos de relevância na gestão dos negócios públicos.

Expandindo-se assim o âmbito de ação da administração, ampliou-se consideravelmente sua máquina burocrática, embora remanescessem, por reserva constitucional, e se acrescentassem, por delegação legal ou administrativa, faixas de atuação para os estados e para os municípios.

E, como a distribuição de competência entre as três esferas de governo não é bastante precisa, ensejam-se superposições de atuação e dúvidas sobre responsabilidade pela ação administrativa. Além disso, da discriminação atual de rendas resultam casos de aguda insuficiência de recursos para os estados e municípios, cuja dependência relativamente às transferências financeiras da União se tem acentuado.

Tal situação representa sério obstáculo à descentralização das atividades executivas da administração federal, apesar da ênfase dada a essa diretriz na reforma administrativa instituída a partir do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Por não disporem de recursos financeiros suficientes, os estados e municípios, salvo alguns dos mais ricos dentre os primeiros, carecem de condições de organização satisfatórias, ficando, deste modo, impedida a preconizada descentralização de execução. Conseqüentemente, os aparelhos burocráticos federais atingem dimensões desproporcionadas. Perde-se eficácia por isso e também pelo distanciamento entre os centros de decisão e as múltiplas necessidades regionais e locais.

3. A organização da administração federal

A administração federal, nos termos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que lhe renovou a estrutura básica e estabeleceu diretrizes de reforma, compreende a *administração direta*, constituída dos órgãos integrantes da presidência da república e dos ministérios, e a *administração indireta*, composta pelas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

As fundações instituídas pela União para o exercício de atividades de caráter público são entidades que, à luz do direito positivo, não se incluem entre as que formam a administração indireta, embora estejam sujeitas a supervisão ministerial.

3.1 Administração direta

3.1.1 Estrutura administrativa

Estabeleceram-se, no Decreto-lei nº 200, citado, diretrizes sobre estrutura aplicáveis a todos os ministérios, excetuados os militares, mas não se ve-

daram variações no arcabouço administrativo básico de cada um, em função de peculiaridades a atender. Segue-se o resumo de tal composição padronizada.

3.1.1.1 Órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro

a) **Objetivo:** assessorar diretamente o ministro de Estado e, por força de suas atribuições, em nome e sob a direção do ministro, realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro;

b) **Órgãos previstos:**

- **Secretaria-geral:** responsável pelas funções descritas acima, exceto as de inspeção e controle financeiro;
- **Inspetoria-geral de finanças:** responsável pela inspeção e controle financeiro.

Esses órgãos teriam por função precípua proporcionar ao ministro de Estado instrumentos gerenciais básicos para o exercício da missão de planejar, administrar e controlar o funcionamento do ministério.

Outro objetivo importante a que se visou com a criação desses órgãos, especialmente as secretarias-gerais, seria dotar a administração federal de corpo técnico, qualificado e permanente, capaz de assegurar a continuidade tanto das atividades de planejamento, como da coordenação, evitando, assim, as freqüentes interrupções da ação administrativa, por motivo de mudança de ministros ou do governo.

3.1.1.2 Órgãos centrais de direção superior

Compreendem-se sob essa denominação órgãos que executam as atividades-meio e as atividades-fim dos ministérios, estruturados, preferentemente, segundo o Decreto-lei nº 200, art. 24, em base departamental.

Estão abrangidos, na área-meio, os departamentos de pessoal e administração e, na área-fim, os departamentos encarregados de executar os serviços específicos de cada ministério.

3.1.1.3 Órgãos de assessoramento imediato ao ministro

Prescreve o art. 29 do Decreto-lei nº 200 que, além dos órgãos centrais mencionados, o ministro de Estado disporá da assistência direta e imediata de:

- a) *gabinete*, para fins de representação política e social, relações públicas e expediente pessoal;
- b) *consultor jurídico* (exceto no Ministério da Fazenda), com atribuição de assessoramento jurídico;

c) *divisão de segurança e informações*, órgão integrante do Sistema Nacional de Informações e de colaboração com a secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional.

A estrutura básica de cada ministério civil, que inclui os órgãos apontados e outros necessários ao exercício de sua competência, é aprovada por decreto do presidente da República, após análise da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor).

Em anexo, indicam-se as estruturas básicas e a competência de todos os ministérios, bem como as entidades da administração indireta e as fundações sob supervisão ministerial.

3.1.2 Órgãos autônomos

O art. nº 172 do Decreto-lei nº 200 prevê a concessão formal, mediante decreto, de autonomia administrativa e financeira "aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos de atividades de pesquisa ou ensino, ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial".

Embora se afirme, no mesmo preceito legal, que o grau dessa autonomia será o conveniente, seus limites permanecem estreitos, porquanto há, para toda a administração direta, sérias restrições gerais, extensivas até às autarquias, especialmente no que se refere à legislação de pessoal.

Resta, então, objetivamente, certa flexibilidade na gestão dos recursos financeiros, já que o referido artigo (§ 2º) permite a criação de fundo especial, de natureza contábil, gerido pelo órgão autônomo.

3.1.3 Administração direta: alguns problemas operacionais

A administração direta constituiu o núcleo do serviço público federal cujas atribuições espelham as atividades típicas da ação do Estado, muitas, por natureza, não-delegáveis, nem mesmo a autarquias.

Operacionalmente, a administração direta, apesar do progressivo esforço de aprimoramento, ainda se ressentia de insuficiências e impropriedades, entre as quais destacávamos duas:

- a) centralização do processo decisório;
- b) regulamentação com fins uniformizadores das atividades-meio, decorrente da atuação imperfeita de órgãos centrais de sistemas.

3.1.3.1 Centralização do processo decisório

De um lado, o desenho institucional sob molde clássico, burocrático, e, de outro, a própria natureza das atividades da administração direta, destinadas a impacto político mais imediato, dão ao processo decisório carac-

terísticas de ação centralizada e, por isso, menos flexível. Em geral, as decisões, quer as relativas a aspectos operacionais, quer as referentes a diretrizes, são tomadas pela cúpula dos ministérios, e muitas dependem do presidente da República. Ainda está reduzida a autonomia decisória das autoridades de escalão inferior, cuja função principal tem consistido, de fato, em assessoramento, o que congestiona o nível de decisão.

3.1.3.2 Regulamentação uniformizadora das atividades-meio

As atividades-meio da administração direta, notadamente as que se referem a pessoal, serviços gerais, contabilidade e auditoria, encontram-se, presentemente, organizadas sob a forma de sistemas orientados e controlados cada um por um órgão central.

Normalmente, observa-se uma tendência para a centralização e uniformização excessiva que pode impedir que as atividades administradas pelos *sistemas* adaptem-se às necessidades setoriais, dificultando, assim, a adequação entre os meios e os fins de cada órgão. O órgão central de cada sistema, na busca de modelos de operação e padrões de estrutura, tende a desviar-se de política flexível capaz de diferenciar normas e estilos para adaptá-los tanto às particularidades quanto ao grau de prioridade de ação dos diferentes órgãos. A tendência para a uniformização, conduzindo, no plano operacional, à desatenção a necessidades específicas acaba, evidentemente, por causar rigidez e, deste modo, por prejudicar a consecução de objetivos, pois se torna empecilho à gerência hábil dos meios de atingi-los. E, em decorrência, a ênfase dos trabalhos de avaliação e controle passa a recair sobre os meios, ao invés de orientar-se em função dos resultados perseguidos.

3.2 Administração indireta

3.2.1 Origem

O processo de descentralização da administração pública brasileira por meio da criação de entidades da administração indireta é recente, havendo resultado da extraordinária expansão da área de atuação estatal nas últimas décadas. À medida que ao poder público no Brasil passou a caber, em grau crescente, a produção de bens e serviços complexos e diversificados, a máquina burocrática federal, organizada sob a concepção administrativa tradicional, se mostrava cada vez menos capaz de cumprir, com a flexibilidade e a eficácia necessárias, suas funções. Ao exercício de poder regulador se foram acrescentando tarefas de empresário, impondo a utilização de instrumentos administrativos ágeis, de que a burocracia centralizada, dada a sua própria natureza, não podia dispor.

Desta forma, os novos tipos de atividades que a promoção do desenvolvimento econômico demandava ao Estado impuseram a criação de entidades a que ficaram delegadas atribuições do poder público.

Tal foi a razão principal do aparecimento das entidades da administração indireta. Mas, por outro lado, acentuaram-se as exigências de qualidade no tocante às atividades tradicionalmente a cargo da administração direta, na proporção em que as tarefas normativas, as de planejamento e as de controle se tornavam mais complexas e repercutiam com intensidade crescente sobre o meio social. E, por não haver a administração conseguido corresponder à demanda pela maior qualificação de seus serviços, distorceu-se, no plano histórico, o processo de formação da administração indireta. Reconhecida a ineficácia relativa da administração direta, por apego a formalismo arcaico e tendência a valorizar aspectos instrumentais em detrimento até de objetivos, a solução preferida para a agilização de serviços essenciais da administração direta tem sido a criação de empresa, autarquia ou fundação que, livre dos óbices mencionados, exerça eficazmente quanto à contratação de pessoal técnico.

Foram, por conseguinte, duas e distintas as causas da criação de entidades da administração indireta e das fundações governamentais no Brasil: a primeira, inevitável e necessária, consistiu na necessidade de execução, pelo Estado, de novas atividades, incompatíveis com as características operacionais do serviço público típico; a segunda residiu em obstáculos estruturais que, opondo-se ao funcionamento eficaz da administração direta, determinaram a busca de modos de contornar as inflexibilidades, especialmente quanto à contratação de pessoal técnico.

3.2.2 Caracterização legal

A administração indireta abrange três categorias de entidades — as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista — que de plano se distinguem dos órgãos da administração direta, por serem dotadas de personalidade jurídica. Eis seus traços característicos, segundo o Decreto-lei nº 200, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969:

a) Autarquia:

- pessoa jurídica de direito público;
- patrimônio e receita próprios;
- execução de atividades típicas da administração pública.

b) Empresa pública:

- pessoa jurídica de direito privado;
- patrimônio próprio e capital subscrito pela União, exclusiva ou majoritariamente, admitida, nesse último caso, a participação minoritária de pessoas públicas ou de entidades da administração indireta;
- exploração de atividade econômica.

c) Sociedade de economia mista:

- pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de sociedade anônima;
- patrimônio próprio e capital em que as ações com direito a voto pertencem em sua maioria à União ou a entidade da administração indireta;
- exploração de atividade econômica.

A empresa pública diferencia-se, pois, fundamentalmente, da sociedade de economia mista no tocante à propriedade do capital. Nas primeiras, a maioria do capital com direito de voto pertence, necessariamente, à União, podendo o restante caber a outras pessoas de direito público interno ou entidades da administração indireta da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios. Já em relação às sociedades de economia mista se exige apenas que maioria das ações com direito de voto pertença à União ou a entidade da administração indireta, salvo nos casos de atividades sob monopólio estatal em que tal maioria só pode caber à União.

A distinção mais acentuada se dá entre autarquias e as demais entidades. As atividades daquelas identificam-se genericamente, quanto à natureza, com as dos órgãos da administração direta. Na realidade, as autarquias são desdobramento da atividade típica do serviço público cuja descentralização se tornou necessária pela dimensão e complexidade. As empresas públicas e as sociedades de economia mista distinguem-se, no entanto, da administração direta, não só por serem entidades com personalidade jurídica e autonomia de gestão, como particularmente por atuarem em setor específico da ação do Estado: o da exploração da atividade econômica.

3.2.3 Caracterização operacional

Antes de tentar empreender a caracterização da administração indireta, sob o ângulo operacional, vale lembrar o que tencionavam a esse respeito os elaboradores do Decreto-lei nº 200.

No dizer de J. de Nazaré Dias, coordenador do grupo que preparou aquele diploma, a administração indireta “abrange as entidades que realizam atividades de interesse do Estado debaixo do máximo grau possível de flexibilidade de gestão, característica do setor privado. Em outras palavras, cõscio de que sua participação ou intervenção em determinadas áreas só poderá ter eficácia administrativa e operacional se se amoldar aos critérios e métodos utilizados pelo setor privado, o governo socorre-se da experiência da iniciativa privada em benefício do funcionamento das entidades sujeitas ao regime de administração descentralizada”.³

No plano formal e no das intenções que inspiraram o legislador, é nítida a distinção entre a administração direta e a indireta. Bem mais complexa se mostra a demarcação das diferenças operacionais entre uma e outra, assim como, na administração indireta, entre as diferentes entidades. Conforme ficou frisado em referência às origens da administração indireta, nem sempre a criação de entidades decorreu de móveis semelhantes aos acima sumariados. Conseqüentemente, muitas das entidades existentes não se ajustam à caracterização pretendida com o Decreto-lei nº 200.

Para efeito de análise operacional, há que separar as entidades criadas com o propósito de fuga ao controle rígido exercido sobre a administração

³ Dias, José de Nazaré. A reforma administrativa de 1967. 2. ed., Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 77.

direta, especialmente na área de pessoal, daquelas cujas atividades realmente se enquadrem nas condições estipuladas para a descentralização formal. As características operacionais das primeiras são bem mais próximas da administração direta que as das últimas.

Outra circunstância importante a ressaltar é a diminuição progressiva da flexibilidade de gestão, no que se refere às autarquias. Atualmente, estas se acham sujeitas às restrições sobre administração direta, relativamente a pessoal, licitação, recursos financeiros e controle externo. Subsiste somente descentralização no fato de contarem as autarquias com maior grau de autonomia decisória, sendo, portanto, bem menos dependentes de autorização do ministro de Estado que os órgãos da administração direta.

Segundo o Decreto-lei nº 200, as autarquias se identificariam por possuírem personalidade jurídica, disporem de receita e patrimônio próprios e exercerem gestão autônoma administrativa e financeira. Na realidade, destas características apenas se salientam a personalidade, o patrimônio e a gestão financeira, pois, salvo poucas exceções, as autarquias não contam com receita própria suficiente e têm sua autonomia administrativa cerceada, por lhes ser aplicável a legislação de pessoal e a de serviços gerais para a administração direta.

Já as empresas públicas e as sociedades de economia mista efetivamente se beneficiam de flexibilidade de gestão semelhante à do setor privado, porquanto não as atingem as limitações vigentes para a administração direta e autarquias.

Cabe observar, também, como distorção, que, por causa das dificuldades de gestão da administração direta, algumas atividades prioritárias não ajustadas ao conceito de exploração de econômica foram confiadas a empresas e fundações. Disso resultaram deficiências de controle tanto administrativo quanto estratégico sobre aquelas atividades.

3.3 Fundações

As fundações instituídas pela União, embora fazendo parte, de fato, da administração federal, dela estão excluídas pelo Decreto-lei nº 200 e normas que o modificaram.

Segundo J. de Nazaré Dias, “a Lei de Reforma Administrativa evitou classificá-las entre as categorias da administração indireta, a fim de resguardar, ao máximo, sua condição de entidade privada, basicamente relacionada ao Código Civil”.⁴

O mencionado Decreto-lei nº 900, no art. 2º, estabeleceu os seguintes requisitos para criação de novas fundações pelo poder público:

“a) dotação específica de patrimônio, gerido pelos órgãos de direção da fundação, segundo os objetivos estabelecidos na respectiva lei de criação; b) participação de recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da fundação, equivalentes a, no mínimo, um terço do total;

⁴ op. cit. p. 80.

c) objetivos não-lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgão da administração federal, direta ou indireta;

d) demais requisitos estabelecidos na legislação pertinente a fundações (artigos 24 e seguintes do Código Civil).”

O artigo 3º do mesmo decreto-lei dispõe ainda aplicar-se às fundações instituídas em virtude de lei federal, que recebem subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, a supervisão ministerial prevista nos arts. 19 e 26 do Decreto-lei nº 200.

3.4 *Supervisão ministerial*

São princípios básicos, norteadores da reforma administrativa federal, a descentralização e a coordenação.

O princípio constitucional de que o Poder Executivo é exercido pelo presidente da República com o auxílio dos ministros de Estado, transcrito no art. 1º do Decreto-lei nº 200, completa-se com os preceitos do título IV do mesmo diploma, referentes à supervisão ministerial.

Os órgãos da administração direta, as entidades da administração indireta e as fundações estão sujeitos à supervisão do ministro de Estado competente para sua área de atividades. No sistema em vigor, os ministros de Estado recebem delegação de autoridade e responsabilidade quanto a determinado setor da atuação do poder público, cabendo-lhes, assim, função polarizadora da execução da política traçada pelo presidente da República. Ocorre, destarte, desconcentração de atividades da presidência da República.

Para assegurar aos Ministros efetivas condições de coordenar e supervisionar as ações sob sua responsabilidade, estruturou-se a função de supervisão, no Decreto-lei nº 200, como segue:

a) Objetivos da supervisão na administração direta (art. 25):

- assegurar a observância da legislação federal;
- promover a execução dos programas do governo;
- fazer observar os princípios fundamentais enunciados no título II daquele diploma;
- coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais ministérios;
- avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados;
- proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas;
- fortalecer o sistema do mérito;
- fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos;
- acompanhar os custos globais dos programas setoriais do governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços;
- fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro;

- transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério.

b) Objetivos da supervisão na administração indireta (art. 26) assegurar:

- a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade;
- a harmonia com a política e a programação do governo no setor de atuação da entidade;
- a eficiência administrativa;
- a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

c) Meios para a supervisão:

"A supervisão exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos deste Decreto-lei." (Art. 20, parágrafo único.)

Para o desempenho dessas atribuições, os ministros de Estado contam com os órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro e com os órgãos centrais de direção superior.

Tratando-se da administração indireta e das fundações, a supervisão abrangerá ainda a adoção das seguintes medidas (art. 26, parágrafo único):

- indicação ou nomeação pelo Ministério ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;
- designação, pelo ministro, dos representantes do governo federal nas assembleias gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;
- recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo governo;
- aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;
- aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas assembleias e órgãos de administração ou controle;
- fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;
- fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;
- realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;
- intervenção, por motivo de interesse público.

d) A operação efetiva da supervisão ministerial.

Verifica-se nos textos legais aludidos que a autoridade dos ministros de Estado e das entidades da administração indireta para a execução de ações nas áreas de sua competência ficou delimitada e que mecanismos de coordenação e controle foram assegurados com o fito de fazer corresponder a tais poderes efetiva responsabilidade do ministro pelo cumprimento da programação governamental a seu cargo.

Impõe-se realçar, entretanto, que a supervisão ministerial sob as bases descritas é aspiração apenas parcialmente atingida. No que tange à admi-

nistração direta, os órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro mantém nível razoável de controle, por força da subordinação hierárquica e de outros laços de dependência dos demais órgãos do Ministério. Já em relação à administração indireta, com exceção, em parte, das autarquias, o grau de supervisão se enfraquece muito, por dois motivos principais, a saber:

- a) as empresas públicas e sociedades de economia mista, em virtude de seu porte, independência de recursos e dinamismo administrativo têm conseguido escapar a muitos dos controles;
- b) a administração direta, em decorrência das inúmeras restrições, especialmente na área de pessoal, tem sido privada tanto em quantidade como em qualidade, de meios organizacionais suficientes para o eficiente desempenho da supervisão.

Somado a essas circunstâncias o fato, já apontado, de algumas atividades típicas da administração direta estarem sendo exercidas por entidades da administração indireta e fundações, parte relevante da atuação governamental acaba por ser executada sem a coordenação e controle necessários à garantia de sua coerência com os propósitos fixados em programas.

3.5 Organização por sistemas na administração federal

Há vários critérios para desdobrarem-se as organizações em departamentos, sendo mais freqüentemente aplicados os de especialização por propósito, por processo e por área geográfica. Em geral, preferem-se combinações desses critérios e deles com outros, em busca da melhor divisão do trabalho. A estruturação por propósito agrega os órgãos que têm como objetivo prestar o mesmo tipo de serviço; a por processo, os órgãos que utilizam o mesmo tipo de técnica ou conhecimento; e a organização de acordo com a área geográfica coliga no mesmo órgão todos os serviços concernentes a determinada região.

Na administração federal, onde, conforme a regra, estão presentes vários tipos de organização, predomina amplamente o critério de estruturação por propósito, que tem sido o aplicado há criação dos ministérios. Ocorre a agregação por área geográfica no caso das superintendências e delegacias regionais; e é exemplo de especialização por processo o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp).

A instituição, pelo Decreto-lei nº 200, dos sistemas de atividades auxiliares da administração federal visou ao aproveitamento conjunto das vantagens inerentes à organização por processo e à por propósito. Esta última continuou a ser a modalidade predominante, para efeito de unidade de comando tanto sobre as atividades-meio como sobre as atividades-fim relativas à prestação de certo tipo genérico de serviço: saúde, agricultura etc. Mas a conjugação de atividades sob a forma de sistemas permite centralizar a gestão com base em determinada técnica ou conhecimento, tornando as operações mais eficazes e econômicas.

O art. 30 do Decreto-lei nº 200 estabeleceu que “serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais, além de outras atividades comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central”.

Cada sistema é regulamentado mediante decreto específico, respeitadas, todavia, de acordo com o § 1º do citado dispositivo legal, as seguintes regras gerais:

- a) integram-se no sistema todos os serviços incumbidos das atividades organizadas sob tal forma;
- b) cabem ao órgão central de cada sistema as tarefas de orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização específica;
- c) as atividades de que trata o item anterior devem ser exercidas sem prejuízo da subordinação hierárquica regular dos órgãos integrados no sistema.

A ligação entre os órgãos setoriais e central de cada sistema é eminentemente técnica e de coordenação, uma vez que se mantém intacta, segundo a referida norma, a subordinação hierárquica dos órgãos setoriais aos seus superiores nos ministérios.

Na realidade, porém, esse duplo relacionamento tende a gerar problemas, especialmente ao considerar-se que o § 2º do mesmo art. 30 dispôs: “O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.”

Parece difícil conciliar responsabilidade tão taxativa com a posição meramente orientadora do órgão central. Na prática pode surgir certa fricção entre a autoridade hierárquica e a autoridade central do sistema. À medida que esta se fortalecer, os órgãos setoriais tenderão a estreitar laços de dependência e de lealdade institucional mais com o órgão central do que com os órgãos hierarquicamente superiores. São os seguintes os principais sistemas de atividades administrativas:

3.5.1 Sistemas nacionais

- a) sistema estatístico nacional;
- b) sistema cartográfico nacional;
- c) sistema nacional de informações e contra-informações;
- d) sistema nacional de ciência e tecnologia;
- e) sistema nacional de saúde.

3.5.2 Sistemas federais

- a) sistema de pessoal civil (Decreto nº 67.326, de 5.10.1970);
- b) sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria (Decreto nº 61.386, de 19.09.1967);
- c) sistema de programação financeira do Tesouro Nacional (Decreto nº 64.441, de 30.04.1969);

- d) sistema de serviços gerais (Decreto nº 75.657, de 24.04.1975);
- e) sistema de planejamento federal (Decreto nº 71.353, de 09.11.1972).

3.5.2.1 Sistema de pessoal civil

- a) órgão central: Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp);
- b) órgãos setoriais: departamentos, divisões ou outras unidades específicas de pessoal civil dos ministérios e dos órgãos da presidência da República, de maior hierarquia na respectiva área administrativa;
- c) órgãos seccionais: departamentos, divisões ou outras unidades específicas de pessoal nas autarquias;
- d) funções básicas:
 - classificação e retribuição de cargos e salários;
 - recrutamento e seleção;
 - cadastro e lotação;
 - aperfeiçoamento;
 - legislação de pessoal.

3.5.2.2 Sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria

- a) órgãos central: Inspetoria-geral de Finanças do Ministério da Fazenda;
- b) órgãos setoriais: Inspetorias-gerais de finanças dos ministérios.

3.5.2.3 Sistema de programação financeira do Tesouro Nacional

- a) órgão central: Comissão de Programação Financeira, composta pelo ministro da Fazenda, ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e presidente do Banco Central do Brasil, sob a presidência do primeiro;
- b) órgãos setoriais: Secretarias-gerais dos ministérios civis e os órgãos equivalentes da presidência da República e ministérios militares;
- c) funções principais: fixação, liberação, repasses e sub-repasses de cotas de dotações orçamentárias e de créditos adicionais.

3.5.2.4 Sistema de planejamento federal

- a) órgão central: Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp);
- b) órgãos setoriais: departamentos, divisões ou outras unidades incumbidas de atividades concernentes ao sistema, nos ministérios civis, e órgãos integrantes da presidência da República, exceto o Estado Maior das Forças Armadas;
- c) órgãos seccionais: departamentos, divisões ou outras unidades incumbidas especificamente de atividades concernentes ao sistema, nas autarquias federais;

d) funções:

- administração de edifícios públicos e imóveis residenciais;
- administração de material;
- atividades de protocolo, movimentação de expedientes, arquivo, transmissão e recepção de mensagens.

3.5.2.5 Sistema de planejamento federal

a) órgão central: secretaria-geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República;

b) órgãos setoriais: secretarias-gerais dos ministérios civis e órgãos equivalentes dos ministérios militares;

c) órgãos seccionais: unidades que, em cada entidade da administração indireta, centralizem as funções de planejamento, orçamento e modernização administrativa;

d) funções:

- coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais;
- acompanhar a execução destes planos e programas;
- assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais;
- modernizar as estruturas e procedimentos da administração federal, objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas de governo;
- estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

e) planos e programas:

A atividade do sistema de planejamento federal consubstancia-se na elaboração, acompanhamento e avaliação regular dos seguintes planos:

- **Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)** — documento que sintetiza os objetivos, estratégia e grandes linhas de ação do governo, abrangendo os instrumentos sob seu controle estrito, bem como o planejamento indicativo para o setor privado. Tem duração de cinco anos, com vigência até o final do primeiro ano de mandato de cada presidente da República, a fim de assegurar continuidade administrativa, e é submetido à aprovação do Congresso Nacional;
- **ação coordenada de governo** — desdobramento do PND por setores e regiões, enfatizando as ações sob controle estrito dos Ministérios. É elaborado pelos órgãos setoriais de planejamento e analisado, revisto e compatibilizado pelo órgão central;
- **Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)** — refere-se aos gastos previstos para cada triênio seguinte, atualizado anualmente, abrangendo os órgãos e entidades que recebem recursos do Tesouro Nacional;

- Programa Geral de Dispendios (PGD) — com as mesmas características do OPI, abrangendo, porém, toda a administração federal, inclusive entidades que não recebem recursos do Tesouro Nacional;
- orçamento anual: submetido anualmente ao Congresso Nacional.

Além desses instrumentos gerais de planejamento, existem vários programas especiais, de ação regional tipo Polonordeste, Polocentro, Polamazônia, ou de ação setorial como o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), o Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola e o Programa Nacional de Celulose.

3.6. *Conselhos de coordenação superior*

O processo decisório e a operação de uma estrutura administrativa tão complexa como a da administração federal compreendem problemas de coordenação dos mais importantes, pois as áreas de atuação de vários ministérios envolvem pontos comuns e é, também, imprescindível interligar e conjugar a ação dos vários órgãos, mesmo quando responsáveis por áreas bem diferenciadas, para atingirem-se os objetivos comuns, estabelecidos nos planos e programas do governo.

Compõem a administração federal, para efeito da coordenação superior de decisões os colegiados de ministros, em que são examinadas e decididas questões comuns às áreas de competência de cada um.

Entre esses colegiados merecem destaque, pela amplitude e grau de responsabilidade da ação, os seguintes:

3.6.1 Conselho de Segurança Nacional (Constituição, arts. 87 a 89; Decreto-lei nº 1.135, de 1970)

a) Composição: presidido pelo presidente da República, dele participam o vice-presidente da República, os ministros de Estado, os chefes do Gabinete Civil e Militar, o chefe do Serviço Nacional de Informações, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os chefes dos Estados-Maiores da Armada, do Exército e da Aeronáutica.

O Conselho é apoiado por uma secretaria-geral, cujo titular é o chefe do Gabinete Militar da Presidência da República. Essa Secretaria é “órgão de estudo, planejamento e coordenação dos assuntos da competência do Conselho de Segurança Nacional (CSN), em suas funções de assessoria direta ao presidente da República, para formulação da política de segurança nacional”.

b) Competência:

- estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional;
- estabelecer o conceito estratégico nacional, bem como as diretrizes dele decorrentes;
- estudar os assuntos relacionados com a política de segurança nacional, no âmbito externo e interno, em especial os referentes a: segurança inter-

na; segurança externa; tratados, acordos e convênios com entidades e países estrangeiros; programas de cooperação internacional; política de desenvolvimento nacional; indicação de áreas indispensáveis à segurança nacional e os municípios considerados de seu interesse;

- dar, em relação às áreas indispensáveis à segurança nacional, assentimento prévio para: concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação; construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional; conceder licença para o funcionamento de órgãos ou representações sindicais estrangeiras, bem como autorizar a filiação das nacionais a essas entidades;

- pronunciar-se sobre os assuntos em que a Constituição determine sua audiência.

3.6.2 Conselho de Desenvolvimento Econômico (Lei nº 6.036, de 1974)

a) Composição: presidido pelo presidente da República, integram-no os seguintes ministros: da Fazenda, da Indústria e do Comércio, da Agricultura, do Interior e chefe da Secretaria de Planejamento.

b) Competência: assessorar o presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação dos ministérios interessados, segundo orientação geral definida no Plano Nacional de Desenvolvimento.

O CDE basicamente atua em duas áreas, a de coordenação das atividades entre ministérios e a de formulação de decisões e políticas de relevância para os objetivos econômicos do governo. Um exemplo do primeiro tipo de atuação é a decisão adotada pelo presidente da República na reunião do CDE de 7.5.74, que estabelece a divisão de trabalho entre os vários ministérios com atuação na área externa. Seu texto, na íntegra, é o seguinte:

- “Divisão de trabalho na área externa:

I — A política econômica externa, principalmente nas áreas de comércio e cooperação financeira, é, por natureza, campo de atuação de diversos ministérios (Indústria e Comércio, Relações Exteriores e Fazenda) e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, havendo, quanto à primeira área, predominância do MIC na definição da política. A verdade é que esses diversos órgãos devem, efetivamente, participar do processo. E a forma de evitar superposições e conflitos de jurisdição é tornar claro o ângulo sob o qual participa, estabelecendo a área de competência de cada um.

II — Na área de comércio, a responsabilidade global maior deve ser do MIC, que preside o Concex. A Secretaria de Planejamento vê o problema principalmente no ângulo das implicações da estratégia de desenvolvimento (conquista de mercado externo como reforço à expansão do mercado interno; necessidades de importações para atender ao crescimento objetivado). Ao Ministério das Relações Exteriores deve caber, além da

promoção comercial no exterior, o papel de transmitir nossas posições ao exterior, embora de forma não-passiva, pois participa da fixação dessas posições trazendo o ângulo da política externa. O Ministério da Fazenda deve contribuir para a política do ângulo principalmente dos incentivos fiscais e dos aspectos financeiros, assim como através da atuação de órgãos como o CPA e a Cacex.

III — No mérito, os assuntos de cooperação financeira são da área principalmente de planejamento e fazenda. O planejamento deve analisar particularmente a programação a ser efetivada com os recursos (ou seja, a decisão de se os recursos externos devem ou não ser utilizados para o fim previsto), ouvidos os ministérios setoriais interessados. Em outras palavras, analisa o mérito da aplicação em si. E a fazenda, as condições da operação (utilizando a cooperação do Banco Central), assim como os aspectos relacionados com a política de endividamento externo e situação de balanço de pagamentos.”

O segundo tipo de ação é bem mais freqüente, podendo ser exemplificado com os seguintes programas e decisões: Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste, Apoio à Indústria Nacional de Bens de Capital e Definições para a Expansão da Indústria Petroquímica.

3.6.3 Conselho de Desenvolvimento Social (Lei nº 6.118, de 1974)

a) Composição: presidido pelo presidente da República, compõem-no os seguintes ministros: da Educação e Cultura, do Trabalho, da Saúde, do Interior, da Previdência e Assistência Social e chefe da Secretaria de Planejamento.

b) Competência:

- assessorar o presidente da República na formulação da política social e na coordenação das atividades dos ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano de Desenvolvimento Nacional;
- no exercício da atribuição definida neste artigo, o Conselho de Desenvolvimento Social apreciará a política nacional de saúde, formulada pelo Ministério da Saúde, bem como os planos setoriais dos Ministérios da Previdência e Assistência Social e da Educação e Cultura, referentes à assistência médica e formação profissional médica e paramédica e fixará diretrizes para sua execução;
- propor ao presidente da República o plano de aplicação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento (FAS).

3.6.4 Conselho Monetário Nacional

a) Composição: presidido pelo ministro da Fazenda, dele participam o ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da presidência da República, o ministro da Indústria e do Comércio, o presidente do Banco Central do Brasil, o presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, o presidente do Banco Nacional de Habitação e mais “três membros no-

meados pelo presidente da República entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, com mandato de cinco anos”.

b) Estrutura:

Compõem a estrutura do CMN as seguintes comissões consultivas: bancária, de mercado de capitais, de crédito rural e de crédito industrial.

c) Finalidade:

- adaptar o volume dos meios pagamento às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento;
- regular o valor interno da moeda, para tanto prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários ou deflacionários de origem interna ou externa, as depressões econômicas e outros desequilíbrios oriundos de fenômenos conjunturais;
- regular o valor externo da moeda e o equilíbrio no balanço de pagamento no país, tendo em vista a melhor utilização dos recursos em moeda estrangeira;
- orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras, quer públicas, quer privadas, tendo em vista propiciar, nas diferentes regiões do país, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional;
- propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos;
- zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras;
- coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa.

3.6.5. Conselho de Desenvolvimento Industrial (Decreto nº 67.706, de 1970)

a) Composição: presidido pelo ministro da Indústria e do Comércio, são seus membros: o ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o ministro da Fazenda, o ministro do Interior, o ministro das Minas e Energia, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o presidente do Banco Central do Brasil, o presidente do Banco do Brasil S/A, o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o presidente da Confederação Nacional da Indústria e o presidente da Confederação Nacional do Comércio.

O Conselho é apoiado por uma secretaria-geral “incumbida de tarefas técnicas e administrativas do CDI, bem como da supervisão e coordenação do grupo de estudos e projetos e dos grupos setoriais”.

b) Competência:

- selecionar periodicamente os setores industriais prioritários para o desenvolvimento, de acordo com a evolução da economia e com a programação global do governo;
- definir a política de desenvolvimento industrial, estabelecendo programas e condições para sua implementação;

- adotar as providências necessárias para compatibilizar os planos regionais de desenvolvimento industrial com os programas e políticas nacionais de desenvolvimento industrial, estabelecidos na forma do inciso II deste artigo, objetivando o máximo rendimento econômico das atividades industriais.

4. Reforma administrativa

4.1 Antecedentes

Pode-se conceituar como reforma administrativa, em sentido lato, qualquer esforço metodizado com o objetivo de aumentar a eficiência das organizações. As origens históricas dos processos de reforma remontam, assim, às épocas em que, em diferentes países, se passou a conceber a administração como atividade organizada.

No caso brasileiro, por exemplo, já se identificaram aspectos de reforma administrativa nas decisões políticas básicas do período colonial. Com efeito, Jacinto Paiva Netto, em estudo publicado na *Revista de Administração Pública*⁵ aponta, como medida expressiva da preocupação com o des-centralizar ou centralizar a ação administrativa, a substituição do sistema de capitanias hereditárias e implantação do governo geral, afirmando:

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

Sob as condições de hoje, a reforma da administração pública deixou de constituir motivo de atuação ocasional, uma vez que se tornou imprescindível ação modernizadora permanente, para habilitar a máquina governamental ao desempenho de seu novo e extraordinário papel na sociedade.

Embora, ao longo da nossa história, sempre hajam sido reveladas indispensáveis mudanças administrativas para melhor funcionamento da máquina estatal, essa necessidade passou, no presente, a ser vital, a fim de que tenha curso acelerado e rumo correto o esforço de evolução e desenvolvimento do país.

Decorrendo das condições de subdesenvolvimento problemas estruturais em todos os setores, são cada vez menos úteis as soluções assistemáticas e apenas paliativas as providências, enquanto não empreendida mobilização de recursos políticos, culturais e econômicos. E, como as sociedades subdesenvolvidas carecem de capacidade para inovar quanto a tais recursos e para mobilizá-los, dada a fragmentação e incipiência de suas instituições,

⁵ *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, v. 8, n. 3, jul./set. 1974.

cabe ao Estado a função catalizadora dos esforços e energias no sentido do desenvolvimento.

No Brasil, a Revolução de 1930 marca o início da aceleração da ação modernizadora da administração pública, com a busca da superação de obstáculos institucionais e legais que, segundo a visão da época, entravavam nosso desenvolvimento.

Mas esse impulso não pôde prosperar em ritmo satisfatório, por persistir, até hoje, a máquina administrativa orientada para o cumprimento das funções tradicionais do Estado.

O descompasso entre a promoção do desenvolvimento nacional, atividade necessariamente inovadora, e as condições que ainda caracterizam o funcionamento da administração federal, constitui o quadro de fundo para a compreensão do processo de reforma administrativa no Brasil.

4.2 Breve histórico da reforma administrativa no Brasil

Conforme se assinalou, as primeiras tentativas de reforma administrativa com o caráter de esforço sistemático para modernizar a estrutura e a atuação da administração federal surgiram após a Revolução de 1930.

No período compreendido entre 1930 e 1950, os principais atos de reforma da administração federal decorreram:

- a) da necessidade de criação de órgãos e entidades para desincumbirem-se das novas atividades evocadas pelo Estado;
- b) da preocupação marcante com o aprimoramento das atividades de administração geral (pessoal, material etc.).

Entre os inúmeros órgãos e entidades então criados destacam-se: o Ministério da Educação e Saúde, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, os institutos de previdência, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, o Banco do Nordeste, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e a Petrobrás.

Do segundo daqueles motivos de reforma resultou o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que empreendeu o primeiro esforço global de aperfeiçoamento da Administração, distribuído por quatro áreas principais, apontadas por Beatriz Wahrlich⁶:

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

⁶ *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente*, trabalho apresentado no 1.º Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, 1973 p. 2.

Segundo a mesma autora, constituíram o saldo da reforma das décadas de 30 e 40:

“a) a difusão de idéias modernizadoras da administração, entre as quais cabe destacar a *noção de eficiência*, a preocupação com o *sistema do mérito* para ingresso no serviço público, e a *concepção do orçamento como plano de trabalho*;

b) a institucionalização do treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários públicos;

c) a divulgação da teoria administrativa originada dos países mais adiantados do mundo ocidental (especialmente Estados Unidos, Inglaterra e França);

d) a contribuição decisiva ao reconhecimento da existência das ciências administrativas, até então mero apêndice do direito administrativo;

e) a criação de um pequeno grupo de especialistas em administração que se espalharam por uma série de órgãos da administração pública;

f) a criação da Fundação Getúlio Vargas, instituição eminentemente modernizadora.”

Parte considerável de tais medidas com vistas à modernização global da administração federal foi adotada sob ambiente político de amplo predomínio do Poder Executivo, pois durante largo período não funcionaram o Congresso Nacional e os mecanismos de controle político sobre o governo.

Com o advento do regime constitucional de 1946, as tentativas posteriores de reforma administrativa, feitas, sucessivamente, sob os governos dos Presidentes Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart, esbarbaram em diversas dificuldades, a ponto de somente se registrar, até 1967, a implantação de medidas modernizantes isoladas, desligadas das pretensões gerais que caracterizaram o período anterior. Foi notável, entretanto, o avanço conseguido em termos de concepção, pois os diversos estudos para reorganização geral da administração tornaram possíveis as modificações fundamentais introduzidas em 1967.

Na década de 1950, tomaram-se as primeiras providências para a adoção do planejamento como atividade governamental permanente. E, em 1963, os trabalhos desenvolvidos sob a direção do Ministro Amaral Peixoto, nomeado para a reforma administrativa, contribuíram para a formulação de diretrizes consagradas mais tarde, no governo do Presidente Castello Branco, pelo Decreto-lei nº 200, citado.

4.3 O Decreto-lei nº 200/67 e a reforma administrativa

O Decreto-lei nº 200, constitui marco dos mais relevantes da história administrativa brasileira, por ser o primeiro esforço bem-sucedido para consolidar, num instrumento legal, normas, diretrizes e princípios destinados a orientar o processo de reforma e o funcionamento da administração federal.

4.3.1 Diagnóstico

Para análise da Lei de Reforma Administrativa e exame de sua efetiva implantação não se pode prescindir do conhecimento dos limites que traçaram os responsáveis por sua elaboração.⁷

A Comissão Especial de Reforma Administrativa (Comestra), que redigiu o anteprojeto do Decreto-lei nº 200, optou por não perquirir exaustivamente sobre as causas dos principais problemas da administração. Entendeu como sua tarefa ultrapassar a etapa de diagnóstico e, desde logo, sugerir medidas concretas de aperfeiçoamento, já que considerava os estudos realizados em 1953, 1956 e 1963 suficientes para subsidiar as propostas de modificações.

Sinteticamente, acolhia-se o pressuposto de que a administração federal não dispunha de condições de funcionamento para atender à coletividade brasileira. As causas desta ineficiência seriam as seguintes:

4.3.1.1 Centralização excessiva

Na tradição administrativa brasileira, refletida em normas legais, observa-se rígida centralização. Tem sido atribuído aos escalões superiores o monopólio do poder decisório, ainda que irrelevantes e de escassa repercussão certas questões burocráticas. Daí decorrem duas consequências, ambas prejudiciais. Por um lado, as autoridades superiores vêem-se de tal forma envolvidas com as minúcias burocráticas, que pouco tempo e disposição lhes sobra para cumprirem seu verdadeiro papel no planejamento, na orientação e no controle de resultados. Por outro lado, as chefias inferiores e os funcionários individualmente não têm estímulo, sob tais circunstâncias, para assumirem responsabilidades e proporem quaisquer medidas inovadoras, ficando, assim, realimentada a centralização das decisões.

4.3.1.2 Execução direta

Segundo o ex-Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, Hélio Beltrão, a exagerada preferência pela execução direta é outra causa de emperramento administrativo. Uma estrutura complexa e gigantesca como a da administração federal terminaria por carecer de condições mínimas de gestão, se prosperasse sua tendência de atribuírem-se tarefas executivas facilmente delegáveis a entidades capazes.

⁷ Utilizaram-se como fontes de informação para as considerações neste item e nos seguintes a exposição justificativa do projeto de lei de reforma administrativa (fev. de 1967), a coleção de pronunciamentos do ex-Ministro Hélio Beltrão e a obra *A reforma administrativa de 1967*, de José de Nazareth Teixeira Dias.

4.3.1.3 Centralização de poderes na União, em detrimento dos governos locais

A evolução da federação brasileira revela extraordinária concentração de atribuições executivas na União, em detrimento dos estados e municípios, com duas conseqüências notáveis:

- a) aceleração da tendência ao gigantismo da administração federal;
- b) distanciamento do centro de decisões em relação aos locais das necessidades a atender e das questões a solucionar, prejudicando, muitas vezes, a correção e a oportunidade das medidas.

4.3.1.4 Falta de continuidade administrativa

A máquina administrativa, por deficiente estruturação e baixo grau de institucionalização, não absorve, nem sequer atenua o impacto das alterações de natureza política. Cada mudança de governo ou mesmo de ministro acarreta radicais modificações nas equipes e nos trabalhos em andamento.

4.3.1.5. Congestionamento da presidência da República

Embora constituindo caso particular da centralização, reclamava atenção o excesso de atribuições formais do presidente da República, por expressar exemplarmente a gravidade da questão e por suas conseqüências nefastas, tanto no plano administrativo, quanto político. Merece ser destacado o fato de que, às vésperas da publicação do Decreto-lei nº 200, estavam vinculadas diretamente ao presidente da República mais de cem autarquias, dez empresas públicas e cerca de vinte sociedades de economia mista.

4.3.1.6 Inexistência de planejamento institucionalizado

Inexistindo, à época, o planejamento como atividade institucionalizada e permanente, preponderavam a improvisação e dispersão de esforços e recursos.

4.3.1.7 Deficiência da regionalização e interiorização

Embora existindo representações ou delegacias dos vários ministérios distribuídas pelo país, esses órgãos estavam, freqüentemente, destituídos de autoridade e de recursos para a solução de problemas, culminando por se tornarem pesos mortos na administração. "Há gente demais lidando com papéis e muito pouca gente lidando com gente, lidando com problemas, lidando com o público", afirmava Hélio Beltrão.

Por outro lado, dispondo cada ministério de órgãos regionais, não se coordenavam entre si as representações do governo federal e havia custos desnecessários e resultados desconexos.

4.3.1.8 Inadequada e emperrada fiscalização dos recursos públicos

Por força de dispositivos constitucionais e legais não mais vigentes, dependiam de aprovação prévia do Tribunal de Contas da União, sob a forma de registro, inúmeros tipos de atos administrativos com repercussão financeira, inclusive os contratos. Tal condicionamento, incompatível com a celeridade exigida da administração moderna, poucos resultados práticos trazia e acarretava inibição ao administrador honesto, sem representar óbices aos artifícios dos desonestos.

Além disso, ainda segundo Hélio Beltrão, estava praticamente fora do controle do Tribunal de Contas a aplicação de recursos da administração indireta, duas vezes superiores aos da administração direta.

4.3.1.9 Deterioração do sistema do mérito

A implantação do sistema do mérito para recrutamento e promoção de pessoal no serviço público foi de tal forma prejudicada ao longo do tempo, que não passava de ficção legal. Sempre ressurgiam a favoritismo e o empreguismo, impedindo a criação de corpos profissionais estáveis no serviço público, salvo as notáveis exceções dos diplomatas e dos militares.

4.3.2 Objetivos gerais

No plano das ambições, o esforço reformista consubstanciado no Decreto-lei nº 200 era significativo. Sob o pressuposto de que o subdesenvolvimento administrativo é fator derivado do subdesenvolvimento econômico e social, pretendia-se que a reforma administrativa inserisse no conjunto de reformas institucionais que o governo estava empreendendo. Procurava-se capacitar a máquina administrativa de modo que se tornasse elemento propulsor do processo de desenvolvimento, com base na modernização de seus instrumentos e na dinamização de seu funcionamento. Esperava-se dotar o serviço público de eficiência operacional comparável à da empresa privada.

4.3.3. Estratégia

A estratégia de implantação da reforma obedecia a três parâmetros básicos:

4.3.3.1 Ênfase no funcionamento

Partia-se do reconhecimento de que os esforços anteriores, embora baseados em premissas e diagnósticos adequados, se haviam concentrado nos

aspectos estruturais da organização (organogramas e subordinações). Tal ênfase implicava a abstração de dados fundamentais, os concernentes à cultura organizacional, refletida em tradições e valores administrativos ultrapassados.

Por isso, concordava-se em que a reforma teria de iniciar-se pela transmissão de princípios orientadores e indicação dos respectivos instrumentos a serem utilizados na dinamização do processo administrativo.

As modificações estruturais deveriam ser vistas como consequência da implantação de uma nova mentalidade administrativa e não como meio de solução dos problemas.

4.3.3.2 Gradualismo na execução

Como o diagnóstico sumário que dera fundamento às medidas propostas mostrara um quadro desolador da realidade administrativa, não seria racional, segundo a orientação dada, tentar de imediato enfrentar todos os problemas. Ao contrário, a reforma deveria processar-se por etapas, bem articuladas entre si e coordenadas, de modo que se garantissem resultados sólidos e conscientes para cada esforço de modernização.

4.3.3.3 Continuidade

Não se perdia de vista que a preconizada estratégia gradual de implantação da reforma deveria ter sua contrapartida na continuidade. No dizer dos autores da justificativa do projeto, “nunca é demais sublinhar o aspecto da continuidade pois reforma administrativa não se realiza com medidas episódicas, com providências adotadas no calor de entusiasmos reformistas... reforma administrativa exige continuidade; é processo que uma vez deflagrado, não deve ser interrompido; é sequência ordenada de providências em cadeia, uma após outra, em disposição racional”.

4.3.4 Pressupostos da reforma

Constituíam pressupostos orientadores da reforma da administração pública, segundo a Comissão referida:

- a) clara explicitação do campo de atuação do Poder Executivo;
- b) fixação dos princípios fundamentais que inspiram a idéia reformuladora;
- c) desconcentração da autoridade executiva, pela política de descentralização capaz de restituir aos órgãos centrais sua função diretora, orientadora e normativa e de transferir aos órgãos locais a autoridade necessária à solução dos casos concretos;
- d) configuração da instrumentação básica de que o poder Executivo deverá valer-se para alcançar os objetivos perseguidos, mediante efetiva coordenação do trabalho governamental;
- e) adoção de medidas que garantam a rigorosa aplicação do capital público, assim como o controle e a fiscalização de seu emprego;

- f) composição, manutenção e aperfeiçoamento de uma equipe de assessoramento governamental, integrada no espírito da reforma;
- g) introdução de normas administrativas capazes de orientar o funcionamento da administração federal, em termos que levem em conta a urgente necessidade de se descentralizarem e coordenarem seus serviços, e de se modernizarem seus métodos de trabalho.

4.3.5 Decreto-lei nº 200/67: conteúdo

4.3.5.1 Moldura da reforma

O amplo sentido e alcance do Decreto-lei nº 200, como texto destinado a dar novas diretrizes de funcionamento para a administração federal, resalta de seus preceitos mais genéricos, a que José de Nazareth Dias denominou *moldura da reforma*, abrangente dos seguintes títulos: diretrizes, planejamento, execução, controle e pessoal.

Realça-se sob o título diretrizes a absoluta necessidade de o governo definir claramente políticas e diretrizes para os assuntos compreendidos em seu campo de atuação, de tal forma que os órgãos executores não se possam eximir de suas funções instrumentais. A burocracia governamental é meio para se atingir objetivos definidos pelas autoridades políticas, a quem cabe firmar diretrizes e zelar por sua execução.

O *planejamento*, em suas várias etapas, deve ser atividade permanente de toda a administração pública, desdobrando-se, coerentemente, a partir dos planos globais e estratégias até os programas de ação de cada órgão, decorrentes dos planos setoriais. Da integração do planejamento e sua execução dependem a conjugação e a harmonia das ações dos vários setores governamentais.

A *execução* das diretrizes e das ações planejadas é orientada por dois instrumentos básicos: orçamento-programa e programação financeira de desembolso.

O orçamento-programa contém a programação anual da despesa do governo, devendo abranger os projetos e atividades de cada órgão, com previsão de custo, metas e prazos de execução.

A programação financeira de desembolso destina-se a ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos do Tesouro.

Sob o cuidado de evitarem-se formalidades restritivas da liberdade do administrador, preconizam-se quatro modalidades de *controle* como instrumentos de gestão:

- "a) acompanhamento e verificação da execução do plano e orçamento-programa, ou seja, o controle programático;
- b) acompanhamento e verificação da regularidade das despesas efetuadas, ou seja, o controle financeiro;
- c) acompanhamento e verificação da observância das normas administrativas em geral, ou seja, controle administrativo;

d) verificação dos resultados alcançados ou que deixaram de o ser pelo administrador, ou seja, controle dos resultados.”⁸

Com relação a *peçoal*, a orientação seguida consistiu, segundo José de Nazareth Dias, em:

- a) fixar diretrizes que permitam reformular a administração do pessoal civil, pela revisão da legislação básica e da reforma dos esquemas de classificação e remuneração;
- b) sem prejuízo daquela reformulação, adotar providências imediatas que permitam encontrar solução para os problemas mais agudos;
- c) atribuir a um órgão dedicado exclusivamente aos problemas de pessoal, subordinado diretamente ao presidente da República, a responsabilidade pela formulação, orientação e coordenação da política de pessoal;
- d) delinear a instituição de um corpo de assessoramento imediato do Poder Executivo, recrutado e selecionado segundo padrões especiais e sujeito a permanente processo de aperfeiçoamento.

4.3.5.2 Princípios fundamentais: Título II

a) planejamento (art. 7º)

“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 elaborados, na forma do título III e compreenderá a elaboração dos seguintes instrumentos básicos:

- plano geral de governo;
- programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;
- orçamento-programa anual;
- programação financeira de desembolso.”

b) coordenação (art. 8º)

“As atividades da administração federal, e especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação.”

c) descentralização (art. 10, § 1º)

“A execução das atividades da administração federal deverá ser amplamente descentralizada. A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- dentro dos quadros da administração federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- da administração federal para a das unidades federadas quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- da administração federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.”

d) delegação de competência (art. 11)

“A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e obje-

⁸ Conferência do ex-Ministro Roberto Campos, *apud* Dias, José de Nazaré. op. cit., p. 69.

tividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.”

e) 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, 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.”

4.3.5.3 Planejamento, orçamento-programa e programação financeira: título III

Sob esse título, alinham-se as diretrizes sobre planejamento e programação financeira. “A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob orientação e coordenação superiores do presidente da República.” (Art. 15.) “Para ajustar o ritmo da execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, a secretaria de planejamento da presidência da República e o Ministério da Fazenda elaborarão em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna de recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.” (Art. 17.)

Na lista abaixo indicam-se as matérias de que tratam os demais títulos do diploma legal em foco.

- supervisão ministerial, título IV;
- sistema de atividades auxiliares, título V;
- presidência da República, título VI;
- ministérios e respectivas áreas de competência, título VII;
- segurança nacional, título VIII;
- forças armadas, título IX;
- normas de administração financeira e de contabilidade, título X;
- pessoal civil, título XI;
- licitações para compras, obras, serviços e alienações, título XII;
- reforma administrativa, título XIII;
- medidas especiais de coordenação, título XIV;
- disposições gerais transitórias e finais, títulos XV, XVI e XVII.

4.4 Reforma administrativa após o Decreto-lei nº 200/67

A fim de orientar e coordenar a implantação da reforma administrativa, foi criado pelo Decreto nº 61.383, de 19 de setembro de 1967, o Escritório da Reforma Administrativa — ERA, subordinado ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral.

Basicamente, cabia ao ERA, mais tarde substituído pela Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor), órgão da atual secretaria de planejamento da presidência da República, tomar as providências necessárias para o cumprimento dos preceitos do Decreto-lei nº 200. Na prática, foram acionados dois tipos de mecanismos para atingir-se tal objetivo: assistência técnica e mudança de estruturas organizacionais.

Na área de assistência técnica, empreendeu-se vasto programa de consultoria a órgãos públicos, realizado, numa primeira fase, pela Fundação Getúlio Vargas e mais tarde por empresas privadas de consultoria.

A mudança de estruturas organizacionais foi sendo feita, paulatinamente, e com interferência da Semor, por força de determinação legal.

No conjunto, essas medidas, consideradas as ambições de modernização espalhadas na Lei de Reforma Administrativa, não produziram resultados muito expressivos, embora tenham sido relevantes os alcançados em setores como o de planejamento, que atingiu grau razoável de institucionalização. É provável, contudo, que tais modificações dirigidas hajam tido, em conjunto, menor valia que a modernização e o aumento de eficácia obtidos com a incorporação de recursos humanos qualificados, introdutores de nova mentalidade e de técnicas atualizadas em setores prioritários da administração pública.

As principais causas que certamente concorreram para o relativo insucesso da modernização administrativa dirigida, até hoje, agrupam-se em três ordens: recursos humanos, obstáculos técnicos e obstáculos institucionais.

4.4.1 Recursos humanos

Um processo de mudança administrativa, conforme preconizado no Decreto-lei nº 200, exige tipo especial e quantidade ponderável de recursos humanos, tanto na fase de intervenção modernizadora, quanto na de operação normal. Não era possível contar com tais recursos imediatamente. Os processos de modernização têm dependido, por conseguinte, de elementos disponíveis no mercado de trabalho e no serviço público, treinados e condicionados, em grande maioria, para condições de execução do serviço público bem diversas das exigíveis para a implantação da reforma.

Assim, quando se demandava por consultores e técnicos de nível adequado, para liderarem o processo de implantação da reforma, ou se buscava a sua contrapartida, nos próprios órgãos assistidos, com o propósito de assegurar a modernização como processo permanente e auto-sustentável, a resposta era insuficiente, comprometendo, conseqüentemente, os resultados.

4.4.2 Obstáculos técnicos

Muitos anos de experiência foram necessários para se chegar ao nível de conhecimento técnico que proporcionou a formulação do Decreto-lei nº

200. Será tarefa ainda mais árdua obter o conhecimento suficiente para sua completa execução. Há complexas indagações técnicas a enfrentar, tais como o desdobramento de suas diretrizes e a formulação de estratégias e métodos de modernização.

Nem o conhecimento da teoria administrativa, nem os dados acumulados com sua aplicação bastam para se obter o *know-how* imprescindível à reforma. É dos contatos com a realidade da administração pública e das sucessivas experiências que têm sido extraídas as lições mais importantes e o conhecimento adequado para a solução gradativa dos problemas.

4.4.3 Obstáculos institucionais

O esforço técnico e a determinação política que tornaram possível a edição do Decreto-lei nº 200 e as primeiras medidas para sua aplicação são extremamente raros na história administrativa brasileira. Houve a feliz conjugação de uma conjuntura propícia à mudança e de homens determinados e preparados para efetivá-la.

Em visão retrospectiva, pode-se asseverar que, na administração federal tem faltado, apesar de tão significativas exceções, sensibilidade para a importância da reforma na consecução dos objetivos governamentais. Identifica-se até certa resistência às mudanças destinadas a implantá-la. E, se há uma condição imprescindível para garantir sucesso à reforma, esta é a adesão real das cúpulas administrativas ao processo.

Além disso, ainda não se conseguiu difundir uma concepção finalística da reforma administrativa, para ensejar melhor compreensão e eliminar divergências entre os responsáveis pelo processo modernizador e os dirigentes dos órgãos assistidos, quanto a objetivos, estratégia e prioridades.

4.5 Modernização administrativa: uma nova orientação

Já se disse que o processo de reforma administrativa no Brasil tem sido caracterizado por tentativas sucessivas, com abandono das medidas que não surtiram o efeito desejado e repetição dos atos bem sucedidos. Acumulou-se, assim, ao longo do tempo, considerável acervo de conhecimento. Talvez tenham sido cometidos erros de outra maneira evitáveis, mas, certamente, o Brasil dispõe, hoje, de melhores condições que a grande maioria dos países em semelhantes estágio de desenvolvimento para empreendimento de porte na gestão técnica das organizações públicas. E isto se deve, acima de tudo, aos investimentos feitos com os narrados esforços de aperfeiçoamento da ação governamental.

Das experiências de reforma administrativa no Brasil advieram-nos as seguintes lições fundamentais:

a) a modernização do Serviço Público não pode ser, ao mesmo tempo, global e imediata. Há que estabelecer critérios de prioridade, tanto em fun-

ção da escassez de recursos humanos e financeiros, quanto das conveniências de estratégia política que impõem gradualismo à reforma;

b) o processo de modernização deve ser permanente, e orientado por uma política global; permanente, pois as organizações, tanto públicas como privadas, estão sob ambiente de mudança, o que torna necessárias constantes revisões de adaptação às novas condições e demandas; e orientado por uma política global, para assegurar-se direção convergente e coordenação de esforços;

c) as alterações de estruturas, ainda que às vezes necessárias ao longo de um processo de reforma, não representam isoladamente modernização. Ao contrário, as modificações de linhas de subordinação e de reorganização interna são mais corolários que causas do processo de mudança;

d) é preciso explicitar clara e precisamente os propósitos do processo de mudança. A reforma administrativa deve, antes de tudo, fazer com que o serviço público tenha sempre presente competir-lhe atender cada vez mais rápida e eficientemente a sua clientela. Em todos os níveis, há que fazer predominar a noção de objetivo do trabalho e de sua função social e, conseqüentemente, levar à preocupação com o custo de cada atividade comparado a seus benefícios para a comunidade;

e) o processo de mudança não tem curso com abstração das pessoas e organizações que são seu objeto e muito menos contra elas. A estratégia fundamental para a eficácia e a permanência do processo de modernização está no envolvimento e na participação das pessoas e organizações que lhe darão prosseguimento;

f) sem envolvimento dos dirigentes, em todos os níveis da administração, os esforços mais ambiciosos de modernização estão fadados à frustração, pois é inerente à mudança certo grau de atrito e de instabilidade, gerando-se por isso, freqüentemente, conflitos cuja resolução depende daquelas autoridades.

Em face a tais ensinamentos e das condições atuais da administração federal já se podem antever novos rumos para a reforma administrativa. Modificou-se muito o quadro descrito nos diagnósticos que precederam o Decreto-lei nº 200. Conquanto ainda numerosas as deficiências, sucederam-se avanços, quer em termos globais, quer, particularmente, em alguns setores, de modo que, para a nova realidade, provirá, com certeza, nova estratégia de mudança.

Tudo indica que o grau de aperfeiçoamento da administração federal e a qualidade e quantidade de seus recursos utilizáveis na modernização tornarão possível, em breve tempo, a eliminação do caráter casuístico dos trabalhos de reforma. Nesta hipótese, os esforços hão de ser concentrados no desenvolvimento de mecanismos de análise administrativa e de automodernização, como função do planejamento, e, sem dúvida, cada passo de aprimoramento, ainda que isolado, constituirá decorrência lógica e consciente da integração do planejamento administrativo no processo de planejamento econômico e social.

A nova estratégia de modernização partiria dos seguintes pontos:

- a) atualização das definições fundamentais concernentes ao papel da administração federal, acentuada a necessidade de desconcentração e descentralização, bem como de reformulação do perfil organizacional decorrente;
- b) revisão das diretrizes de modernização, compondo-se um ideário organizacional, de base finalística, orientador do processo de mudança;
- c) integração efetiva das atividades de modernização do sistema de planejamento federal, a que será incorporada plenamente a tarefa de planejamento administrativo;
- d) revisão do papel dos órgãos técnicos responsáveis pela indução do processo de modernização.

4.5.1 Papel da administração federal

A persistir a tendência ao aumento do campo de ação do governo federal, será necessário um esforço significativo de desconcentração e descentralização, com base em instrumentos que garantam o nível adequado de coordenação e integração. A complexidade desses instrumentos não deve inibir a descentralização, no grau conveniente, sob risco de obstar-se a consecução dos objetivos governamentais básicos.

Entretanto, na raiz da decisão sobre centralização e descentralização, sempre encontramos o problema concreto de o que realizar diretamente e o que delegar.

Reponha, portanto, a necessidade da definição de certos parâmetros para demarcarem-se:

- a) atividades típicas da administração federal, a serem empreendidas na capital;
- b) atividades que deveriam ser objeto de desconcentração por regiões, expandida e aprimorada, para isso, a rede de agências e delegacias nos estados;
- c) atividades a delegar aos estados e municípios, a que seriam transferidos recursos suficientes;
- d) atividades a confiar, mediante atos de descentralização, a outras entidades, públicas ou privadas.

A administração, assim, somente assumiria de modo direto as atividades normativas e as de planejamento, coordenação, avaliação e controle, reduzindo-se, conseqüentemente, sua estrutura em tamanho, mas melhorando-se sensivelmente a sua capacidade de coordenação.

4.5.2 Bases da modernização administrativa

Devendo presidir ao processo de mudança, a atenção à finalidade das ações administrativas impõe que se definam a direção e os propósitos a serem atribuídos às organizações públicas, para torná-las agentes de transformação social e instrumentos eficazes do desenvolvimento. Há que explicitar

de modo sistemático, em referência aos ângulos adiante examinados, os valores, objetivos e procedimentos das organizações públicas:

4.5.2.1 Orientação para o desenvolvimento

As organizações públicas não mais se podem considerar máquinas voltadas para si próprias, a perseguir objetivos internos e desligados dos propósitos nacionais maiores. Nessa visão deformada está a razão de boa parte das disfunções que têm sido detectadas, especialmente a despreocupação com custos, a descoordenação de atividades e os paralelismos de ação.

Os objetivos nacionais, tais como definidos em nível estratégico, devem ser desdobrados, progressivamente, de maneira que cada parcela do esforço global para atingi-los decorra de dever explícito e avaliável de um órgão ou de uma entidade pública.

4.5.2.2 Orientação para a clientela

Notadamente nas organizações que mantêm contato direto com a comunidade, é mister que prevaleça irrestritamente o valor do serviço ao público e da presteza e eficácia do atendimento, ainda que prejudicados valores burocráticos internos. As técnicas, procedimentos e estilo gerencial é que devem adequar-se à demanda da clientela e não esta àqueles.

4.5.2.3 Orientação para as mudanças ambientais

É elementar hoje na teoria administrativa a asserção de que a eficácia das organizações depende fundamentalmente de sua capacidade de pronta adaptação às mudanças ambientais, cada vez mais rápidas.

Para as organizações privadas o preço da inadaptação e da passividade é decaírem até a falência. Mas no setor público regra está na sobrevivência, por inexistir competição, como a de mercado, e por serem deficientes ou inócuos os sistemas de avaliação. A tarefa a propor, portanto, é conceber métodos e promover a adoção de valores que induzam as organizações públicas ao dinamismo e à receptividade ao ambiente em que atuam. Ao mesmo tempo devem ser desenvolvidos mecanismos de avaliação de desempenho que demonstrem, em tempo hábil, a conveniência, a utilidade e a oportunidade de transformar, criar ou extinguir órgãos e entidades em função das alterações ambientais.

4.5.2.4 Adoção de métodos gerenciais modernos

Tudo conduz à conclusão de que não se conseguirá obter eficácia na administração federal sem a adoção, em prazo curto, de instrumentos gerenciais modernos. O número e a variedade de setores e problemas tendem, como

se disse, a crescer tão intensamente que os métodos tradicionais já se revelam, em muitos casos, de todo inadequados.

Não se pode mais deixar de utilizar a tecnologia moderna de automação em tudo que for rotineiro e mecanizável. E é, por outro lado, indispensável a implantação de estilos de gerência nas organizações públicas, que as façam funcionar sob a preocupação constante de alcançar seus objetivos e metas e de mensurar sempre os custos, para diminuí-los quando possível.

PROCESSO POLITICO

Estudo Comparado

Jorgen Rasmussen

O ensino bem sucedido de um curso de introdução à política comparada (ou governo comparado) envolve a apresentação de informes muito bem organizados em torno de uma estrutura coerente. Portanto, para surtir efeito, um livro-texto necessita prover uma estrutura metódica e articulada que não apenas classifique a informação básica, mas também torne-a vital e relevante para o aluno.

O processo político preenche tais requisitos: material cuidadosamente escolhido, coerência intelectual, clareza estilística são as primeiras características deste volume essencial à política comparada. Aqui os dados significativos da pesquisa estão vinculados ao estudo contínuo dos sistemas políticos.

O processo político estimula o interesse do estudante no estudo comparado, enfatizando as características de uma pesquisa bem realizada, verificando as potencialidades e deficiências do funcionamento estrutural e demonstrando a necessidade de uma maior integração de pesquisa nesta área de crescimento rápido e excitante.

Pedidos para a **Editora da Fundação Getulio Vargas**,
Praia de Botafogo, 188 — CP 9.052 — ZC-02
Rio de Janeiro, RJ.