

Seminário nacional de reforma administrativa e desenvolvimento nacional para diretores nacionais de serviços públicos e empresas estatais do Chile

A reforma administrativa chilena

Pronunciamento do Ministro-Presidente da Comissão Nacional de Reforma Administrativa (Conara) do Governo do Chile, General-de-Brigada Julio Canesca Robert, por ocasião da cerimônia de encerramento do Seminário Nacional de Reforma Administrativa e Desenvolvimento Nacional para Diretores Nacionais de Serviços Públicos e Empresas Estatais.

1. Este seminário para autoridades de alto nível obedece a uma resolução de S. Ex^a o Presidente da República, General-de-Exército Augusto Pinochet Ugarte, e foi especialmente preparado para atingir, entre outros, os seguintes objetivos:

- a) intercâmbio de experiências e idéias entre essas altas autoridades, os especialistas convidados e a direção da Conara, a que se soma a importante contribuição do Sr. Intendente da V Região e do Sr. Prefeito de Viña del Mar, e que nos leva ao enriquecimento e à atualização dos objetivos, metas e estratégias fixados pelo Governo Supremo para a reforma administrativa e para a regionalização;
- b) definir estratégias e métodos que permitam eliminar ou minimizar a resistência à mudança;
- c) uniformizar os critérios dos senhores diretores nacionais, chefes de serviços e empresas quanto às metas que a reforma administrativa deve alcançar nos organismos a seu cargo, em seus aspectos globais e específicos;
- d) possibilitar maior aproximação entre as altas autoridades presentes, a fim de facilitar a interação pessoal e a coordenação dos esforços para os diversos objetivos;
- e) tirar conclusões do confronto entre a experiência pessoal de cada um dos participantes deste Seminário e a teoria e a ciência da administração, contando, para isso, com a inestimável capacidade dos especialistas nacionais

e internacionais que colaboraram conosco, analisando, ao mesmo tempo, os êxitos e fracassos de reformas semelhantes em outros países do mundo.

Isso permitirá adequar a estratégia geral da Conara aos processos citados. As conclusões obtidas serão submetidas ao conhecimento superior e à consideração de S. Ex^a o Presidente da República. Para este fim, será providenciada a publicação da documentação correspondente, acrescida dos resultados e das contribuições, para estes seminários, das autoridades nacionais e regionais.

2. A finalidade do Seminário é transformar a administração pública chilena num instrumento eficiente e eficaz para o desenvolvimento nacional, mediante a desburocratização e desconcentração administrativa e a liberação das iniciativas e esforços criadores do setor privado, em harmonia com o papel subsidiário definido para o Estado do Chile.

a) Este seminário permitiu às altas autoridades participantes visualizarem o enorme espectro de assuntos que os referidos processos abrangem, tarefa titânica em que se encontra empenhada a Conara como organismo assessor de S. Ex^a o Presidente da República, seu principal impulsor.

Que diferença do enfoque simplista de algumas pessoas que ainda continuam associando a Conara só com a regionalização, omitindo a reforma administrativa integral e considerando a regionalização meramente como uma nova e caprichosa divisão administrativa do país.

b) Este seminário nos permitiu recordar e reafirmar que este processo de reforma administrativa integral persegue os seguintes objetivos gerais:

- adequar nossa administração pública aos princípios, políticas e objetivos buscados pelo Chile, principalmente ao princípio da subsidiariedade;
- simplificar, racionalizar e tornar mais eficiente a administração do Estado em todos os seus níveis, inclusive na dimensão regional;
- melhorar a qualidade do funcionário público, transformando-o em orgulhoso servidor da comunidade;
- diminuir gradativamente o tamanho da administração pública, atualmente superdimensionada, tornando assim possível a melhoria dos rendimentos de cada servidor; redistribuir o pessoal, fortalecendo os níveis regionais e locais à base da diminuição dos quadros centrais, de tal modo que a regionalização não signifique o crescimento da burocracia;
- melhorar a justiça administrativa, na proteção tanto ao funcionário honesto, leal e eficiente quanto ao usuário dos serviços públicos, em face dos abusos de poder da burocracia ante os quais essa justiça se encontra hoje, muitas vezes, inerte;
- desconcentrar territorialmente a administração do Estado por meio do processo de regionalização, o que significa um certo grau de delegação de atribuições, sem nunca chegar ao federalismo. O Chile é e continuará sendo unitário. O poder político é exercido na plenitude das suas potestades por uma única autoridade nacional;
- implementar eficientemente os sistemas administrativos;

- aperfeiçoar e difundir uma tecnologia administrativa e servir adequadamente aos postulados do Governo do Chile.

3. Bem, vejamos agora quais são as áreas abrangidas pelo processo de reforma administrativa chilena, que denominamos integral:

a) a macrorreforma estrutural, compreendendo as necessárias mudanças constitucionais, legislativas, ministeriais, de serviços e empresas públicas e dos organismos superiores de assessoramento ao Poder Executivo;

b) a macrorreforma funcional, compreendendo, entre outra medidas, a estruturação e implantação dos seguintes sistemas:

- sistema nacional de planejamento;

- sistema nacional de informações, com subsistemas de administração financeira, computação e informática, contabilidade padronizada, estatística e RUN*;

- sistema de comunicações sociais;

- sistema de abastecimento;

- sistema de administração da ciência e da tecnologia;

- sistema de controle;

c) o processo da regionalização, que inclui a determinação das regiões, províncias, comunas e da área metropolitana de Santiago;

d) embora seja verdade, conforme já disse, que a responsabilidade direta caiba à Conara, como organismo assessor do Presidente da República, não é menos verdade que sua efetiva materialização exige que se continue a contar com o apoio do Chefe do Estado e da honorável Junta de Governo — o que se confirma, entre outras coisas, pela realização deste seminário e pela participação de todos os ministérios e organismos do Estado, que devem atuar com plena consciência de sua responsabilidade.

Uma tarefa desta grandeza, que inclui a mudança de mentalidade e de hábitos de toda a administração, não é tarefa de um dia nem de um ano, mas sim um longo empreendimento que se deve ir materializando, necessariamente, de modo paulatino e continuado, por meio de aproximações sucessivas, até atingir o objetivo final. Uma decisão política do mais alto nível, única forma de vencer a resistência natural à mudança, num processo desta envergadura. O êxito de tal empreendimento requer permanente avaliação e retroalimentação, para introduzir periodicamente os ajustes necessários.

4. Exposições tão completas do Sr. Secretário-Executivo da Conara, Tenente-Coronel do Exército Alejandro Gonzalez Samohod, e das autoridades regionais poupam-me fazer referências aos fundamentos da regionalização. Tudo isso foi ainda complementado pela douta exposição do Sr. Assessor Interregional da ONU, Sr. Carlos Garcia Tudero, que, além de abordar o tema de outro ponto de vista, nos legou, a par da confirmação da importância da experiência chilena, múltiplas inquietações para o nosso estudo e pesquisa e para a sua concretização.

* Cadastro geral de identificação da população (nota do tradutor).

Creio oportuno lembrar aos diretores nacionais, como ficou comprovado neste Seminário, a necessária e imperiosa tarefa de acrescentar aos importantes problemas nacionais e setoriais a dimensão regional e local vigente numa realidade geográfica tão peculiar como a nossa. A regionalização não é outra coisa senão a expressão geográfica de nossa reforma administrativa, ligada indissoluvelmente ao novo sistema de administração e governo do Estado cuja importância é manifesta com a decisão de S. Ex^a o Presidente da República de fazer preparar um projeto de Ato Constitucional que, elaborado pela Conara com a assistência da Assessoria Jurídica da Presidência da República encontra-se, por decisão presidencial, sob a apreciação do Conselho de Estado.

Deste Ato decorrerá a solução definitiva de problemas tão importantes como as responsabilidades do Poder Executivo, a partir de sua autoridade máxima, dos ministérios, dos serviços públicos, das autoridades regionais, provinciais e locais, assim como a forma de coordenar, supervisionar e executar ações que visem ao desenvolvimento regional e social. Nesta matéria, a decisão quanto à definição do papel dos governos provinciais e comunaes é assunto de especial importância.

A regionalização, este complexo e apaixonante problema em desenvolvimento, ao contrário do que pensam alguns, tonifica o poder central, ao desligá-lo de responsabilidades que teve de assumir indevidamente por falta de uma adequada delegação de tarefas aos níveis inferiores, os quais, na antiga administração, não estavam estruturados para este novo papel. Deste modo, a inspiração e ação do Governo central poderá chegar a todos os locais do nosso território, cujos habitantes ver-se-ão integrados e serão ativos participantes na definição do seu próprio destino. A regionalização não divide o país, mas sim o integra.

Graças a esta iniciativa do Chefe do Estado, nossa pátria conta com uma coluna vertebral de ação unitária do governo e da administração do país que realmente unifica, porque, pela primeira vez, os chilenos se sentem realmente incorporados ao processo de desenvolvimento e com possibilidades reais de desempenhar um papel efetivo na definição dos destinos de suas regiões, províncias e comunas.

Esta coluna vertebral está encabeçada, em nível nacional, por S. Ex^a o Presidente da República, com a assessoria de seus órgãos técnicos; pelos ministros e chefes dos serviços públicos; pelos intendentos regionais, governadores e prefeitos, assim como pelos secretários regionais e ministeriais, diretores regionais e representantes dos serviços público de cada um dos referidos níveis. Estas autoridades têm uma dependência dual, uma vez que devem zelar pelo cumprimento das políticas, normas e disposições de caráter nacional que, devidamente adequadas às necessidades próprias das realidades diferenciadas de nosso extenso território, são colocadas em execução com pleno conhecimento das necessidades, possibilidades e limitações do meio em que se atua.

Tudo isso só será possível mediante uma desconcentração efetiva e adequada de faculdades e atribuições, o que de forma alguma atentará contra a concepção unitária do nosso governo — conforme já disse anteriormente — mas tornará possível uma ação eficaz, eficiente e oportuna em benefício da zona em que atuam as diferentes autoridades dirigentes e executivas, seja no cumprimento das missões designadas diretamente pelo nível central, seja de acordo com as tarefas atribuídas pelo intendente regional para a materialização paulatina do Plano Regional de Desenvolvimento Socio-econômico, que embora deva ser elaborado na região, é compatível com as estratégias e políticas nacionais e conta com a aprovação de S. Ex^a o Presidente da República.

Este processo tem sido necessariamente gradativo; definidas as regiões e províncias, a Conara está finalizando a redefinição das comunas, trabalho laborioso que esperamos terminar no corrente ano, ainda que sua implementação legal possa tardar um pouco mais. Com isto e a nova tipologia comunal, a aprovação do decreto-lei de organização e funcionamento do Ministério do Interior e outras disposições, chegar-se-á, num curto prazo, a uma melhor e mais completa organização dos níveis inferiores à região. Entretanto, o processo não será completado enquanto não se consiga reestruturar e regionalizar os ministérios e serviços públicos, tarefa da qual os senhores participantes deste Seminário serão — assim espero — os mais leais e eficientes impulsores, o que demonstra que o processo dirigido pela Conara é uma tarefa única e indivisível.

Este complexo empreendimento por sua vez não estará concluído enquanto o último e mais difícil problema não estiver solucionado; refiro-me à região metropolitana de Santiago, cujo estudo, depois de mais de dois anos de trabalho interdisciplinar, e com assessoria internacional, foi submetido pela Conara a S. Ex^a o Presidente da República e à honorável Junta de Governo, aos ministros e subsecretários de Estado, sendo aprovado em seus termos globais. Resta agora fazer elaborar o decreto-lei respectivo pelo Ministério do Interior e proceder à sua aprovação e implementação.

Para concluir este tema, gostaria de recordar que os fundamentos que orientam a Conara na proposição das regiões, províncias e comunas são as características geofísicas, geoeconômicas, sociais e culturais, em conjunto com as considerações geopolíticas e de segurança nacional. Não se trata de uma simples divisão administrativa de corte geográfico ou eleitoral, como já foi realizada em outras épocas. Sua definição aponta essencialmente para o desenvolvimento econômico e social do país e de cada uma das suas regiões.

5. Quero em seguida ressaltar aspectos específicos que são de especial importância:

a) Nas interessantes trocas de experiências e conhecimentos dos grupos de trabalho dos diretores nacionais de serviços, foram identificados fatores propulsores e fatores restritivos do processo de reforma administrativa e

desenvolvimento regional. Pareceu-me de interesse geral reproduzir aqui os mais relevantes, na minha opinião:

1. *Fatores propulsores ou positivos para a reforma administrativa*

● **Vocação**

Seria desejável uma atitude comparável à existente nas Forças Armadas e em outros setores caracteristicamente identificados com as funções a que servem.

● **Pressão do meio**

Conta-se com um meio coerente em suas exigências de maior eficácia da administração pública.

● **Coordenação interinstitucional**

Observa-se agora maior respeito das instituições e serviços pelo trabalho de seus congêneres, assim como uma coordenação por áreas de ação do governo mais adequada.

● **Regionalização**

Observa-se o seu efeito positivo no desenvolvimento da personalidade e da vontade de ser das coletividades locais, estimuladas pela humanização da gestão de poder das autoridades correspondentes.

● **Disposição do Governo Supremo para efetuar mudanças, em especial de S. Ex^a o Presidente da República, General-de-Exército Augusto Pinochet Ugarte**

A vontade oficial de impulsionar reformas necessárias estimula a adequação dos serviços.

● **Incorporação de tecnologia atualizada**

A possibilidade de acesso às técnicas adequadas para cada circunstância.

● **Despolitização funcional**

Política oficial decidida de superação de sectarismos, o que merece a maior compreensão e apoio.

● **Política oficial de saneamento econômico**

A exigência de racionalização do uso de recursos é estimulante para a capacidade criadora.

● **Espírito de renovação inspirado pelo Governo Supremo**

Reação nacional positiva para superar a situação crítica herdada.

● **Limitação de recursos**

Constitui um desafio para o alcance de maior eficiência.

● **Oportunidade especial para promover mudanças**

Existem perspectivas favoráveis de continuidade para fazer mudanças fundamentais, gradativas e seletivas.

● **Convicção da seriedade de propósitos**

Sabe-se positivamente que as ofertas de serviços se traduzem em programas que devem ser cumpridos sem demagogia.

2. *Fatores restritivos da reforma administrativa*

- **Proliferação de controles**

São obstrutivos por falta de coordenação e justificação dos trâmites, geralmente repetitivos.

- **Deficiência do sistema de avaliação do mérito**

Situação caótica que impede destacar e estimular o melhor rendimento.

- **Carência de carreira funcional**

Permitiu preterições ou promoções injustas.

- **Falta de informação oportuna e da sua difusão**

Desconhecimento generalizado das ações positivas e das metas a cumprir. Escassa difusão interna e internacional.

- **Carência de pessoal idôneo**

- **Dificuldades para promoção (ascensão regular garantida) ou remoção de funcionários ineficientes**

Normas obsoletas e obstrutivas.

- **Excesso de controles desincentivantes**

Anulação da iniciativa pela regulamentação obsoleta.

3. *Fatores propulsores ou positivos para o processo de regionalização*

- **Decisão do Governo Supremo, tanto da honorável Junta de Governo quanto de S. Ex^a o Presidente da República, e atuação da Conara.**

- **Consciência nacional e reação contra o excessivo centralismo em prejuízo do desenvolvimento regional e nacional.**

- **Maior identificação da comunidade com a sua região.**

- **Consciência regional de seus problemas e sua presumível capacidade para gerar as melhores soluções.**

- **Maior conhecimento regional de seus recursos e necessidades.**

- **Obrigatoriedade do novo sistema de apresentação de projetos específicos para fundos regionais e nacionais.**

- **Política nacional de abertura ao comércio internacional e de atração de investimentos estrangeiros, o que incentivará o desenvolvimento dos potenciais regionais.**

- **Possibilidade de maior integração internacional, prevista nas respectivas políticas nacionais.**

- **Maior interesse da região em participar mais ativamente da vida nacional.**

4. *Fatores obstrutivos ou restritivos do processo de regionalização*

- **Centralismo**

Falta de estímulo do Quadro Único para a fixação de profissionais nas regiões mais afastadas do país.

Falta de incentivos regionais.

- **Falta de capacidade profissional, financeira e humana.**

- **Falta de divulgação adequada do processo de regionalização e seus resultados. Falta de uma agressividade maior neste sentido, por parte dos meios sociais de comunicação.**

- Falta de instrumentos jurídicos, funcionais e orçamentários claros para implementar maior autonomia de gestão e controles mais efetivos e menos obstrutivos.

- Falta de recursos humanos e financeiros para o estudo e a apresentação de projetos.

- Temor ou falta de confiança para delegar funções, da parte das autoridades centrais.

b) Acredito que um dos aspectos mais positivos que os senhores diretores nacionais podem apreender neste Seminário é a existência da mais completa interdependência e interação entre os setores e organismos do país na consecução do objetivo final. A reforma administrativa é um processo integrado, interdisciplinar, contínuo e gradativo, em que cada peça se deve enquadrar cientificamente dentro do conceito de um sistema harmoniosamente estruturado.

c) O êxito da reforma, por outro lado, baseia-se fundamentalmente na doutrinação e na sensibilização do fator humano que, por sua conduta e seus novos hábitos de trabalho, está acima dos elementos técnicos que sempre serão seu complemento. Conforme já dissemos, se isto não for conseguido, os mais sofisticados recursos materiais e técnico somente poderão acelerar o caos. Daí a importância capital que o Governo Supremo deu à capacitação de pessoal da administração pública, em seus diferentes níveis. Isto estabelece para a Conara, depois do cotejo das múltiplas alternativas possíveis, a responsabilidade de propor o sistema mais adequado à nossa realidade nacional, assunto este que estuda junto com outros tão importantes como o novo estatuto administrativo.

d) Acima das estruturas ministeriais e por instruções expressas de S. Ex^a o Presidente da República, a Conara está estudando o sistema de assessoramento presidencial que, além de ser o mais reduzido, deverá ser também o mais efetivo, no sentido de fazer chegar ao Chefe Supremo da nação só aquilo que lhe permita cumprir suas altas funções na condução superior do Estado, não deixando que venham ter às suas mãos assuntos de menor importância, correspondentes a outros níveis.

A Conara espera, antes do fim deste ano, entregar a S. Ex^a o Presidente da República uma série de alternativas devidamente avaliadas, para a sua superior decisão.

e) Este assunto tem relação íntima com a estruturação do Sistema Nacional de Planejamento, também em estudo, que permitirá aos níveis nacionais, setoriais e regionais, tomar as decisões mais adequadas, a longo, médio e curto prazos, pelos organismos e autoridades correspondentes. Com isto pretende-se assegurar a ação concertada do Estado e do setor privado, a adequada dotação de recursos, a compatibilização dos orçamentos e projetos nacionais, setoriais e regionais, assegurando a consecução harmônica dos diversos objetivos.

f) Tudo isso requer, como condição prévia, a montagem de um adequado sistema de informações econômicas e sociais que permita às diversas auto-

ridades a tomada de decisões baseadas em dados completos, confiáveis e oportunos.

g) Resta dizer que o tema do planejamento relaciona-se estreitamente com o tema vital do objetivo nacional, meta que deve orientar os pensamentos e ações de todos e de cada um dos chilenos.

h) Nada do que foi dito tem verdadeiro significado e representatividade sem a participação cujo sistema foi proposto pela Conara e já está aprovado, mas que ainda não funciona como seria desejável. Refiro-me aos conselhos regionais e comunais de desenvolvimento, como também aos comitês assessores provinciais. Também a nível regional, não se conseguiu ainda, de modo satisfatório, a complementação e conhecimento dos projetos e orçamentos regionais e setoriais necessários. Se conseguirmos fazer funcionar plenamente este sistema de participação, o país terá criado as bases concretas de uma autêntica democracia, que existirá então de modo completo com a materialização da nova institucionalidade postulada pelo **Governo Supremo**.

6. Ao terminar minhas palavras, quero fazer justiça, expressando em nome do Governo do Chile e da Conara os agradecimentos aos que nos permitiram completar com êxito esta segunda etapa destes seminários de alto nível, cujas importantes conclusões serão de grande interesse para todos.

Em primeiro lugar, aos senhores relatores, tanto nacionais como estrangeiros que, com suas exposições douradas e completas, proporcionaram-nos conhecimento e motivação para inquietações positivas e saudáveis. Em especial ao Governo do Brasil, à Fundação Getúlio Vargas, à sua Escola Interamericana de Administração Pública e ao PNUD, por sua colaboração na organização e no desenvolvimento deste Seminário.

Há também nosso público reconhecimento muito especial ao Governo da França, por sua contribuição ao Projeto de Contabilidade, e ao Governo espanhol, por sua colaboração na capacitação de 21 funcionários em matéria de administração regional e local.

As autoridades regionais da sede deste evento, em especial ao Senhor Intendente da Quinta Região, Vice-Almirante Jorge Paredes Wetsen, ao Governador Provincial, Capitão-de-Navio Mário Gorzília, e ao Prefeito de Viña del Mar, Capitão-de-Navio Raúl Herrera Aldana, por suas contribuições em suas palestras tão interessantes e pela cálida acolhida com que nos brindaram nesta formosa região.

Aos senhores diretores nacionais, chefes de serviços e de empresas do Estado, por sua ativa, positiva e importante participação no Seminário, o que torna possível esperar os melhores frutos nas futuras etapas deste histórico processo.

Creio que a experiência obtida compensará os sacrifícios realizados por todos e o afastamento momentâneo de suas complexas e importantes tarefas.

As experiências e conclusões deste Seminário de alto nível e o entusiasmo demonstrado por todos os participantes nos motivam a manter a fé inquebrantável nos superiores destinos da nossa Pátria.

Tenho dito.

JÚLIO CANESSA ROBERT
General-de-Brigada
Ministro-Presidente da Conara
Viña del Mar, 12 de novembro de 1977.