



ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

AUTOR:

Prof. Luis César Gonçalves de Araujo

Tese de Doutorado, conforme exigência do Regimento dos Cursos de Pós-Graduação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

ORIENTADOR:

Prof. Dr. Carlos Ernesto Ferreira

MARÇO - 1982



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



2114/82



1198202114

A Luiz Carlos de Danin Lobo
meu mestre, meu amigo

mccf

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	N.º da Chamada
09.11	35(81) A 663m
N.º Volume	Registrado por
2114/82	M

fare
e.d

65.011.8 : 354(81)

SP-00012785-3

0025-51560

O importante é tentar. Sempre!

A G R A D E C I M E N T O S

Meu muito obrigado:

A Carlos Ernesto Ferreira, meu orientador;

A John C. Ries, meu professor na primeira pós-gra
duação e muito importante na minha formação
acadêmica;

Aos que concordaram em responder à pesquisa relata
da nesse trabalho;

Ao Serviço de Referência da Biblioteca Central da
Fundação Getúlio Vargas, pelos dois anos de a
xílio constante e espontâneo;

A Carla Maria de O. Castro e Silva, Débora Bueno
Marques, Eunice Maria Goffi Marquesini e Marli
Ferle, pelo trabalho de coleta e menuseio de
dados;

A Maria Conceição Favero, pelo trabalho de admis
tração da pesquisa;

A Antonio Rodrigues, Aurora Borga Guimarães (Lola),
Elson Galantini e Paulo dos Anjos Matias, pelos
serviços de secretaria;

Aos amigos pelo apoio e incentivo;

A Jerusa Gonçalves de Araújo, minha esposa, pelo
permanente incentivo.

S U M Á R I O

	Páginas
INTRODUÇÃO -----	I
1 <u>BREVE NOTÍCIA HISTÓRICA DOS MOVIMENTOS REFORMISTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA</u> -----	1
2 <u>MUDANÇA ORGANIZACIONAL E REFORMA ADMINISTRATIVA</u> -----	11
2.1 <u>Preliminar</u> -----	11
2.2 <u>Mudança Organizacional: conceito</u> -----	11
2.3 <u>Mudança Organizacional: um conceito alternativo</u> -----	24
2.4 <u>Reforma Administrativa: conceito</u> -----	28
2.5 <u>Conclusão</u> -----	39
3 <u>A LEI Nº 23: PRIMEIRO MOVIMENTO</u> -----	45
3.1 <u>Apreciação crítica específica</u> -----	48
4 <u>A LEI Nº 284: A PRELIMINAR DASPIANA</u> -----	51
4.1 <u>Apreciação crítica específica</u> -----	56
5 <u>A INSTITUIÇÃO E ATUAÇÃO DO DASP: O PRIMEIRO ORGAO CENTRAL DE ADMINISTRAÇÃO GERAL</u> -----	59
5.1 <u>Preliminar</u> -----	59
5.2 <u>A Ascensão</u> -----	62
5.3 <u>Os conflitos e o declínio</u> -----	65
5.4 <u>Apreciação crítica específica</u> -----	76
6 <u>O PROJETO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE VARGAS</u> -	84
6.1 <u>Preliminar</u> -----	84
6.2 <u>O Projeto e a participação do Poder Legislativo</u> -----	85
6.3 <u>Apreciação crítica específica</u> -----	89
7 <u>A COSB: COMISSÃO DE SIMPLIFICAÇÃO BUROCRÁTICA; A PRIMEIRA TENTATIVA DE JUSCELINO KUBITSCHKEK</u> -	92
7.1 <u>Apreciação crítica específica</u> -----	93
8 <u>OS ESTUDOS E PROJETOS DA CEPA; A REFORMA ADMINISTRATIVA DE JUSCELINO KUBITSCHKEK</u> -----	95

	Páginas
8.1	<u>Preliminar</u> ----- 95
8.2	<u>Apreciação crítica específica</u> ----- 103
9	<u>A COMISSÃO AMARAL PEIXOTO; A REFORMA ADMINISTRATIVA DE JOAO GOULART</u> ----- 105
9.1	<u>Preliminar</u> ----- 105
9.2	<u>A elaboração do anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal</u> ----- 105
9.3	<u>Apreciação crítica específica</u> ----- 112
10	<u>O DECRETO-LEI Nº 200; A REFORMA DE CASTELLO BRANCO</u> ----- 116
10.1	<u>Preliminar</u> ----- 116
10.2	<u>Os trabalhos da Comissão</u> ----- 117
10.3	<u>Operação Desemperramento; a implantação do Decreto-Lei nº 200</u> ----- 126
10.4	<u>Apreciação crítica específica</u> ----- 137
11	<u>A CRIAÇÃO E ATUAÇÃO DA SEMOR</u> ----- 142
11.1	<u>Preliminar</u> ----- 142
11.2	<u>As realizações</u> ----- 144
11.3	<u>A SEMOR e o Ambiente</u> ----- 148
11.4	<u>Apreciação crítica específica</u> ----- 153
12	<u>O PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO; A REFORMA ADMINISTRATIVA DE JOAO FIGUEIREDO</u> --- 159
12.1	<u>Preliminar</u> ----- 159
12.2	<u>A popularização do programa</u> ----- 163
12.3	<u>Apreciação crítica específica</u> ----- 171
13	<u>APRECIACÃO CRÍTICA INTEGRADA DOS MOVIMENTOS REFORMISTAS</u> ----- 184
14	<u>PESQUISA SOBRE MOVIMENTOS DE MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA</u> ----- 212
14.1	<u>Objetivo</u> ----- 212
14.2	<u>Participantes da pesquisa</u> ----- 212
14.3	<u>O roteiro da entrevista</u> ----- 215
14.4	<u>Relatório Final</u> ----- 221
14.4.1	<u>Comentário genérico</u> ----- 263
14.4.2	<u>Notas conclusivas</u> ----- 270

	Páginas
15 <u>DELINEAMENTO PARA ADOÇÃO DE UM MODELO DE MO- LO DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL</u> -----	272
15.1 <u>Preliminar</u> -----	272
15.2 <u>Formulação compreensiva de modelos de mudan- ça</u> -----	272
15.2.1 Notas finais -----	298
BIBLIOGRAFIA -----	299

INTRODUÇÃO

O trabalho que se inicia nas páginas seguintes tem como propósito atender ao cumprimento de exigência regimental do Curso de Doutorado em Administração, da EAESP - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, órgão que integra a estrutura da Fundação Getúlio Vargas. O campo da administração pública foi o escolhido por nossa firme disposição e profundo interesse em contribuir para o crescimento do país, através da sua administração pública.

O processo reformista por que passou - e passa - a administração pública federal brasileira é o escopo de todo o estudo que desenvolvemos. E é centrado, essencialmente no tratamento clássico da administração, mas com algumas incursões em outras áreas consideradas como não administrativa. Preferimos, por decisão pessoal, manter o estudo dentro desses limites, evitando, assim, um distanciamento do conteúdo dos vários processos reformistas, tenham eles resultado positivamente, ou, até mesmo, frustrado seus formuladores pelo insucesso na tentativa de implementação.

Nosso estudo é iniciado com uma breve informação de caráter histórico, que chega a remontar ao tempo do Brasil-Colônia. Mas a informação é curta, não havendo detalhamento crítico que indique alguma análise mais interessada. Em seguida,

conceituamos a reforma administrativa e o seu correspondente teórico que é a mudança organizacional. Os capítulos seguintes procuram mostrar os vários movimentos reformistas e, ao mesmo tempo, procuramos demonstrar que as reformas administrativas não acompanharam os estudos teóricos desenvolvidos e que são sintetizados nas conceituações que coletamos e que sugerimos no capítulo respectivo.

Após criticar todos esses movimentos de forma globalizante, discorreremos sobre a pesquisa que elaboramos e aplicamos em 22 (vinte e dois) entrevistados, profissionais e estudiosos da problemática da administração pública federal brasileira. O relatório final da pesquisa serve para comprovar a nossa tese e isso nos animou a apontar algumas proposições que imaginamos possam, efetivamente, contribuir para a melhor adequação e funcionamento da máquina burocrática.

A história da administração pública brasileira pode ser contada a partir do que nós aprendemos na escola como parte integrante do ensino da disciplina História do Brasil. Quem não se lembra das Capitâneas Hereditárias e do Governo-Geral? Quem não se lembra da Abertura dos Portos em 1808? Ambas as situações, que conduziram à estruturação de caráter administrativo, marcam o início do Brasil-burocracia.

Com a vinda de D. João para o Brasil surge a primeira formação ministerial. Foram criados os Ministérios da Fazenda, da Guerra e da Marinha.¹ Mais tarde, é criado o Ministério do Erário. E, D. Pedro, já Príncipe-Regente, teve à sua disposição quatro ministérios: Fazenda, Guerra, Marinha e Reino e Negócios Estrangeiros. Em 1822, seria criado o Ministério da Justiça. No ano seguinte, o Ministério dos Negócios Estrangeiros se separaria do Ministério do Império, antigo Ministério do Reino.²

Os contornos mais definidos de uma administração mesmo da coisa pública nos foi dado com a proximidade do Brasil independente. Em 19 de outubro de 1821 houve, por meio de decreto

¹ Os rótulos são outros, veja mais à frente, em Lei 23.

² PAIVA NETTO, Jacintho. Contribuição ao estudo dos problemas de reforma administrativa do Governo Federal [no Brasil]. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 3, 1974.

real, a determinação, ainda que provisória, da forma de administração pública civil e militar, das províncias do Brasil. Esse decreto procurou dar um razoável grau de detalhamento à função dos responsáveis pela alta administração de então. O decreto criou as conhecidas Juntas Provisórias, eliminando, dessa forma, os governos independentes. As Juntas tinham número de membros definidos, a forma de indicação dos membros das Juntas (por eleição), rendimentos específicos e o quadro de competência.

Assim, nessa mesma época, ocorreu uma reformulação na administração pública com a decretação da Lei de 20 de outubro de 1821.³ A lei aboliu as Juntas Provisórias do Governo e criou, em caráter provisório, os cargos de Presidente e um órgão colegiado que D. Pedro I chamou de Conselho, pura e simplesmente. E é nesse período que aparece, num texto oficial, a primeira referência ao termo Reforma Administrativa, hoje consagrado, embora em nítido declínio. Foi em 4 de fevereiro de 1823,⁴ com o decreto que dispunha sobre a Mesa do Consulado, que diz: *"Ao administrador são subordinados todos empregados de Administração e cumpre-lhe não só executar na parte que lhe toca as presentes instruções, mas também propor ao Presidente todos os meios e Reformas que a prática demons-*

³ BRASIL, Leis, decretos, etc. Leis e decisões do Brasil. Lei s/nº, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1889.

⁴ BRASIL, Leis, decretos, etc. Leis e decisões do Brasil. Decreto s/nº, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1887.

trar conveniente para melhorar o método de arrecadação". Embora a instrução fosse para a Mesa do Consulado, organismo estranho para os dias de hoje, é interessante a atualidade do texto, guardando semelhança com as atuais instruções e ordens de serviço.

Ainda no Brasil Imperial podemos encontrar a criação de novos órgãos, novos cargos, delimitação e delegação de autoridade e responsabilidade. Mas não é neste período que encontramos algum esforço global integrado que vise dar à administração pública uma melhor organicidade. Até então, os esforços eram isolados e agiam muito mais no sentido da administração por necessidades. Ou seja, havendo a necessidade de criar um instrumento para aumentar a eficiência da arrecadação, estabelecia-se um documento legal qualquer com as competentes instruções. Se era necessária a criação de mais um cargo numa província problemática, outro documento legal era expedido, criando tal cargo. E assim por diante.

E, em 30 de outubro de 1891,⁵ já com o Brasil República, vamos encontrar o primeiro esforço de mudança a nível global no qual se reestruturava o primeiro escalão do Poder Executivo. A lei nº 23 é considerada por estudiosos de administração pública como a lei que deu origem à primeira reforma administrativa, e foi, como não poderia deixar de ser, o nível federal que criou o primeiro movimento de mudança na administra

⁵ BRASIL, Leis, decretos, etc. Leis do Brasil. Lei nº 23, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1892.

ção pública. Esta lei, sancionada pelo Mal. Deodoro da Fonseca, agrupava os serviços da administração federal em seis ministérios, bem como localizava na pessoa do Presidente o direito de mudar, alterar a distribuição, divisão e denominação de órgãos. Enfim, a lei deixava muito claro que ao Poder Executivo, em especial ao Presidente, cabia o comando da administração pública federal brasileira.

O tempo passa e mais uma vez as alterações de natureza estrutural tomam a forma de atos isolados, episódicos e pouco integrados. A literatura e a documentação existentes apresentam um número razoável de transformações organizacionais a nível ministerial. Um exemplo é a reforma Oswaldo Aranha que modificou substancialmente o Ministério da Fazenda. Mas, como dissemos anteriormente, os esforços não eram integrados. Faltava, talvez, um organismo central que estivesse voltado para o planejamento, coordenação e ação operacional. Getúlio Vargas ao decretar a Constituição que vigiu por todo o Estado Novo, estabeleceu os princípios que nortearam, mais tarde, a instalação do órgão central que faltava. É o artigo 67 que diz que *"haverá junto à Presidência da República, organizada por decreto do Presidente, um departamento administrativo com as atribuições de estudar, organizar e fiscalizar o comportamento administrativo da administração pública federal"* isso, em termos da sua economia e eficiência e, também, cuidar do orçamento da União. Com isso, temos em 1938 a criação do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público que para muitos foi o grande marco da administração pública e que resultou numa verdadeira revolução com

a utilização de uma nova tecnologia na abordagem dos problemas administrativos. Tanto que há autores que se referem não a lei de criação do DASP, mas a uma outra lei,⁶ lei que reajustou os quadros de pessoal e os vencimentos do funcionalismo público da União, mas que criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão este cujas atribuições foram transferidas para o DASP. Ou seja, a ideologia da eficiência já existia antes mesmo de o DASP se estruturar com esta nomenclatura.

Foi em 30 de julho de 1938 que Vargas instituiu o DASP que viria, mais tarde e até nossos dias, influenciar decisivamente a forma de atuação da administração pública federal brasileira, principalmente de 1938 até 1945, data esta que coincide com o fim do Estado Novo. Daí para frente o DASP encontrou algumas dificuldades de natureza essencialmente política e teve, com isso, sua ação minimizada. Por isso, pouco há a acrescentar de 1945 até 1952, quando Getúlio Vargas decidiu reformular a administração de seu governo.

Vargas nomeou um grupo de especialistas em administração pública e deu-lhe a incumbência de formular um ante-projeto de lei que reorganizasse a administração federal. Este ante-projeto foi encaminhado a uma comissão interpartidária que o transformou em projeto de lei. Esse projeto chegou a dar entrada no Congresso Nacional em 1953, mas não chegou à vota-

⁶ BRASIL, Leis, decretos, etc. Coleção das leis. Lei nº 284. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938, 1^a e 2^a Partes.

ção. Os governos que se seguiram ainda procuraram uma alternativa para o projeto, sem êxito, contudo.

Em 1956, o Presidente Juscelino Kubitschek criou uma comissão para assessorá-lo em assuntos de reforma administrativa. A CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos - trabalhou por todo o governo. O resultado do trabalho da Comissão resultou em quatro volumes que continham estudos de reorganização da Presidência, criação de novos ministérios, normas orçamentárias e o relatório final dos trabalhos da própria Comissão.⁷

Sem dúvida, a CEPA foi bem mais feliz que a Comissão Interpartidária do Governo Vargas,⁸ pois a lei nº 3782, de 22 de julho de 1960, criou os Ministérios de Minas e Energia e da Indústria e Comércio e, mais tarde, o Ministério da Viação e Obras Públicas foi desmembrado em Ministério dos Transportes e Ministério das Comunicações. Tudo isso, implementado a partir do trabalho da CEPA, Presidida por Luiz Simões Lopes, por todo o Governo Kubitschek.

Juscelino Kubitschek, em 1956, criou a COSB - Comissão de Simplificação Burocrática. Seu trabalho diferiu totalmente da CEPA. Enquanto a CEPA procurou dar novas cores à estrutura organizacional do Poder Executivo, a COSB teve como responsa

⁷ BRASIL. Comissão de Estudo e Projetos Administrativos. A Reforma administrativa brasileira. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1960, Vol. 1.

⁸ WAHRLICH, Beatriz M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 2, 1974.

bilidade o desenvolvimento de estudos sobre delegação de competência, fixação de responsabilidades e estudos sobre estruturas e rotinas nos ministérios.

Em 1962,⁹ já no Governo João Goulart, surgiram outros estudos de reforma administrativa e que foram encaminhados, mais tarde, pela Comissão Amaral Peixoto, com o atual Senador, investido na ocasião, na qualidade de Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Antes do início dos trabalhos dessa Comissão, João Goulart elaborou, através da Consultoria-Geral da República, um projeto de reforma administrativa, integralmente baseado no projeto que Getúlio Vargas encaminhou, sem sucesso, ao legislativo.¹⁰

A Comissão Amaral Peixoto, colocada com o mesmo *status* da CEPA, alto nível, portanto, elaborou extenso trabalho, mas em virtude da crise política de 1964, teve todo o seu esforço paralisado no Congresso.

A instituição da COMESTRA - Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa,¹¹ pelo Presidente Castello Branco, fez retornar ao Executivo o projeto da Comissão Amaral Peixoto que adormecia no Congresso Nacional. A COMESTRA elaborou o ante-projeto de lei de Reforma Administrativa, transformado no Decreto-Lei nº 200, em 25 de fevereiro de 1967. A Co-

⁹ E também a partir de 1962 que houve um movimento setorial de mudança. Trata-se da reforma por que passou o Ministério da Fazenda até 1966.

¹⁰ WAHRLICH, Beatriz M. de S., op. cit., p. 36.

¹¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Coleção das Leis. Decreto Nº 5401. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1965. Vol. 8.

missão foi, então, reestruturada, passando a agir sob o rótulo de ASESTRA - Assessoria de Estudos da Reforma Administrativa.¹²

A implantação do Decreto-Lei 200 foi consignada ao ERA - Escritório de Reforma Administrativa, organismo já existente¹³ e que passou a ser vinculado à CERAF - Comissão Central da Reforma Administrativa Federal. Junto ao ERA e CERAF havia os Coordenadores de reforma administrativa, responsáveis em cada Ministério pela boa implantação do Decreto-Lei 200. Ao ERA coube a conhecida Operação Desemperramento.

A doutrina preconizada pelo Decreto-Lei 200 não evitou a sua desativação em 1969. Isso ocorreu em função de nova crise política que culminou na expedição dos atos adicionais. As prioridades mudaram e a implantação da reforma entrou em com passo de espera. Houve, sem dúvida, alguns esforços de continuação da implantação da reforma, notadamente pelo seu orgão central para fins de reforma, a SEMOR. Mas a Administração Pública Federal Brasileira sõ volta a ser agitada - e muito - dez anos depois com o Programa Nacional de Desburocratização, criado pelo Governo Federal em julho de 1979¹⁴ e que tem no Ministro Hélio Beltrão seu grande articulador.

¹² BRASIL. Diário Oficial. Portaria nº 137. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1965.

¹³ Mais tarde, SEMOR - Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, merecedora de um capítulo específico neste trabalho.

¹⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. Coleção das leis. Decreto nº 83740. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1979. Vol. 6.

O Programa Nacional de Desburocratização tem como objetivos, basicamente, a melhoria no atendimento dos usuários do serviço público, a substituição do controle prévio, sempre que possível e, a intensificação na implantação do Decreto-Lei nº 200. Para tanto, o Presidente João Figueiredo indicou um Ministro Extraordinário para o comando do programa dando, as sim, *status* elevado ao vinculá-lo à Presidência da República e funcionando em estreita articulação com o Gabinete Civil e com as Secretarias de Planejamento e, enquanto existiu, com a Secretaria de Comunicação Social. E mais: o Decreto dá inteira liberdade ao Ministro Extraordinário para que possa manter os contatos que desejar, no nível que desejar e quando achar conveniente.

O Ministro Hélio Beltrão é personagem bastante conhecida, principalmente na administração pública brasileira, embora sua trajetória na empresa privada lhe seja altamente favorável. Por seu comando já foram tomadas 166 medidas de desburocratização (até dezembro de 1981).

Esses são os principais movimentos que geraram mudanças sub stanciais na Administração Pública Federal Brasileira, muitos dos quais - ou a sua maioria - rotulados de reforma administrativa. Todos serão descritos e analisados nos capítulos que se seguem, quando buscaremos demonstrar que nem todos os componentes de mudança participaram com a intensidade que julgamos essencial nos movimentos reformistas.

O leitor, certamente, perceberá que o aprofundamento se torna maior na medida em que evoluímos até os nossos dias. Isto se justifica pela presença e possibilidade de maior cote-

jo das informações coletadas como também pelo próprio crescimento do país que obriga os nossos administradores a estabelecerem melhores mecanismos de controle da máquina governamental.

2 MUDANÇA ORGANIZACIONAL E REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1 Preliminar

Para que esse estudo seja melhor entendido pelo leitor é fundamental que se estabeleçam algumas considerações concernentes aos processos de mudança organizacional. Como veremos, para alguns estudiosos mudança organizacional pode oferecer o mesmo sentido que se dá à reforma administrativa, isto é, se o texto descreve mudança organizacional estará, certamente, se referindo à reforma administrativa. Para outros poderão não existir nenhuma ou pouca relação entre ambos os termos. Se o leitor se der ao trabalho de interpretar a literatura existente, provavelmente ficará levemente aturdido com a pouca sintonia entre as várias colocações existentes nos textos sobre mudança no âmbito das organizações. Contudo, é possível a listagem de alguns pontos comuns e fixaremos tanto uma quanto outra conceituação, com o objetivo específico de premiar o leitor com informações que lhe permita compreender o processo de mudança no campo da administração pública federal brasileira.

2.2 Mudança Organizacional: conceito

Arnold S. Judson,¹⁵ ao descrever a natureza da mudança e suas

¹⁵ JUDSON, Arnold S. Relações humanas e mudanças organizacionais. Rio de Janeiro, Editora Atlas, 1969.

causas, afirma que as mudanças podem ser definidas como qualquer (o grifo é nosso) alteração iniciada pela administração na situação ou no ambiente de trabalho. Para o autor existem seis tipos de objetivos - a longo prazo - com maiores possibilidades de criar a necessidade de mudança e, dentre eles, o de melhorar o relacionamento humano no interior das organizações, no sentido de proporcionar um melhor trabalho de equipe, com redução do grau de conflito, menos atritos, portanto, e menor desperdício da energia humana em atividades improdutivas e melhores oportunidades de os indivíduos utilizarem ao máximo suas potencialidades.

Para a consecução desses objetivos Judson aponta, entre outros tipos de mudança, a mudança na organização, resultante de estudos:

- da estrutura da organização e atribuição de responsabilidade;

- dos níveis de supervisão;

- da extensão da delegação de autoridade;

- do tamanho e natureza dos grupos de trabalho;

- da supervisão dos grupos de trabalho; e

- da colocação dos indivíduos em tarefas específicas.

Portanto, se o imperativo é mudar o comportamento, pode a administração central se valer dos estudos acima para o alcance desse objetivo. Assim, poderemos entender a mudança organizacional como sendo um condutor da mudança comportamental, qualquer que seja a intensidade da necessidade dessa mudança.

Nesse sentido temos, Gene Dalton¹⁶ que, entretanto, nos oferece uma pequena e importante diferença: mudança organizacional se refere a qualquer alteração *significativa* nos *padrões comportamentais* (os grifos são nossos) de uma parcela dos indivíduos que compõe a organização.¹⁷ Isto porque alguns estudiosos no esforço de caracterizar as organizações como sistemas, frequentemente, não observam o fato de que o comportamento de uma organização é feito de ações e interações dos indivíduos. Dalton prefere considerar a mudança organizacional como algo que aparece aos olhos da organização, pois acha que a mudança tem de ser significativa. E não é difícil imaginar que mudança significativa quer dizer relevante, perceptível, influente, razoável abrangência ou mesmo globalização. Motta,¹⁸ é extremamente crítico com relação a ambas as conceituações, mas principalmente, com a obra de Judson. Em que pese a experiente praticidade da definição de Judson, diz Motta, ela padece das seguintes deficiências:

¹⁶ DALTON, Gene W., Influence and organizational change. In: Changing organizational behavior. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973.

¹⁷ Robert Kahn desenvolve o mesmo raciocínio ao entender que a mudança será incompleta, se efetivada em um só indivíduo da organização. Muitos têm que mudar numa situação onde, aparentemente, um só indivíduo é o problema. Provavelmente, ele não é a única personalidade problemática. Ver Organizational stress: studies in role conflict and ambiguity. New York, John Wiley & Sons, 1964.

¹⁸ MOTTA, Fernando C. Prestes. Teoria geral de administração: uma introdução. 5.ed. São Paulo, Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios, 1976.

- a) não se dá conta de que a mudança *sō pode* (o grifo é nosso) ser entendida a partir da compreensão do comportamento organizacional;
- b) não se dá conta, também, de que a mudança apresenta características semelhantes em qualquer tipo de organização, e não apenas na empresa industrial, como chega a explicitar.¹⁹

Motta é, também, contrário à definição que Judson apresenta, pois apenas admite a alta administração como detonadora do processo de mudança. O melhor seria, então, diz Motta, definir mudança organizacional como um conjunto de alterações na situação ou no ambiente de trabalho da organização, entendendo ambiente de trabalho como ambiente técnico, social e cultural. Com isso, Fernando Motta estabeleceu uma intimidade, ainda que tênue, entre mudança e os aspectos relacionados ao comportamento humano, bastando para isso aceitar a sua afirmação segundo a qual o ambiente de trabalho pode ser definido também como ambiente social da organização. Portanto, mudança organizacional para Motta, seria o conjunto de alterações estruturais (ambiente técnico) e comportamentais (ambiente social e ambiente cultural). E isto difere das colocações anteriores que consideram a variável comportamental como determinante de mudança organizacional. Para Motta, am-

¹⁹ Motta está correto. Judson calça toda a sua obra com situações retiradas da empresa industrial. Haja vista as seis primeiras situações de mudança que menciona na primeira página do primeiro capítulo. Apenas uma das seis situações aparentemente não pertence à área industrial.

bas as variáveis podem atuar a um só tempo e, certamente, é por isso que o autor afirma que para mudar é necessário conhecer o comportamento da organização.

De certa forma, William E. Eddy acompanha Motta ao afirmar²⁰ que a mudança organizacional deve ser realizada com o entendimento de que a organização é hoje percebida como um sistema social e não mais como um sistema mecânico dirigido por normas racionais, como preferiam os autores e práticos integrantes da filosofia clássica de administrar.

Para Eddy os fatores que frequentemente produzem a diferença na performance da organização induzem, não apenas, a habilidade individual no uso de boa metodologia de trabalho, mas também, a organização funcionando como um sistema de partes interdependentes. E, por isso, o autor sugere que o núcleo formado pelos condutores dos movimentos de mudança deva ser constituído de profissionais que tenham boa intimidade com técnicas e procedimentos que lhes permitam um melhor conhecimento do indivíduo, também com técnicas de dinâmica de grupo, e, finalmente, possuidores de técnica de análise sistêmica das organizações. Com a intenção de proporcionar ao leitor um quadro que permita visualizar a mudança organizacional projetada para os dias de hoje, Eddy traça um quadro comparativo entre o processo tradicional de treinamento, que é *modus* tradicional de encaminhamento de mudança e a formulação dada modernamente.

²⁰ EDDY, William E. From training to organization change. In: Organizational behavior, Chicago, St. Clair Press, 1977.

<u>DIMENSÃO</u>	<u>TREINAMENTO TRADICIONAL</u>	<u>PROCESSO MODERNO</u>
FOCO	Indivíduo	Relações inter-pessoais; equipes, grupos de trabalho, relações inter-grupais.
CONTEÚDO	Técnicas e conceitos de administração	Desenvolvimento de habilidades inter-grupais, resolução de conflito.
METAS	Pessoal de gerência com treinamento fora da organização e empregados de linhas	Todos os níveis. Inicialmente com o pessoal de gerência.
PROCESSO DE APRENDIZAGEM	Racional e Cognitivo	Cognitivo, racional, emocional e motivacional.
OBJETIVOS (ENSINADO)	Racionalidade e Eficiência	Adaptação/mudança, conscientização.
PERCEPÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	Especificamente por unidade de organização.	Sistema social.

Para que não haja entendimento errôneo com relação à mudança organizacional é preciso deixar claro que o quadro não procura apresentar como desenvolvimento gerencial, o processo moderno de gerar mudança na organização. Desenvolvimento gerencial, diz Eddy, se refere à qualquer tentativa de aperfeiçoar o comportamento funcional do gerente através do aconselhamento, treinamento em salas de aula ou do tipo *on-the-job training*, técnicas de *job-rotation*, etc. Para esse caso, o foco (vide quadro) é no gerente, e só assim, poder-se-ia estudar o desenvolvimento gerencial como semelhante ao processo moderno de mudar.

A mudança organizacional não lida apenas com o indivíduo e como o indivíduo faz o seu trabalho, mas põe esse indivíduo

e seu trabalho no contexto organizacional, e, pode até, dependendo do estudo em desenvolvimento, estabelecer uma confrontação desse estudo com outras unidades ou indivíduos fora da análise. Em outras palavras, traz os membros da organização para assuntos antes localizados num campo bem específico com uma dada unidade ou um pequeno grupo.

A conclusão é, então, a de que a mudança organizacional prevista ou proposta pelo autor, seria desenvolvida através da mudança no comportamento dos envolvidos no processo reformista. Este envolvimento pode ser, como demonstra o quadro na página anterior, em todos os níveis hierárquicos da organização e, tomando por empréstimo o termo utilizado por Fernando Motta, parece que esse envolvimento seria na situação ou no ambiente de trabalho, mas acrescentamos, com abertura aos demais sub-sistemas não conectados diretamente com o programa da mudança.

Já que o parâmetro utilizado foi o treinamento - moldes tradicionais - poderemos afirmar que o modelo projetado por Eddy nos faz recordar uma técnica de intervenção conhecida por Desenvolvimento Organizacional, que trabalha fortemente com os comportamentos do indivíduo, grupo e ambiente *versus* a organização.

William Eddy vê a mudança de uma forma behaviorista, sem dúvida. Contudo, dá um realce especial ao contexto organizacional e isto faz somar a sua contribuição às demais vistas até o momento.

Há, no entanto, entre os estudiosos das organizações, aqueles que não comungam da idéia segundo a qual a mudança do

comportamento gera necessária e exclusivamente a mudança na organização. Robert Shirley, em artigo traduzido para a Revista de Administração de Empresas,²¹ aponta a utilização de uma só categoria no processo global de mudança organizacional, como prejudicial a esse mesmo processo. Shirley descreve suas preocupações relativas as resistências às mudanças, estratégias para mudanças de comportamento, relações grupais, relações inter-pessoais e tudo o mais relacionado a comportamento humano no âmbito das organizações, como base essencial às modificações pretendidas. Tudo isso é importante, mas não cobre todos os espaços necessários num processo de transformação. Shirley nos dá uma convicção: mudar o comportamento, não é (necessariamente) mudar a organização.

As demais categorias que devem ser levadas em consideração no alcance da melhor mudança seriam: a categoria estratégica, tecnológica e estrutural. Por categoria estratégica o autor entende o segmento da mudança que estabelece novas diferenciações entre a organização e o ambiente como, por exemplo, novo composto de produto, expansão geográfica, redimensionamento da clientela ou alteração na concorrência.

Por categoria tecnológica, devemos entender o que for relativo à produção propriamente dita, ou seja, equipamentos e demais partes físicas (não humanas) da organização.

²¹ SHIRLEY, Robert. Um modelo para análise da mudança organizacional. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, vol. 16; nº 6, 1976.

E, finalmente, a categoria estrutural onde são realizados os estudos e alterações nas linhas hierárquicas, nos processos de comunicação e decisão, nos procedimentos, na distribuição e redistribuição do trabalho e outras circunstâncias da anatomia da organização. Robert Shirley ainda lança uma quinta categoria, programação, mas por estar bastante ligada à categoria estrutural, não recebeu o destaque dado às demais categorias.

Bertero²² interpreta a literatura sobre o tema como contendo dois caminhos bem distintos: o que se ocupa em modificar estrutura e o outro que enfatiza modificações no plano comportamental,²³ a nível do indivíduo e do pequeno grupo. Poderíamos imaginar que a nascente dessa dicotomia está na própria origem da administração. Por um lado, a escola clássica, fornecendo com seus postulados, elementos para uma melhor adequação do trabalho e da própria estrutura da organização. E, por outro lado, a escola de relações humanas, colocando a ênfase na alteração do comportamento visando a transformação na estrutura e nos processos organizacionais.

Para Bertero, o que ocorre na realidade é que nem as colocações do gênero mecanicista, nem as observações do gênero

²² BERTERO, Carlos O. Mudança organizacional e processo decisório. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, vol. 16, nº 2, 1976.

²³ Em determinado ponto de seu artigo Robert Shirley, mencionado acima, desenvolve raciocínio semelhante.

comportamentalista poderão ser mutuamente exclusivas. Ambas exercem a sua função no âmbito da organização. A questão fundamental, diz Bertero, pode ser vista como de causação circular, ou seja, indivíduos afetam a estrutura, da mesma maneira como o comportamento das pessoas afetará o contexto de uma dada estrutura. Portanto, são complementares e nunca exclusivas. O ideal seria, então, dizer-se que a mudança organizacional consiste no encontro de uma "estrutura perfeitamente adequada à estrutura de tarefas, com suficiente flexibilidade para comportar formulações e reformulações de estratégia, ou de objetivos e onde os indivíduos-membros sintam-se plenamente integrados, participantes e capazes de realizar suas aspirações e expectativas no âmbito da organização". A concretização, finaliza Bertero, do tipo idealizado não permite que se dispense nem a mudança estrutural, nem a mudança atitudinal e comportamental. E mais: não se pode entender u'a mudança organizacional terminada, acabada, se a estrutura social da organização não assimilou, ou não internalizou o conjunto de alterações localizadas a nível macro (estrutura) e/ou micro (procedimentos).

Considerar o comportamento como categoria única ao sucesso da mudança é aceitar passivamente a afirmação de que uma mudança no relacionamento de um indivíduo, conduzirá a uma transformação positiva, para ambos, indivíduo e organização. Muitas vezes o que o indivíduo ganha em conhecimento pessoal não é devidamente absorvido pela organização. Ou por que a organização simplesmente não precisa desse conhecimento, a nível do indivíduo, ou por que não sabe como in-

corporar este mesmo conhecimento. Em alguns casos, estas situações podem levar a organização a um alto grau de conflito e, até mesmo, de *turnover*.

Harold Leavitt²⁴ vê a organização em mudança composta de quatro categorias que agem como um sistema integrado e, não apenas o comportamento no plano individual, Leavitt considera: tarefa, atores, tecnologia e estrutura.

Tarefa seria a produção de bens e serviços, indicando um grande número de diferentes, mas sensíveis, sub-tarefas existentes nas organizações complexas. Atores, que são as pessoas, contribuindo para os objetivos individuais e, sobretudo, para os objetivos da organização.

Tecnologia, seriam as inovações do tipo resolução direta dos problemas como, por exemplo, técnica de medidas do trabalho, computadores, etc. Por estrutura, Leavitt entende os sistemas de comunicação, divisão de trabalho, fluxo etc. Essas categorias são altamente interdependentes e a mudança em uma destas, resultará em incômodos compensatórios nas categorias restantes.

O nosso relato já permitiria a elaboração de algumas conclusões concernentes à exata dimensão que o trabalho pretende oferecer ao conceito de mudança organizacional. No entanto, preferimos abordar algumas sugestões encaminhadas por estudiosos no sentido de possibilitar o alcance de um resultado

²⁴ LEAVITT, H. Applied organizational change in industry: structural, technological and humanistic approach. New York, John Wiley & Sons, 1969.

final positivo nos vários programas de transformação nas organizações, pois assim fazendo, o leitor conhecerá, mais tarde, u'a maior solidez na nova conceituação:

Eddy, por exemplo, aponta cinco sugestões, que são:

- a) busca de contínuo suporte da alta administração. Não se pode dar responsabilidade total de um programa amplo de modificações a pessoal que não detém a responsabilidade plena pelo funcionamento da organização. O pessoal da alta administração deve formular os objetivos de treinamento, deve participar do treinamento propriamente dito e, finalmente, participar da avaliação;
- b) os condutores nos processos de mudança devem estar conscientes de que o próprio processo já é, por si só, uma mudança importante na estrutura social da organização. Em outras palavras, a existência de um propósito de mudança, antes mesmo de sua operacionalização, já causa grande movimentação interna;
- c) a preparação de mudança deve evitar a expectativa da solução para todos os problemas identificados, como o de desenvolver a lealdade absoluta pela organização, aumentar o *morale* e outros tópicos correlatos;
- d) é importante saber o alcance dos vários programas de mudança, pois é certo que nem tudo será atingido conforme previamente delimitado. A organização, se vista como sistema social, obriga os condutores a um alargamento das fronteiras de mudança demarcadas pelos programas;
- e) os condutores e responsáveis por mudanças não podem esperar resultados plenos e imediatos. Colocações do tipo

"amanhã de manhã já será diferente" não cabem em mudanças com razoável grau de complexidade. É certo que esses programas têm um período de maturação e é preciso aguardar sempre as reações iniciais,²⁵

f) os objetivos da mudança devem ser congruentes com os valores sociais mais simples. Isto quer dizer que não se recomenda radicalização no processo de mudança, principalmente, quando as metas da mudança visarem o lado social. Se a mudança estiver distante dos valores sociais presentes, ou se extremamente inovadora ao ponto de alterar padrões vigentes, não há porque não imaginar o enorme grau de dificuldade no atingimento desses objetivos;²⁶

g) o grupo envolvido, qualquer que seja a sua intensidade de envolvimento, precisa ter em mente a necessidade do controle permanente sobre o processo de mudança. Assim, o grupo manterá o rumo da mudança e permanecerá com a concepção de participação e contribuição efetiva.

Essa série de recomendações fazem - todas - parte de um comportamento desejado para o alcance ótimo das metas das transformações desejadas. É lógico que há necessidades outras voltadas à tecnologia ou mesmo à estrutura da organização, mas a preferência, a valoração é, sobretudo, localizada na determinação que os indivíduos devem ter ao promover tais alterações. Por esse motivo, consideramos interessante fazer esta

²⁵ EDDY, William E., op. cit.

²⁶ SHIRLEY, Robert., op. cit.

listagem de recomendações e mais ainda pelo fato, como dissemos acima, de permitir a explicitação do que compreendemos como mudança organizacional.

2.3 . Mudança Organizacional: um conceito alternativo

Após a leitura do quadro conceitual da mudança organizacional não fica difícil estabelecer nossa conceituação, cujo objetivo exclusivo é encaminhar o tema sobre movimentos reformistas na administração pública federal brasileira. Entendemos por mudança organizacional qualquer alteração significativa articulada, planejada e operacionalizada por pessoal interno ou externo à organização que tenha o apoio e supervisão da administração superior e atinja, integradamente, os componentes de cunho comportamental, estrutural, tecnológico²⁷ e estratégico.

Realmente, fica problemática a aceitação de que a mudança pode ser empreendida a partir de qualquer alteração na organização. Por essa citação, seríamos obrigados a aceitar a simples compra de matéria-prima, ou a transferência de pessoal auxiliar desta para aquela unidade. Por isso, concluímos que a mudança é qualquer alteração, desde que significativa e mais: planejada, imaginada e preparada por pessoal apoiado pela administração superior. Ainda assim o leitor poderia questionar dizendo que alteração significativa pode ser qual

²⁷ Conforme anotações de H. Leavitt

quer alteração. E aí ficaríamos num impasse. Entendemos por significativa a alteração que envolve a expectativa de um produto final extremamente favorável e que seja irradiado em grande parte da organização. Assim, a mudança deveria ter um caráter de certa abrangência e profundidade.

Entendemos que o processo de mudança deve ser articulado e nunca um movimento isolado de quem quer mudar, para atender, muitas vezes, a interesses pouco representativos das reais necessidades da organização.

Parece evidente ao leitor que chegamos à conclusão de que a mudança organizacional, além de englobar a mudança de comportamento, inclui, mais três outros componentes também fundamentais num processo de mudança.

Pela leitura, pudemos chegar à conclusão de que o comportamento é um componente do mais expressivo significado no mapeamento das prioridades organizacionais. Haja vista sua presença em todas as conceituações e observações feitas pelos estudiosos das organizações, principalmente, nas recomendações que buscam o sucesso de um programa de mudança. O leitor pode observar nas páginas 22 e 23 que o comportamento integra todas as recomendações. Em outras palavras, o objetivo da mudança pode não manter nenhuma relação com comportamentos individuais ou grupais, mas sem a *sensibilização das pessoas condutoras* e/ou objeto do processo, pouco ou muito pouco se conseguirá e que justifique o esforço dispendido.

Conclusão semelhante a do componente comportamental, temos com relação ao componente estrutural. A divisão do trabalho, a delegação de competência, a formalização de unidades

e outros apelos adaptadores da figura humana ao trabalho, já foram os pilares exclusivos de qualquer processo de mutação, ao tempo da escola clássica e enquanto vigorava sua filosofia. A orientação era no sentido da adoção de normas e procedimentos que enquadrassem o indivíduo, delimitando, dessa forma, o seu campo de trabalho..

Se todos os atores cumprissem o seu papel, tudo resultaria num final feliz. Este era o propósito básico das transformações nas organizações até pouco tempo, calcada, alicerçada tão somente em fatores de adaptação do indivíduo-ator à engrenagem industrial. Com a evolução dos estudos e pesquisas e, principalmente, com a preocupação de se estudar novos contingentes organizacionais, mudou o enfoque e as transformações nas organizações passaram a significar algo mais do que a mudança de caráter estrutural, ditada pela tecnologia da escola clássica, tais como: organograma, manuais, fluxogramas e outros mecanismos voltados à facilitação do trabalho. O componente estrutural, sabemos, inclui os estudos e modificações na divisão do trabalho, formação de novas unidades, delegação de autoridade e responsabilidade, relação e manutenção dos recursos humanos, classificação e avaliação salarial e outros tantos estudos que preparam a organização para fazer frente a mudanças ditadas por necessidades internas ou vindas do meio-ambiente.

A tecnologia, no texto compreendendo, além de equipamentos e máquinas, o conjunto de métodos utilizados na abordagem de problemas organizacionais, é o componente que pode ser o causador de profundas transformações na organização, principal-

mente, na organização industrial. A modificação em uma linha de montagem, motivada por incrementos tecnológicos, como, por exemplo, a introdução de maquinaria de computação, altera o cotidiano, qualquer que seja a organização. Muitos não imaginam o significado de uma simples instalação de um telefone (sic) numa organização,²⁸ que dirã a compra ou troca de máquinas mais complexas.

À diferenciação estabelecida entre a organização e o ambiente, rotulamos de estratégia, componente extraordinariamente complexo, mormente quando se trata de sua utilização na administração pública. O componente estratégico é o responsável, diríamos, pelos canais que penetram na organização, abrindo-a para as variações ambientais. Este componente exige seletividade rigorosa na escolha das alternativas que satisfaçam a organização, seus contribuintes e sua clientela. Aqui é vital para a organização estar preparada para correções de rumo, pois as mutações de toda sorte que advêm do meio-ambiente independem, muitas vezes, da vontade das organizações, sendo, portanto, basilar que seja extremamente flexível para incorporar, assimilar e reduzir às suas exatas dimensões a parte do ambiente que lhe é importante.

28

O autor presenciou certa vez - como consultor - a introdução da primeira linha telefônica na vida de uma organização. Houve uma alteração profunda no comportamento das pessoas; ordens de serviço foram emitidas pela autoridade de maior, tendo em vista o uso da linha telefônica; em que ponto localizar duas ou três extensões etc. Neste caso, a adaptação à introdução de um novo dado tecnológico foi rápida. Em breve espaço de tempo, todos notaram que a nova tecnologia, nada mais era do que um simples telefone.

2.4 Reforma Administrativa: conceito

Reforma administrativa é o termo genérico pelo qual se rotula o esforço do governo, principalmente do Poder Executivo, no sentido de dar à sua administração a eficiência e eficácia²⁹ necessárias como respostas às privações internas e demandas ambientais, estas representadas em grande parte pelo público, usuário ou não de seus serviços. O termo, popular nos meios acadêmicos, há muitos anos, foi incorporado num texto legal, com a edição do Decreto-Lei nº 200. Hoje, fala-se muito em desburocratização, como sinônimo de reforma administrativa. Por enquanto, ficamos com o termo tradicional. Mais tarde, utilizaremos o termo desburocratização e suas diferenças em relação à reforma administrativa.

A maioria dos trabalhos rotulados como reformas administrativas foram estabelecidos tendo como base fundamental as técnicas de montagem de estruturas organizacionais e de procedimentos administrativos. Na maior parte dos textos legais referentes à reforma - e que serão apresentados, analisados e criticados em capítulos específicos - percebemos a preocupação em dotar a administração pública de novos organismos, de reformular os órgãos existentes, ou, então, a determinação de nova sistemática com relação a tal ou qual serviço prestado pelo setor público.

²⁹ Veja mais à frente a diferenciação existente entre os vocábulos eficiência e eficácia.

Poucos foram os diplomas legais - o Decreto-Lei nº 200 é uma exceção - que procuraram fornecer ao usuário uma filosofia de ação, uma diretriz que permitisse uma interpretação das reais finalidades, dos verdadeiros alcances da mudança projetada. Tudo ficava ao sabor das mudanças conceptualizadas tendo como alicerce o componente de conteúdo estrutural. Assim foi no Brasil-Colônia e até nossos dias, quando em 1967, o Decreto-Lei nº 200 ao estabelecer as bases da reforma administrativa, fixou, como dissemos acima, uma filosofia, uma diretriz para a mudança. Daí uma pequena dificuldade na identificação de formulações conceituais que tragam em seu corpo, diferenciações tais que permitam o alcance de um conceito partindo de várias tendências práticas ou teorizantes. As citações e colocações sobre reforma administrativa são inúmeras e, na sua grande parte, produzem um resultado semelhante ao que emprestamos à mudança organizacional, sendo necessário, contudo, para u'a melhor assimilação, tomarmos os componentes de forma isolada. Ora a conceituação se aproxima do componente estrutural, ora evidencia uma intimidade com o componente comportamental ou com o componente estratégico e, raramente, com o componente tecnológico de uma forma diferenciada, digamos.

Reformar é simplificar e acelerar o processamento e a solução dos assuntos de interesse do público ou da própria administração. Ou, então: reforma administrativa é a maneira pela qual o Poder Executivo procura ajustar-se rapidamente à mudanças, outras reformas e outros programas. Ou: reformar é descentralizar. As três observações pertencem a Helio

Marques Penna Beltrão, hoje, Ministro Extraordinário para a Desburocratização. Beltrão, cuja participação na administração pública é da mais alta significação, notabilizou-se por estar sempre envolvido em movimentos de mudança na administração pública brasileira, quer a nível estadual, quer a nível federal. Foi Ministro do Planejamento, quando implantou o Decreto-Lei nº 200 e, é, no momento, responsável pela desburocratização no país, retomando, praticamente, o papel que desempenhou no Governo Costa e Silva. Para Beltrão a reforma administrativa - ou desburocratização - como intitula hoje - não é um problema de técnica de organização, mas sim de política e de filosofia de administração e deve ser entendida como processo permanente e dinâmico de adaptações de máquina burocrática às funções cada vez mais complexas e multiformes do Estado na sociedade moderna. A reforma administrativa independe de formulação teórica, ou de técnica organizativa mais elaborada - embora seja um aspecto secundário no desenrolar da reforma. É um ato de vontade, uma determinação do político, detentor do poder de dar nova dinâmica à administração, tornando-a não um suplício para o público, mas em algo que o público transaciona, mesmo sem perceber a sua existência. A reforma estaria, portanto, vinculada à autoridade que detém o poder político e aconteceria no grau e intensidade desejados.

Quando Beltrão diz que reformar é descentralizar, ele está, a rigor, se reportando a falas anteriores quando dizia que "a verdadeira reforma administrativa não pode ser o resultado milagroso de uma operação instantânea de caráter estático,

consubstanciada na aprovação de um novo organograma. Nem há de ser uniformizando denominações que se há de operar a mudança essencial que a opinião pública espera. A reforma administrativa... há de começar por uma clara definição da filosofia básica e essa filosofia deverá fundar-se na descentralização, no planejamento, na coordenação, na desburocratização³⁰ e na dinamização da atividade governamental".³¹ Tudo isso alicerçado pela idéia de que a modificação de normas e procedimentos mudará, para melhor, a administração pública.

É certo que a reforma preconizada e hoje adotada pelo governo Figueiredo é baseada no componente estrutural, embora seja importante ressaltar que Beltrão dá ênfase maior às variáveis ambiental e política e que reunidas muito se aproximam do componente estratégico, visto ao longo da conceituação de mudança organizacional. Essas observações sobre o processo de reforma administrativa e que levam nítida conotação estrutural são, também, seguidas por outros estudiosos e atuantes na área pública. Werther Krause, ex-chefe da Assessoria de Organização e Métodos do Gabinete do Prefeito, da Prefeitura Municipal de São Paulo, em entrevista concedida ao Jornal da Tarde³² disse que reformar é reduzir os níveis de to-

³⁰ Termo utilizado por Helio Beltrão pela primeira vez em 1964. E, anteriormente, pela CEPA, Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, em 1961, embora com um sentido diverso do empregado por Beltrão. Ver Revista do Serviço Público, out/dez. 1963.

³¹ BELTRÃO, Helio. Reforma administrativa. Brasília, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1967.

³² SOLUÇÕES. Jornal da Tarde, São Paulo, 19 de agosto de 1979.

mada de decisão, depois racionalizar os processos de trabalho. E, como consequência, partiu para um intenso programa de treinamento de funcionários e desenvolvimento de chefias. Um outro exemplo é a citação que a Professora Beatriz Wahrlich faz a partir de um trabalho elaborado pela Direção Geral de Estudos, órgão da Secretaria da Presidência do México que deveria "formular e levar a cabo um plano coordenado de melhoramento da organização pública, a fim de suprimir serviços dispensáveis, melhorar o rendimento do pessoal, tornar mais expeditos os trâmites com menores gastos para o erário e conseguir um melhor aproveitamento dos recursos públicos".³³ Como é fácil notar não há diferença sensível entre ambos os exemplos. Ambos são carregados de propósitos de aumento de eficiência da máquina burocrática do Estado através da simplificação do trabalho, de análise das estruturas organizacionais e de treinamento de pessoal e de técnicas conhecidas e que fazem parte do quadro típico da função tradicional rotulada de O & M.³⁴

Jacinto Paiva Netto,³⁵ em artigo para a Revista de Administração Pública, demonstra uma dificuldade semelhante à nossa

³³ WAHREICH, Beatriz M. de S. Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 8, nº 4, 1974.

³⁴ Organização e Métodos. Hoje conhecida com outros rótulos que incluem a palavra sistemas ou o termo sistemas administrativos.

³⁵ PAIVA NETTO, Jacinto. Contribuição ao estudo dos problemas de reforma administrativa do Governo Federal do Brasil. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 8, nº 3, 1974.

na exata colocação de reforma administrativa pois "embora o tema seja quase tratado como se fosse uma unidade objetiva, na realidade se evidencia não sistemático e difuso. Os temas, objetivos e realização se decompõem em inúmeras outras reformas, quer tenham o nome de modernização,³⁶ aperfeiçoamento ou mudança organizacional. Por isso se torna difícil compreendê-la e redigi-la partindo de um conceito unificado. Mesmo Paiva Netto aceita a definição de reforma administrativa quando tomada em sentido amplo e abrangentes, envolvendo os conceitos de modernização e de aprimoramento constante do funcionamento e das estruturas organizacionais. Enfim, Paiva Netto, aceita uma colocação que também privilegia o componente estrutural.

A SEMOR - Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, órgão integrante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República,³⁷ foi criada em 1973³⁸ com atribuições que a dimensionavam muito mais para o campo da reforma administrativa do que para o campo, por ela mesma mais tarde definido, da modernização.

E foi no Seminário Interamericano de Reforma Administrativa que a SEMOR apresentou um *paper*³⁹, onde delimitava claramen-

³⁶ Veja conceituação logo a seguir.

³⁷ Órgão hoje vinculado ao Ministro Extraordinário para a Desburocratização.

³⁸ Portaria Nº 69, 26.07.1972.

³⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento. Modernização e reforma administrativa do Governo Federal Brasileiro: quatro décadas de experiência. In: Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, MINIPLAN/SEMOR/FGV/EIAP, Rio de Janeiro, 1977.

te o sentido dado à modernização e à reforma administrativa.⁴⁰ Modernização seria o processo pelo qual a sociedade incorpora formas organizacionais, tecnologias físicas e sociais que lhe permitam atingir da maneira mais adequada novos objetivos. Enquanto que reforma administrativa compreenderia o cômputo de medidas destinadas à racionalização de estrutura, processos e meios com o fim de melhorar o desempenho *interno* (o grifo é nosso) de uma organização ou, então, o processo pelo qual as estruturas, processos e meios de organização são racionalizados com o fim de permitir atingir da maneira mais eficiente os objetivos de modernização introduzidos na área institucional de atuação dessa organização. Não adianta, segundo os autores do *paper*, promover maior eficiência na consecução dos fins. Torna-se-lhe necessário redefinir os próprios fins, os objetivos do desenvolvimento, as metas desejadas e as bases em que se apóia, formular programas para atingir essas metas e organizar os projetos respectivos. Persegue-se a eficácia, e não apenas a simples eficiência.⁴¹

40 Esta delimitação havia sido antes apresentada em trabalho apostilado pela própria SEMOR.

41 A eficácia é determinada pela medida em que atinge seus objetivos. A eficiência é medida pela quantidade de recursos utilizados para fazer uma unidade de produção. A eficiência cresce à medida em que os custos (os recursos utilizados) decrescem. Ver ETZIONI, Amitai. Organizações modernas. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1967.

NOTA: Na 1.^a edição as palavras utilizadas são eficácia para eficiência e competência para eficiência. A edição em espanhol apresenta as duas palavras como mencionadas no texto acima.

Não há dúvida de que a diferença básica entre ambas as conceituações está na vigília ambiental dada à modernização, em contraposição à atitude burocrática da eficiência interna da reforma administrativa. Uma e outra alimentam a utilização de instrumental que permita levar adiante tanto as demandas do ambiente, quanto o alcance pedido na procura da eficiência dos organismos do Estado.

Parece-nos evidente que a dicotomia da mudança (modernização e reforma administrativa) está impregnada da idéia de eliminar a extensiva dedicação à burocracia interna dos órgãos públicos e de adicionar o ingrediente ambiental, a grande descoberta dos estudiosos da administração para os anos 70. Tanto que em 1975, Nelson Mello e Souza e Lidia Camarena apontavam o caminho para a reforma administrativa, como um "processo permanente e dinâmico, de transformação de atitudes, sistemas e estruturas administrativas que se insere no contexto político, econômico e social de um país que constitui meio indispensável para aumentar a eficácia e eficiência do setor público na busca do melhor cumprimento de todos os objetivos visados pelo Estado, tanto os que constituem a sua razão de ser, como aqueles que a conjuntura política demanda".⁴² Ambos os autores vinculam a conceituação à formulação de um sistema de treinamento que complete, do ponto de vista operacional, as necessidades de aperfeiçoamento dos

42

MELLO E SOUZA, Nelson & CAMARENA, Lídia. Programas de treinamento e reforma administrativa. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 9, nº 4, 1975.

funcionários públicos a fim de que se transformem em verdadeiros agentes de mudança convencidos e, sobretudo, conscientes do papel importante que desempenham na administração pública brasileira.

Os autores, reforçando o apelo que fazem no sentido de dotar o funcionário público de novos conhecimentos e habilidades, justificam dizendo que a preparação para a reforma administrativa deve incluir a formação de dirigentes com capacidade para acelerar soluções decorrentes da velocidade da demanda, hoje e cada vez mais, muito difícil de ser corretamente percebida. Enfim, o treinamento é o incremento, o ferramental utilizado para resposta às solicitações, essencialmente, ambientais.

Próximos às observações acima, mas críticos ferrenhos da utilização de técnicas administrativas para a solução dos problemas da administração pública, estão Lombardo e Carrillo Castro, que afirmam que reforma administrativa é um processo permanente e dinâmico,⁴³ que faz parte do contexto político, econômico e social de um país e que não se limita aos aspectos clássicos e tradicionais da organização e métodos, nem aos esforços meramente efficientistas que caracterizavam outros tempos. E mais: reforma administrativa é um processo permanente de adaptação e mudança das estruturas, dos procedimentos e da capacidade administrativa do Estado, preparando-o para enfrentar as diferentes conjunturas e responder ade

43

Tal e qual Mello e Souza e Lídia Camarena.

quada e oportunamente às demandas que lhe chegam do meio ambiente.⁴⁴ Ambos admitem que esta conceituação, embora não explicitamente, leva em consideração as naturais diferenças de ritmo, intensidade e amplitude dos programas e ações. Por esse motivo é que a reforma deve ter um caráter quase cíclico que começa, quase sempre, com um grande impulso e depois, dependendo do grau de institucionalização conseguido, vai-se estabilizando com um ritmo menos rápido, mas firme. É importante salientar que essas afirmações partem exclusivamente do plano conceitual, filosófico. Os autores não procuraram estabelecer nenhum cotejo com a realidade mais próxima. O leitor deve ter percebido que a conceituação, proposta por Lombardo e Carrillo Castro, compreende o que foi desenvolvido até agora. Os processos de mudança a nível de governo, devem ser constituídos de um alto grau de interesse pelas exigências ambientais e, por consequência, é basilar armar a administração pública com estruturas organizacionais adequadas, procedimentos ágeis e de pessoal qualificado para a tarefa de servir.

Hélio Beltrão, sobre quem já escrevemos anteriormente, e sobre quem ainda escreveremos, adotou uma terminologia diferente e que se contrapõe ligeiramente à reforma administrativa. Beltrão, falando para a Escola Superior de Guerra (ESG)⁴⁵ dis

⁴⁴ LOMBARDO, Andrés & CARRILLO CASTRO, Alejandro. A reforma administrativa no México. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 2, 1974.

⁴⁵ BELTRÃO, Hélio. Programa Nacional de Desburocratização, palestra na Escola Superior de Guerra. 29 de agosto de 1980, mimeogr.

NOTA: O JORNAL DO BRASIL, O GLOBO e o ESTADO DE SÃO PAULO relatam, no dia 30 de agosto, parte da palestra.

se que a expressão desburocratização não é para ser confundida com racionalização ou reorganização administrativa, te ma que, embora relacionado com o Programa, não constitui o seu objetivo prioritário. Para o Ministro da Desburocratização racionalizar a administração é problema de natureza técnica e desburocratização é proposição de natureza política, diretamente relacionada com o exercício do poder. Desburocratizar significa, então, reduzir deliberadamente a interferência excessiva do Estado na atividade econômica e conter o excesso de regulamentação que onera e perturba a atividade diária do empresário, elevando-lhe os custos e inibindo-lhe a iniciativa, prejudicando o desenvolvimento. Portanto, a racionalização ataca os efeitos e a desburocratização ataca as causas do emperramento burocrático. Continuando, Beltrão deixa marcada a sua postura frente ao *modus faciendi* que deseja para enfrentar as agruras da administração pública, quando afirma que desburocratizar não é deter-se no aperfeiçoamento de organogramas e na reordenação de fluxos de trabalho. É refundir profundamente o próprio texto das leis, decretos e regulamentos.

A proposição de Beltrão implica na aceitação de que as mudanças sõ podem ocorrer na medida em que haja a decisão do governante em mudar. É o governante quem vai determinar o grau de intervenção que deseja, como também, da qualidade que deseja para atender ao usuário da administração pública.

Parece-nos muito claro que, para o atual Ministro Extraordinário para a Desburocratização, reforma administrativa significa a análise e elaboração de rotinas, manuais, organogra-

mas e etc, tudo ao sabor das técnicas de O & M. E Desburocratização seria o mesmo que estamos vendo a respeito de reforma administrativa acrescido, contudo, da preocupação constante com o usuário, que não pode ser o grande prejudicado do excesso de burocratização que caracteriza a administração pública brasileira. A desburocratização faz lembrar a conotação dada à palavra modernização. Ambas foram e são utilizadas com o intuito de "quebrar" o passado, mas com uma nova força conceitual: o ambiente. A desburocratização, por ser extremamente popular, caracteriza melhor essa nova força conceitual do que modernização, que acabou esquecida no âmbito de um órgão vinculado, hoje, ao Ministro da Desburocratização.

2.5 Conclusão

Desde as primeiras escaramuças de modificações no setor público, entendeu-se que reformar a administração significava a concentração de esforços no componente aqui identificado como estrutural. As observações feitas pelos estudiosos demonstram exatamente este limite da exteriorização de suas inquietações em torno do tema. Assim foi durante um longo período. Reformar era tocar na estrutura e procedimentos da administração pública, geralmente criando, acrescentando órgãos, cargos e novas sistemáticas. Com a incorporação do termo reforma administrativa a um texto legal, passou a ter um significado um pouco acima da análise, elaboração de es-

truturas e procedimentos. Representava, também, os princípios fundamentais explicitados a partir do artigo 6 - e até o artigo 149, inclusive - do Decreto-Lei nº 200 e que foram o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. Esses princípios foram considerados a filosofia da própria reforma e, por conseguinte, sua conceituação entremeou-se com essa filosofia. Mesmo assim, a colocação conceitual permanecia essencialmente no componente estrutural. Apesar da filosofia, o Decreto-Lei nº 200 não foi peça que conseguisse provocar alterações profundas e, talvez, a quase desativação em 1969, sirva como justificativa para o seu insucesso.

Enfim, o que surge após o decreto da reforma, tenta modificar os rótulos e a orientação dada às modificações de razoável porte e significação. A SEMOR foi criada e com ela a modernização apareceu como nova ordem, ao incluir a variável ambiental em um corpo conceitual. A nova conceituação valeu, tomou forma e algum conteúdo, mas não chegou a fixar doutrina. Seus divulgadores não foram longe o suficiente para cristalizar o termo. Ficou, contudo, a contribuição filosófica, que caminhava em paralelo com a moderna teoria das organizações, ou seja, dando maior relevância aos aspectos exógenos, sem descuidar dos aspectos endógenos. A desburocratização surge no cenário nacional, logo após o General João Batista de Figueiredo tomar posse na Presidência da República. Ressurge Hélio Beltrão, como Ministro Extraordinário e com ele uma nova perspectiva dos problemas da administração pública. O tratamento dado é de apreço, respeito ao usuário,

por meio de ataque direto a tudo que prejudicasse, ou melhor, que retardasse a solução das questões com o cidadão e com as empresas. Assim, HÉlio Beltrão, deu nova vestimenta à abordagem da problemática da administração pública, ao deixar explicitamente declarado que as alterações nos organismos públicos dependem, essencialmente, de disposição política de querer mudar. E esta determinação está vinculada ao exercício do poder.

Por tudo isso, consideramos que a nossa conceituação sobre reforma administrativa se insere no mesmo contexto da mudança organizacional. Entendemos a reforma administrativa como sendo um processo originado e apoiado pela administração superior de intensa dinamicidade na criação, manutenção e adaptação da máquina burocrática do Estado, com destaque para a disposição ótima de seus recursos materiais, financeiros e, sobretudo, humanos, cujo escopo maior é o de tornar a administração eficiente e eficaz na resposta às constantes e mutantes demandas ambientais, condicionantes que são do incremento da credibilidade pública.

É desta maneira que percebemos o percurso a ser percorrido pelos condutores dos processos de mudança na administração pública. As alterações na máquina burocrática exigem uma movimentação constante na busca da eficiência, mensurada internamente pelos órgãos públicos componentes da administração - e da eficácia - mensurada pelas respostas externas ao meio-ambiente. E para que isso aconteça é primordial a adequação dos recursos à disposição dos órgãos públicos

O recurso de natureza humana, por ser o mais complexo, é o

que merece extremos cuidados. A administração pública caminhará, ainda que lentamente, se faltarem os recursos tecnológicos, estratégicos e os de natureza financeira. Todavia, permanecerá inerte, ou caminhará erroneamente, enganosamente, se o seu principal insumo não se dispuser a contribuir para o objetivo mais amplo, o da satisfação pública de seus atos. Os meios e modos de se atingir a incrível turbulência ambiental serão derivados da melhor escolha das estratégias formuladas, tarefa essa cada vez mais complexa, devido às transformações de toda sorte nas variáveis ambientais e políticas, base em que se fundamenta a estratégia na administração pública. A determinação política de mudar, ou mesmo a solução da estratégia do encaminhamento, aprovação e implementação, está indissolivelmente ligada ao sucesso da empreitada. A estratégia aplicada tempos atrás, pode ser de utilidade duvidosa hoje, mas recomendável num futuro próximo. E a boa ou má escolha da estratégia a ser adotada vai determinar o maior ou menor grau de confiança do público, usuário ou não, de seus serviços.

Finalizando, entendemos que a mudança organizacional, conceituada anteriormente e reforma administrativa, conceituada logo acima, guardam extrema proximidade. Os componentes comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico apontados na mudança organizacional são os componentes que devem ser acionados no mapeamento das reformas administrativas. A ação para a reforma deve também ser articulada, planejada e operacionalizada pelos recursos humanos ativamente dispostos. A diferenciação que traçamos entre ambas as conceituações é

que a reforma administrativa tem cunho exclusivamente a nível de governo e suas respostas, por via de consequência, exigem alta qualidade, pois a destinação de suas ações é para uma clientela gigantesca e que inclui, forçosamente, as entidades de economia privada. Já a bibliografia em torno da mudança organizacional objetiva essencialmente a empresa privada e o seu segmento específico.

Todavia, as observações que fizemos em torno da reforma administrativa e que são calcadas na leitura e interpretação de obras específicas, da legislação, dos pronunciamentos de parlamentares nas casas do Congresso Nacional, periódicos de grande e restrita circulação e, finalmente, de pesquisa realizada com estudiosos e praticantes dos movimentos reformistas na administração pública federal brasileira, não têm encontrado correspondente na prática. Veremos nos capítulos seguintes que os vários movimentos reformistas (implementados ou não) não foram conduzidos conforme sugere a literatura. Há um *gap* extraordinário entre os avanços teóricos e a realidade de nossas reformas.

Na prática temos alguma dificuldade em perceber os componentes comportamental, tecnológico e estratégico, sendo valorados com a mesma intensidade que o componente estrutural. Esses quatro componentes são tratados ao longo de todo o trabalho e, inclusive, as vinte e seis questões formuladas na pesquisa, buscam atender à nossa tese, segundo a qual, a reforma administrativa e a mudança organizacional, embora semelhantes no plano teórico, distanciam-se na medida em que as

reformas administrativas transpõem o plano teórico para o campo da aplicação prática, quando são ou não verdadeiramente implementadas.

3 A LEI Nº 23: O PRIMEIRO MOVIMENTO

Logo após a descoberta do Brasil foram criadas as Capitânicas Hereditárias e o Governo-Geral. A história configura essa situação - entre outros aspectos - como a organização de uma estrutura administrativa que visou dar ao Brasil o primeiro plano de ação do Governo. Poderíamos, então, considerar esse esforço inicial como a primeira mudança em nossa administração pública, mudança que atravessou toda área conhecida do Brasil. Mudança, talvez, fosse um termo difícil de aplicar, pois partiu-se da não organização sistematizada para a primeira formalização. Mas, enfim, esse registro é feito por estudiosos e, até mesmo, Hélio Beltrão considera ser este o primeiro ato de imposição - de cima para baixo - que terminou por dar a primeira estrutura administrativa ao país.

Mas, também, poderíamos imaginar que a Abertura dos Portos teria sido o primeiro grande marco da administração pública. Como sabemos, em 1808 a família real portuguesa se deslocou para o Brasil - Rio de Janeiro, especificamente, e plantou aqui a capital de todo o império português. Naturalmente, houve uma maior burocratização - burocracia rudimentar, mas havia - dos serviços prestados pelo setor público. Antes, o objetivo era arrecadar e enviar à Lisboa o fruto da exploração portuguesa no Brasil. Com a fixação da família real no Brasil houve, em curto espaço de tempo, a criação de cargos e, mais tarde, órgãos de apoio à majestade imperial. Dessa forma, surgiram, em 1808, os Ministérios da Fazenda, Guerra

e Estrangeiros e da Marinha e Domínios Ultramarinos,⁴⁶ tendo como origem os cargos de Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Brasil e da Fazenda, da Guerra e Estrangeiros e dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos.

Desse momento em diante, passaram a ocorrer constantes adições e subtrações ministeriais, conforme chegamos a mencionar na breve história da administração pública que contamos em páginas anteriores.

Contudo, o primeiro movimento administrativo de alterações relevantes e de repercussão efetivamente nacional, assim considerado por estudiosos de administração, teve como origem o estabelecimento da República Federativa do Brasil.⁴⁷ A mudança política provocou uma melhor reunião dos serviços de responsabilidade da União. Assim, a Lei nº 23 reorganizou o primeiro escalão do Poder Executivo, que passou a ser formado pelos Ministérios (coluna da esquerda) em substituição aos Ministérios do Brasil-Império (coluna da direita).

BRASIL-REPÚBLICA

BRASIL-IMPÉRIO⁴⁸

Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda
Ministério da Guerra	Ministério da Guerra
Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas	Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	Ministério da Justiça Ministério do Império
Ministério das Relações Exteriores	Ministério dos Estrangeiros

⁴⁶ BRASIL. Leis, decretos, etc. Coleção das Leis e Decretos. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1891.

⁴⁷ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decretos do Governo Provisório. Decreto nº 1. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1891.

⁴⁸ Todos constituídos em 1823, à exceção do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, criado em 1861.

Aparentemente, a necessidade de reorganizar os serviços da administração pública, vinculava-se, principalmente, à nova ordem instituída. As alterações estruturais foram poucas e, a rigor, houve troca de alguns rótulos.

A Lei nº 23 extinguiu alguns órgãos subordinados ao Ministério da Fazenda. Foram extintas a Secretaria do Tesouro, o Tribunal do Tesouro Nacional, as Tesourarias da Fazenda e Coletorias aonde já houvesse alfândegas, transferindo-se para estas e, mais especificamente, para uma nova unidade a ser criada, as atribuições daqueles órgãos.

Ainda na Lei nº 23 nós encontramos o primeiro artigo de lei que manifesta, claramente, as decisões que o Poder Executivo poderia tomar no plano de reformulação e aperfeiçoamento administrativo. O texto diz que "nos regulamentos e instruções que fizer e expedir sobre o serviço dos vários ministérios, de acordo com as suas novas necessidades e em conformidade com a presente lei, o Poder Executivo os organizará, alterando quando convier, a distribuição, divisão e denominação dos serviços atuais e melhorando a classificação do seu pessoal e fazendo para isso as transferências precisas, contanto que daí resulte, sem prejuízo da boa ordem dos trabalhos e dos direitos auferidos por lei, maior facilidade no expediente ou redução na despesa".

Esse artigo de lei serve para demonstrar a forma de envolvimento do primeiro governo da República. A mudança estrutural estava gerando mudanças em toda a administração pública. O Marechal Deodoro da Fonseca mostrou no parágrafo desse mesmo artigo, o que viria a ser, dali em diante, uma preocupação

constante de todos os governos: a estabilidade do funcionário público. Este parágrafo diz que "aos empregados dos Ministérios ou repartições extintas por esta lei ficam garantidos todos os direitos adquiridos e o Governo é obrigado a aproveitá-los nas reorganizações das secretarias que subsistirem, segundo as conveniências do serviço, mas respeitados em todos os casos os seus vencimentos e categorias". O pessoal que excedesse o quadro ficava lotado em qualquer outra repartição até ser, definitivamente, aproveitado.

3.1 Apreciação crítica específica

A Lei nº 23, como dito acima, não inovou. Reorganizou a administração pública, dando-lhe uma vestimenta republicana. E aí reside o seu mérito e a sua inclusão no rol dos movimentos relevantes de transformação da administração pública.

Foi a primeira transformação que a república experimentou.

A lei mostrou, também, a disposição do governo em legislar no sentido de ver sua incipiente burocracia funcionando sem maiores sacrifícios do público, usuário de seus serviços ou com a redução na despesa, mantendo dessa maneira, níveis compatíveis com o que se deseja na busca da regularidade orçamentária.

O aspecto interessante e relevante é a estabilidade ao emprego garantido no parágrafo único do artigo 11, já comentado. Apenas nos anos 30 a administração pública busca uma nova reforma, através de Getúlio Vargas.

A expectativa do autor ao coletar dados sobre a Lei Nº 23 não era a de encontrar um movimento que privilegiasse todos os componentes de uma mudança na organização federal. Esperava encontrar, como de fato encontrou, as primeiras bases da estrutura organizacional que hoje são encontradas no plano federal.

O legislador procurou na Lei nº 23, adaptar a estrutura ao novo regime político e não se descuidou, como vimos acima, de proteger o funcionário público, prometendo não interromper a trajetória de cada um, motivada pelas alterações estruturais que o diploma assinalava.

A ênfase é inteiramente estrutural e, nem se poderia imaginar de uma forma diferente. A própria administração, como estudo sistematizado, mal havia iniciado e estava bem distante de nossas terras e de nossas preocupações.

A Lei nº 284 é o próximo momento relevante na administração pública federal brasileira. Ocorre em 1938, com Vargas no poder. A rigor, o tratamento dado à administração federal é semelhante ao da Lei nº 23: estabelecimento de novos órgãos com o fito de auxiliar a Presidência da República a administrar o país. A ênfase é integralmente no suporte estrutural, com algumas nuances de percepção de outros componentes.

E M T E M P O

A Fundação Casa de Rui Barbosa, no Rio de Janeiro, publicará proximamente uma pesquisa sobre a administração no Poder Executivo, que cobre o período compreendido entre 1889 e

e 1930. A pesquisa, coordenada por Francisco de Assis Barbosa, membro titular da Academia Brasileira de Letras e diretor do Centro de Estudos Históricos da FCRB, tem como objetivo levantar apenas a legislação indicativa das transformações, a nível estrutural ou de procedimentos, dos órgãos da administração pública, no Poder Executivo. A pesquisa, conta com cerca de 1.200 páginas.

4 A LEI Nº 284: A PRELIMINAR DASPIANA⁴⁹

Com a instalação do governo provisório em 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas iniciou uma nova filosofia reformista e que viria, mais tarde, beneficiar, além da máquina administrativa, o próprio servidor público. É Beatriz Wahrlich quem aponta o discurso de Vargas como basilar na sua determinação de mudança.⁵⁰ Num certo momento, diz Vargas "... 3. Difusão intensiva do ensino público, principalmente, técnico-profissional, estabelecendo, para isso, um sistema de estímulo e colaboração direta com os Estados; 4. Instituição de um Conselho Consultivo, composto de individualidades eminentes, sinceramente integradas na corrente de idéias novas; 5. nomeação de comissões de sindicância para apurarem a responsabilidade... relativamente ao emprego dos dinheiros públicos... 10. Consolidação das normas administrativas, com o intuito de simplificar a confusa e complicada legislação vigente, bem como refundir os fundos do funcionalismo que deverá ser reduzido ao indispensável, suprimindo-se os adidos e excedentes; 11. Manter uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas improdutivas e suntuárias". Vargas preocupou-se, portanto, com o ensino técnico-profissional,⁵¹ com a criação de um organismo a ele subordinado e que fosse

⁴⁹ BRASIL. Leis, Decretos, etc. Coleção das Leis. Lei nº 284. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938, 1ª parte.

⁵⁰ WAHRLICH, Beatriz M. de S. O governo provisório de 1930 e a reforma administrativa. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 9, nº 4, 1975.

⁵¹ A administração como ensino técnico-profissional sistemático surge nessa época, um pouco mais à frente, contudo.

possuidor de idéias novas (aqui, a semente daspiana) e com a reformulação da administração pública com base, principalmente, em seus aspectos de eficiência e moral, conclusão também a que chegou Beatriz Wahrlich.

Com efeito, Vargas reorganizou o escalão ministerial, que até meados de 1930 mantinha praticamente a mesma formação do fim do século XIX. Houve apenas o desmembramento do Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, em Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e Ministério da Viação e Obras Públicas. Getúlio Vargas criou o Ministério da Agricultura, da Educação e Saúde Pública e, finalmente, vinculou o trabalho ao Ministério da Indústria e Comércio.

Segundo a Profa. Beatriz Wahrlich,⁵² Vargas iniciou o processo de reforma administrativa através da função social que ele considerava ser da mais alta relevância. Assim, instituiu os ministérios voltados à educação e saúde, trabalho e agricultura. Função do governo de caráter eminentemente social.

Mas não foi somente no plano social que Getúlio Vargas demonstrou suas inquietações como estadista, também, no plano da racionalização administrativa, quando procurou introduzir medidas de economia e eficiência através da pasta da Fazenda, responsável durante longo período pelas transformações administrativas no nível federal.

⁵² WAHRLICH, Beatriz M. de S. op. cit.

Até 1936, Vargas fez expedir uma série de documentos legais que procuravam dar melhor organicidade à estrutura da administração federal. E foi, nesse ano, que ele sancionou a lei do reajustamento dos quadros e dos vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabeleceu diversas providências que culminaram no caráter histórico dado à lei, não pelo reajuste dos quadros e dos vencimentos, razão inicial e principal do diploma legal; mas sim pela criação de um novo órgão.

A lei, dividida em seis capítulos, regulava a organização dos quadros, aqui incluindo todos os ministérios e criava o Conselho Federal do Serviço Público Civil e as Comissões de Eficiência.

A organização dos quadros nada mais foi do que uma melhor estruturação, com a formalização dos quadros de pessoal dos órgãos públicos participantes da lei do reajustamento. Por exemplo, o Ministério da Agricultura tinha o seu quadro compreendendo a Secretaria de Estado, Departamento Nacional de Produção Vegetal, Departamento Nacional da Produção Animal, Diretoria de Estatística da Produção e Diretoria de Organização e Defesa de Produção, e cada unidade teve o seu pessoal devidamente alocado.

O Conselho Federal do Serviço Público Civil, organismo responsável pela implantação do reajuste, juntamente com as Comissões de eficiência teve as suas atribuições discriminadas no artigo 10. Pela leitura do artigo é fácil compreender por que razão se deu tanto destaque à formação do Conselho. O Conselho foi o primeiro órgão normatizador da buro-

cracia federal em termos de mudança no plano organizacional e funcional. Senão, vejamos algumas de suas atribuições: estudar a organização dos serviços públicos e propor ao governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento; promover a realização de concurso de provas e títulos para provimento de cargos administrativos e técnicos e opinar sobre normas e planos de racionalização de serviços públicos elaborados pela Comissão de Eficiência. Não há, realmente, nenhuma dúvida na afirmação de que o Conselho representou o primeiro grande passo no trato da burocracia brasileira, principalmente, no encaminhamento das aspirações do servidor público que com o Conselho veio alargar - ainda que timidamente - o seu horizonte funcional.

As comissões de eficiência eram colegiados que deveriam funcionar em estreita articulação com o Conselho, órgão central. As funções das comissões eram a de atuar de forma semelhante ao Conselho, mas a nível setorial, por ministério. A rigor, uma descentralização administrativa que ainda hoje é tentada, com resultados de alguma expressividade. As comissões tinham como atribuições o estudo da organização dos serviços no ministério em que estivessem funcionando; propunha ao ministério as modificações que achavam necessárias à racionalização interna e, finalmente, informavam ao Conselho sobre as reclamações apresentadas pelos funcionários. Contudo, as Comissões de eficiência eram subordinadas ao Ministro onde estivessem atuando. Havia, portanto, uma subordinação hierárquica bem definida, inclusive, ainda, pelo fato de os membros das Comissões serem nomeados pelo Presidente da Repúbli

ca, após serem indicadas pelos Ministros.

A Lei nº 284 dispôs ainda sobre a contratação de pessoal extra-numerário⁵³ e sobre os valores de retribuição do salário, fixando, também, a competência para a alteração do padrão de vencimentos desses funcionários.

A justificativa para a indecisão da Lei nº 284 no rol dos movimentos relevantes de transformações de administração pública se deve essencialmente ao fato de que a lei criou o órgão central que antecedeu o DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público. E por que é uma lei que procurou abranger tanto a organização dos serviços públicos, como a administração de pessoal, ressaltando o mérito como fundamento para a ocupação de cargos no serviço público federal brasileiro.

Os objetivos da Lei nº 284 acabaram sendo absorvidos por objetivos mais amplos,⁵⁴ definidos no art. 67 da Constituição de 1937 que dizia: "Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um *Departamento Administrativo* com as seguintes atribuições: (o grifo é nosso) a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem

⁵³ Fora do quadro fixo de pessoal.

⁵⁴ WAHRLICH, Beatriz M. de S. Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 3, 1974.

feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária".

Essa enorme ampliação dos objetivos da Lei nº 284, mais especificamente do papel a ser desempenhado pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil, gerou o DASP, que nasceu - como veremos, logo a seguir - com responsabilidades das quais não daria conta.

4.1 Apreciação crítica específica

A lei do reajustamento não traz em si uma reforma administrativa, como imaginamos. Apenas enquadrou os cargos de administração pública, dando melhor contorno à estruturação dos órgãos públicos. E criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão que, praticamente com o mesmo pessoal, se transformou, mais tarde, por sua necessidade administrativa e pelo respeito à Constituição no conhecido DASP. E este é o grande mérito de Getúlio Vargas que, a exemplo de países mais desenvolvidos, criou um organismo de Administração Geral que lhe daria respaldo nas suas decisões administrativas mais relevantes, às vezes, não tão importantes e, também,

carregadas de sub-produtos de conteúdo extremamente político. A par disso, o Conselho serviria para cobrir a Presidência da República de uma aura de novidades e honestidade ao carrear para si, todos os inconvenientes que o ingresso do pessoal no serviço público trazia naquela época. Ainda nesta lei não percebemos nenhum movimento sólido no sentido de reforma da administração, mas é simples concluir que a existência de uma administração eficiente - ao estilo de outros países mais desenvolvidos - já fazia parte do elenco de preocupações do governo Vargas.

A Lei nº 284, repete, de certa forma, a Lei nº 23. A administração pública ainda incipiente, em termos de maior sofisticação, não necessitava de estrutura organizacional que respondesse mais adequadamente à demanda do governo ou às demandas ditadas pelo ambiente. Por isso, o legislador estava mais interessado em preparar um órgão que cuidasse de matéria concernente ao pessoal, bem como desse melhor tratamento aos órgãos públicos. A tecnologia vislumbrada era tão simples quanto à formação estrutural e funcionamento da administração pública e, basicamente, respondia às mínimas necessidades de utilização da máquina burocrática do Estado. A atitude da autoridade maior demonstrava interesse pelo funcionalismo público, principalmente, no tocante à boa remuneração em troca do trabalho de cada um. Não mais do que isso. A instituição do DASP e sua atuação é o capítulo que segue contando a história de nossa administração pública. E que contou - a partir do DASP - com um órgão central responsável pela administração pública, nas suas mais importantes fun-

ções, e cuja existência trouxe para o país o benefício da administração pública cuidada sistemática e criteriosamente. Tivemos a eficiência como pedra de toque de nossa administração pública prevalecendo por muito tempo.

E, assim, prosseguiu a evolução da administração pública federal brasileira, com a instituição de um conselho que, em período curto, se transformou num órgão centralizador de todo o processo administrativo, promovendo a participação dos primeiros profissionais de formação especializada.

5 A INSTITUIÇÃO E ATUAÇÃO DO DASP:⁵⁵ O PRIMEIRO ÓRGÃO
CENTRAL DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

5.1 Preliminar

É comum ouvirmos que a história da administração pública federal brasileira pode ser contada com comentários a favor e comentários contra a atuação do DASP, mas, não poderá ser contada *sem* o DASP.

Getúlio Vargas, cumprindo compromisso político que havia assumido em discurso público, nomeou uma comissão mista⁵⁶ encarregada de propor uma reforma econômico-financeira. Esta comissão deveria rever a política tributária; apresentar alternativas para a redução das despesas públicas; rever os vencimentos dos funcionários civis e militares e formular um plano de reorganização econômico-social que, a rigor, incluía os itens anteriores. Da comissão mista foi organizada uma subcomissão, mais tarde, conhecida como Subcomissão Na-

⁵⁵ DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público. Mesmo quando intitulado Departamento de Administração do Pessoal Civil, o DASP manteve em lei, a mesma sigla. Ver Decreto-Lei nº 200, art. 115.

A instituição e atuação são tratados aqui na forma ininterrupta até os dias de hoje. Portanto, em nome de uma maior compreensão do papel do DASP, quebramos a história evolutiva dos movimentos reformistas. Mas voltaremos à evolução, no capítulo seguinte. O mesmo acontecerá mais à frente quando tratarmos do SEMOR. Secretaria de Realizações e Reforma Administrativa, que é o segundo órgão central para assuntos de reforma administrativa de ação operacional, planificadora e normalizadora.

⁵⁶ Comissão formada com autoridades dos poderes executivo e legislativo.

buco,⁵⁷ responsável, então, pelo estudo e apresentação de propostas específicas sobre o reajustamento dos quadros do serviço público civil. Essa proposta foi encaminhada e depois de alguns conflitos, uma terceira comissão, conhecida como a comissão do reajustamento, realizou o que, mais tarde, se transformou na Lei nº 284, que criava o Conselho Federal do Serviço Público Civil, embrião do DASP.

Beatriz Wahrlich ao comentar a participação do Conselho, apontou dois campos específicos de atuação: "a organização e o aperfeiçoamento dos serviços públicos e a administração dos recursos humanos de administração pública, sob a égide do sistema do mérito".⁵⁸

Com efeito, o Conselho abriu vinte concursos públicos, nos seus vinte meses de atuação. E o rigor que o Conselho impunha ao mérito pode ser entendido num trecho de um de seus relatórios (não publicado) e datado de 1938 "... esse sistema de julgamento que assegurava não só a mais completa isenção de qualquer suspeita malévola quanto à lisura das decisões, mas ainda a mais justa, exata e perfeita apreciação dos valores relativos das diversas provas e, portanto uma classificação final exatamente correspondente à realidade dos méri-

⁵⁷ Subcomissão liderada por Maurício Nabuco, filho de Joaquim Nabuco e considerado por Beatriz Wahrlich, o pioneiro da reforma administrativa no Brasil.

⁵⁸ WAHRLICH, Beatriz M. de S. Institucionalização da reforma administrativa: a atuação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e da Comissão Permanente da Padronização (1936 a 1938). Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 4, 1976.

tos".⁵⁹ Tratava-se de concurso público para preenchimento do cargo de Cônsul de terceira classe e que se realizou pela primeira vez fora do âmbito do Itamaraty. E o Conselho conseguiu o reconhecimento público com a sua imparcialidade e objetividade na realização dos concursos e que o DASP soube manter até os nossos dias.

Beatriz Wahrlich considera que o conselho atuou efetivamente em sua curta existência. Sua função judicativa⁶⁰ representou sua maior contribuição à racionalização e maior eficiência do serviço público, pois trabalhou no sentido de implementar integralmente na própria lei que o criou, a Lei nº 284. Além disso, o fato de o conselho insistir no sistema do mérito acabou carreando para o DASP, maior prestígio popular, embora desagradasse alguns "empregadores".

E assim, com um saldo positivo no trabalho que se comprometeu a cumprir, o Conselho foi transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público, conforme preceito constitucional da Carta de 1937 e a competente expedição do diploma legal, em 30 de julho de 1938.⁶¹ Nesse mesmo diploma legal as comissões de eficiência foram reorganizadas.

⁵⁹ WAHRLICH, Beatriz M. de S. Ibid.

⁶⁰ Interpretação e jurisprudência da Lei nº 284.

⁶¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Coleção de Leis. Decreto-Lei nº 579. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1939.

5.2 A Ascensão

O DASP foi instituído com o *status* de Ministério. Era subordinado diretamente ao Presidente da República e o cargo de seu titular era Presidente,⁶² mais tarde, alterado para Diretor-Geral, e que vigora até hoje. O quadro de competência era extremamente amplo. Competia ao DASP: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e da eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público. Esta competência aloca ao departamento a função de organização e racionalização do serviço público. A referência à economia e eficiência reforçava o seu direito de organizar e racionalizar qualquer agência pública; b) organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados. O DASP teve enorme dificuldade em cumprir esta função. A elaboração do orçamento pelo DASP, ficou, praticamente, restrita ao texto legal; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, a execução orçamentária. Vale o mesmo comentário feito na letra b, as dificuldades foram as mesmas; d) selecionar os

⁶² Luiz Simões Lopes foi seu primeiro titular, e hoje é Presidente da Fundação Getúlio Vargas.

candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal⁶³ e os do magistério e da magistratura. Aqui reside a grande contribuição do DASP. Seguindo a experiência do CFSPC, o DASP continuou a elaboração e aplicação de concursos públicos e, embora, não apareça no corpo da lei, o recrutamento também era de sua competência; e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União; f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos; g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidas à sanção; h) inspecionar os serviços públicos; i) apresentar anualmente ao Presidente da República, relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento. Em síntese, o DASP tomou a responsabilidade de exercer as funções de: organização e métodos, programação e execução orçamentária, administração do pessoal, administração de material, inspeção e fiscalização e assessoria geral ao Presidente da República.

Para desenvolver o quadro de competências, o departamento ficou estruturado da seguinte forma:

Conselho Deliberativo⁶⁴

Presidência

Divisão de Organização e Coordenação

Divisão do Funcionário Público

⁶³ Hoje, Senado Federal.

⁶⁴ Conselho formado pela totalidade dos Diretores de Divisão, mais o Presidente do DASP.

Divisão do Extra-numerário

Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento

Divisão do Material

Biblioteca

Serviço de Comunicações

Serviço de Mecanografia

Serviço de Material

Serviço de Publicidade

Complementando a estrutura organizacional do órgão, o Presidente da República, Getúlio Vargas, recriou as Comissões de Eficiência em cada ministério. Essas comissões tinham atribuições semelhantes às Comissões de Eficiência vinculadas ao órgão antecessor do DASP, o CFSPC. As comissões eram - como anteriormente - hierarquicamente subordinadas ao Ministro respectivo e funcionalmente estavam ligadas à Presidência do DASP. A função maior dos *daspínhos*, como ficaram conhecidos, era a de servir como intermediários entre o DASP e o Ministério onde estivessem fisicamente localizados. Com essa formação o departamento prosseguiu o esforço de reduzir a níveis mínimos os problemas administrativos do setor público e, principalmente, combater o nepotismo vigente àquela época.⁶⁵

Sob a ditadura de Vargas, observa Siegel,⁶⁶ o órgão conseguia agir eficientemente no sentido da moralização do ingres

⁶⁵ WAHRLICH, Beatriz M. de S. Administração de pessoal; princípios e técnicas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.

⁶⁶ SIEGEL, Gilbert. The vicissitudes of governmental reform in Brazil. High Wycomb, England, University Microfilms Limited, 1964.

so no serviço público. Inclusive participou do Decreto-Lei nº 1713, que foi o primeiro estatuto dos funcionários públicos civis da União.

5.3 Os conflitos e o declínio

Após a queda de Vargas, o órgão foi reformulado e o patrimonialismo ressurgiu pelas mãos do novo Presidente da República, José Linhares. Contudo, Linhares recuou e o sistema de mérito voltou a vigir, não na plenitude desejada pelo órgão responsável, mas, enfim, voltou. Mesmo assim, José Linhares, corroe a estrutura organizacional fazendo com que muitos dos seus técnicos saíssem para outros órgãos ou mesmo para o setor privado.⁶⁷

Em 1950, novamente sob o Governo Vargas, o órgão foi fortalecido. Participou do Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) na sua implementação, elaborou o estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União que, aprovado pelo Parlamento, voltou ao DASP, para a sua aplicação, não apenas no que concerne à regulamentação, mas também em termos da sedimentação de sua jurisprudência.⁶⁸ Contudo, foi em 1953, que a Presidência marcou a presença do DASP, encaminhando ao

⁶⁷ O DASP perdeu as funções de material e de pessoal (no que dissesse respeito aos Ministérios).

⁶⁸ Lei nº 1711, de 28.10.1952, que alterava o Decreto-Lei nº 1713, de 1939.

Congresso Nacional, o projeto de lei, propondo a reforma administrativa⁶⁹ da União.⁷⁰ O texto foi arquivado, e o DASP retornou à sua posição de expectativa frente ao novo governo que se aproximava.

Juscelino Kubitschek de Oliveira assume o Governo e não prestigia o DASP, como Vargas, embora tenha criado uma comissão de simplificação burocrática (COSB), objetivando dar um impulso aos estudos de reforma administrativa. A COSB funcionaria vinculada ao DASP e tinha como atribuições: estudar os meios de descentralização dos serviços, mediante delegação de competência, fixação de responsabilidades e prestação de contas da autoridade, pela execução dos trabalhos sob sua jurisdição; promover medidas junto aos Ministérios quanto ao exame da situação atual e supervisionar as atividades das subcomissões (que funcionavam em cada ministério).⁷¹ Contudo, os registros dos trabalhos desenvolvidos pela COSB são poucos, demonstrando, assim, que o resultado final não foi muito positivo ou pelo menos digno de citação nas publicações especializadas.

O DASP, com JK, retornou às suas tarefas de rotina e mergulhou no plano de reclassificação que tanta celeuma causou na sua tramitação pelo Legislativo, embaraçando o órgão, com

⁶⁹ Esta foi a primeira vez que o termo reforma administrativa apareceu da forma clara e explícita num texto, emanado do Poder Executivo. Legalmente, foi usado pela primeira vez no Decreto-Lei nº 200.

⁷⁰ Projeto da Lei Nº 3563, de 31.08.1953.

⁷¹ Criada pelo Decreto nº 39510, de 4 de julho de 1956.

pronunciamentos cãusticos que refletiam um profundo desgaste da sua imagem.

Os anais da Câmara dos Deputados registram um número razoável de parlamentares que usaram da palavra para apontar falhas no DASP. É nesse período que começam as discussões sobre o plano de reclassificação de cargos, afinal sancionado em 12 de julho de 1960.⁷² O Deputado Armando Lopes pediu aumento de vencimentos do funcionalismo enquanto não era aprovado o plano de reclassificação, e criticava o DASP.⁷³ O Deputado Rogê Ferreira, apresentou requerimento solicitando informações sobre um concurso realizado pelo DASP, cujos candidatos aprovados não foram nomeados.⁷⁴ O Deputado Celso Peçanha critica o DASP como sendo um "órgão que procura sempre perseguir ou rebaixar a situação dos funcionários de menor categoria".⁷⁵ O Deputado Oliveira Franco em vários pronunciamentos atacou o que ele considerava ser a administração anárquica. Num de seus pronunciamentos pedia a proibição de

⁷² Lei nº 3780.

⁷³ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Pronunciamento do Deputado Armando Lages, vol. VIII, Sessões de 11 a 17 de maio de 1956, p. 664.

⁷⁴ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Requerimento do Deputado Rogê Ferreira. Vol. X, Sessões de 23 a 28 de maio de 1956, p. 255.

⁷⁵ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Pronunciamento do Deputado Celso Peçanha, Vol. XV, Sessões de 22 a 27 de junho de 1956, p. 301.

nomeações ou mesmo admissões, para o provimento de cargos públicos federais com o objetivo técnico-administrativo de permitir ao governo reajustar a sua máquina burocrática.⁷⁶ E voltou em setembro para criticar mais uma vez o DASP, ao fazer um pronunciamento no qual considerava o plano de reclassificação de cargos anti-técnico e que alargava a competência do DASP, no que ele era contrário.⁷⁷

Essas críticas, durante o Governo Kubitschek, foram comuns em toda a sua trajetória. Havia elogios, mas, sem dúvida, muito poucos se compararmos com as críticas. O Deputado Último de Carvalho, por exemplo, num pronunciamento em plenário elogiou a ação do DASP.⁷⁸

No Senado Federal podemos encontrar citações, menções, pronunciamentos, requerimentos voltados para os problemas da administração pública, mas não encontraremos comentários cáusticos em relação ao DASP, como na Câmara dos Deputados. Em 1959, por exemplo, o Senador Cunha Mello reclamava a ausência de informações sobre o projeto de reclassificação do funcionalismo.⁷⁹ Assim, como outros Senadores, reclamavam pro-

⁷⁶ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Pronunciamento do Deputado Oliveira Franco, Vol. XXII, Sessões de 30 de julho a 3 de agosto de 1956, p. 14.

⁷⁷ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Pronunciamento do Deputado Oliveira Franco, Vol. XXX, Sessões de 17 a 20 de setembro de 1956, p. 192.

⁷⁸ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Pronunciamento do Deputado Último de Carvalho, Vol. XVIII, Sessões de 25 de julho a 19 de agosto de 1957, p. 583.

⁷⁹ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Anais. Pronunciamento do Senador Cunha Mello, Sessões 154^a a 170^a, novembro de 1959, p. 176.

vidências com relação a cursos, concursos, chamada de candidatos aprovados e problemas outros de pequena relevância.

Juscelino criou a CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, descrita e comentada a seguir, e vinculou-a à Presidência, não envolvendo o DASP a nível de ajuda substancial.⁸⁰

No curtíssimo período no qual Jânio Quadros exerceu a Presidência da República, chegou a ocorrer uma certa expectativa com relação ao papel que o DASP poderia desempenhar nos anos seguintes. Jânio exigiu que os funcionários públicos trabalhassem exclusivamente em seus cargos na administração pública.

O DASP chegou a ser acionado no sentido de desenvolver programa de treinamento com a finalidade de fortalecer as normas que regulavam o serviço público, como também, de proporcionar treinamento orientado para u'a melhor adaptação do funcionário público. Esses planos, todavia, foram deixados de lado com a renúncia de Jânio Quadros.

O Governo João Goulart chegou a assumir um compromisso explícito com a reforma administrativa. Criou a Comissão Amaral Peixoto e deu à comissão a responsabilidade de preparar, em nove meses, o projeto de lei orgânica do sistema administrativo federal. A participação se limitou à contribuição de seis técnicos e mais o seu diretor, cuja contribuição maior

⁸⁰ A COSB embora criada por Juscelino Kubitschek, não manteve nenhuma relação com a CEPA, que era comissão de alto nível.

foi haver colaborado na revisão do capítulo referente ao Ministério da Agricultura. O projeto contou com a colaboração de cento e doze profissionais, entre civis e militares. No agradecimento que fez, o então Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, Deputado Ernani do Amaral Peixoto não mencionou, em nenhum momento, a participação do DASP, donde é simples concluir a não participação do órgão, embora no corpo do anteprojeto o DASP fosse mencionado como um dos orgãos responsáveis pela institucionalização da reforma, que acabou não acontecendo.

Em 1966, próximo à edição do Decreto-Lei nº 200, o órgão estava ameaçado de desaparecer. A comissão de alto nível encarregada de preparar o decreto-lei chegou a sugerir a sua extinção. A reação dos ex-técnicos, ex-diretores e de seu ex-presidente foi surpreendente. Uma obra chamada Depoimentos sobre o DASP foi publicada pelo seu Serviço de Documentação e podemos considerá-lo um instrumento de auto-avaliação da maior dignidade. Nas cento e dez páginas há somente defesa da instituição com explicitação de seu passado relevante, sem ataques a pessoas ou órgãos. Os depoimentos são, inegavelmente, fortes no sentido da preservação da sua existência. Luiz Simões Lopes foi o mais áspero na defesa da manutenção do órgão. São suas as palavras que se seguem: "...Divergi, portanto, dos ilustres membros da Comissão de Reforma Administrativa,⁸¹ quando decidiram *por tomada de votos* (o grifo

⁸¹ O correto seria Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA).

é nosso) destruir o DASP e adotar várias outras diretrizes dos quais discordo frontalmente, não obstante, a comissão ser subordinada ao meu particular amigo e eminente brasileiro Roberto Campos ... que o DASP recrutou, através do concurso público. Exonerei-me da Comissão ... para poder dizer... que considero a reforma inadequada e a destruição do DASP erro gravíssimo ... a liquidação do DASP é um crime contra os altos interesses da administração pública".⁸²

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, produto acabado da comissão supra-citada por Luiz Simões Lopes, deu nova roupagem ao DASP, tendo até, como mencionamos anteriormente, trocado a nomenclatura do órgão.⁸³ O Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) passou a ser o *órgão central do sistema de pessoal* (o grifo é nosso), responsável pelo estudo, formação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração do Pessoal Civil da União. No detalhamento das obrigações não há nenhuma referência a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, há, sim, dez atribuições e que já pertenciam ao órgão. A menção ao aperfeiçoamento de pessoal está contida no art. 121 que diz textualmente. "as medidas relacionadas com o recrutamento, seleção, aperfeiçoamento e adminis-

⁸² BRASIL. Departamento Administrativo do Serviço Público. Depoimentos sobre o DASP. Brasília, Serviço de Documentação, 1966.

⁸³ A rigor o DASP foi extinto. Veja comentários na apreciação crítica específica, a seguir.

tração do assessoramento superior da Administração Civil, do aperfeiçoamento de pessoal para o desempenho dos cargos em comissão ... constituirão encargo de um Centro de Aperfeiçoamento, órgão *autônomo* vinculado ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil".⁸⁴ (o grifo é nosso)

Em 9 de abril de 1969, o decreto 64.339 criou a Comissão de Reforma de Pessoal Civil, que se tornou responsável pelos estudos de um plano que reclassificasse os cargos da administração federal, cuidasse de um novo Estatuto do Servidor, e, reorganizasse o DASP, desvinculando, momentaneamente, o órgão da Presidência da República.

Com base em estudos foi realizada a descentralização de decisões que passaram aos órgãos setoriais de pessoal, reservando ao órgão central (DASP) a orientação normativa.⁸⁵ Isto proporcionou melhor distribuição da carga de trabalho e deu a cada órgão setorial as funções compatíveis com a sua finalidade, possibilitando o exame e a decisão da totalidade dos processos de enquadramento e de readaptação.⁸⁶

Os decretos de nº 64.925, de 5 de agosto de 1969 e o de nº 797 (decreto-lei), de 27 de agosto de 1969 reduziram ainda a área de influência do DASP, com a outorga aos ministérios para aplicação e fiscalização do regime de tempo integral e de

⁸⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-Lei nº 200. Diário Oficial (suplemento), Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 27 de fevereiro de 1963. Retificado no Diário Oficial de 8 de março e 30 de março de 1967.

⁸⁵ Decreto-Lei nº 625, de 11 de junho de 1969.

⁸⁶ ABREU, Glauco Lessa de. O DASP e a reforma administrativa. Revista do Serviço Público, Brasília, jan./abr. 1970.

dicação exclusiva e passando aos Ministérios e Autarquias de grande porte o processo seletivo de pessoal. Com essas alterações e mais as instruções do decreto nº 66.222, de 17 de fevereiro de 1970, o órgão passou a exercer funções de gestão normativa, coordenadora e controladora.

A implementação do plano de classificação de cargos,⁸⁷ iniciada no Governo Médici e complementada durante o governo Geisel, trouxe ao órgão inúmeras dificuldades. Na Câmara, as manifestações eram de censura com relação a rigidez que o DASP conduziu o processo. Em 1975, o Deputado Odacir Klein criticava o atraso na implantação do plano.⁸⁸ Enquanto que o Deputado Ernesto de Marco se pronunciava a respeito dos grupos ou minorias que estavam interessadas em atrasar a implantação do plano.⁸⁹ Em julho de 1976, o Deputado Freitas Nobre informou ao plenário que o DASP autorizou os órgãos de pessoal a apresentarem propostas de retificação do decreto de implantação.⁹⁰ E dois anos depois o Deputado Peixoto Filho criticou o DASP por não ter feito a revisão prometida do plano de classificação de cargos para reparar as injustiças cometidas contra os funcionários públicos.⁹¹

⁸⁷ Lei nº 5.465, de 10 de dezembro de 1970 e Decreto nº 80.602, de 24 de outubro de 1977.

⁸⁸ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Pronunciamento do Deputado Odair Klein, Sessões de 17 a 21 de março de 1975, vol. 1, nº 2, p. 736.

⁸⁹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Pronunciamento do Deputado Ernesto de Marco, Sessões de 15 a 28 de maio de 1975, vol. 1, nº 6, p. 2.755.

⁹⁰ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Pronunciamento do Deputado Freitas Nobre, Sessões de 31 de maio a 14 de junho de 1976, vol. 2, nº 7, p. 4.743.

⁹¹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Pronunciamento do Deputado Peixoto Filho. Sessões de 15 a 30 de maio de 1978, vol. 4, nº 6, p. 4.324.

O DASP em convênio com a SEMOR - Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa realizou juntamente com a EBAP - Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, um painel sobre a avaliação de desempenho no Serviço Público Federal, no ano de 1978. Participaram a Prof.^a Beatriz Wahrlich, a Prof.^a Maria do Socorro Vieira de Carvalho e Roberto da Matta. Justificava-se o painel, em virtude das opiniões conflitantes a respeito da nova sistemática de avaliação do desempenho. Como sabemos, a avaliação do desempenho nunca logrou melhores resultados na administração pública brasileira. A avaliação sempre se dava "para cima" e era praticamente impossível encontrar um funcionário público com baixo índice em sua avaliação. O DASP, em meados de 1966, resolveu abandonar a avaliação utilizada até então. Quase dez anos se passaram até que fosse implantada uma nova sistemática. Nessa tentativa, o governo, através do DASP, partiu para a distribuição forçada, ou seja, o dirigente somente poderia avaliar os seus subordinados segundo os seguintes valores: 20% para o conceito Muito Bom (MB); 70% para Bom (B); e 10% para regular (R). Havia algumas alterações permitidas, mas o sistema, mesmo assim, poderia ser considerado inflexível. Esta sistemática levava, também, a comparação entre unidades dentro das mesmas instituições.

O resultado do painel apontou algumas inconsistências que justificavam a opinião de muitos contra o sistema, inclusive, do próprio Poder Legislativo, como vimos, através de três pequenos trechos de pronunciamentos feitos no plenário da Câmara dos Deputados. A Prof.^a Maria do Socorro Macedo Vieira de

Carvalho viu na sistemática algumas imperfeições, e dentre elas:⁹² as percentagens ficam sem sentido quando aplicadas a pequenos grupos. Por exemplo, uma repartição com 10 funcionários, onde 1 é regular, 7 bons e 2 muito bons. Imagine mos uma unidade com menos de 10 funcionários; dificuldades de combinação de grupos (é possível garantir que os 10% de desempenho mais baixo de um grupo estejam no mesmo nível de 10% de desempenho mais baixo de outro); conflitos inevitáveis entre os responsáveis pela direção dos sistemas de avaliação e os administradores que fazem a classificação.

O Cel. Darcy Siqueira, Diretor-Geral do DASP, à época da implantação, prossegue Maria do Socorro, considerava que o processo não era sequer bom, mas foi a única solução encontrada para obrigar o estabelecimento de uma discriminação entre os servidores, uma vez que assegura, de início, uma separação dos servidores em três grupos distintos. Esta colocação do ex-Diretor do DASP, certamente, influiu para o aumento das reações contrárias à metodologia utilizada, que não resolveu a problemática da avaliação e carreeu maiores problemas no governo.

Com a implementação do plano de classificação de cargos e com a orientação dada ao novo sistema de avaliação do pessoal civil, as duas únicas grandes atividades desenvolvidas pelo DASP após a expedição do Decreto-Lei nº 200,⁹³ ficou na

⁹² CARVALHO, Maria do Socorro M. Vieira. Análise do desempenho: relatório de análise. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 13, nº 1, 1979.

⁹³ O DASP além da radical alteração que sofreu com o Decreto-Lei nº 200, foi uma vez mais modificado com o Decreto nº 66.222, de 17 de fevereiro de 1970.

prática o que havia sido sancionado no plano legal: o DASP passou a tratar exclusivamente do sistema de pessoal da União. E é, exatamente, o que faz hoje, fevereiro de 1982.

5.4 Apreciação crítica específica

A lei que criou o DASP em 1938 deu-lhe o direito de atuar efetivamente nas áreas de administração de pessoal, estruturação organizacional e simplificação do trabalho, programação e execução orçamentária, administração de material, inspeção e fiscalização e assessoria geral à Presidência. Hoje, o DASP é responsável, apenas e tão-somente, pelo sistema de pessoal civil da União, que compreende: estudo, formulação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle. De um organismo de administração geral à nível presidencial para um órgão de administração de pessoal, sendo que, por pouco, não perde a sua vinculação à Presidência, pois esteve ligado funcionalmente ao antigo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, durante a implantação da reforma Castello Branco, em 1967 e 1968.

Na opinião de Francis Lambert⁹⁴ o erro do DASP foi a insistência explícita de manutenção total do sistema do mérito. Todo o esforço do DASP em relação ao mérito resultou em que

94

LAMBERT, Francis. Tendências da reforma administrativa no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 4, nº 1, 1970.

apenas 10% dos funcionários públicos passaram pelo rigor da seleção por concurso público. Valeu tanta luta para um resultado medíocre, ao longo de mais de 40 anos? O serviço público, além de não contar com a meritização na sua plenitude, ainda foi o setor que o governo resolveu utilizar com o fito de reduzir os índices de desemprego, admitindo pessoal auxiliar e de pouca qualificação. Um outro argumento, válido, sem dúvida, é, ainda segundo Lambert, que as reformas do DASP nunca atingiram o grupamento dos extra-numerários - e que cada vez crescia mais - em oposição ao quadro fixo, o quadro dos concursados. Ambas as classes de servidores conviviam num mesmo ambiente, mas, as diferenciações eram claramente colocadas. Os extra-numerários tinham vencimentos inferiores, não contavam tempo para aposentadoria e, portanto, não podiam se utilizar da previdência social e não tinham direito a férias. O retorno ao regime constitucional, em 1945, fez com que ressurgissem os partidos e com eles o filhotismo político que o DASP sempre combateu.

Dutra, por questões de economia, não realizou concursos públicos, preferindo a nomeação pura e simplesmente, e, ao final do seu governo, realizou um número incrível de contratação de extra-numerários. É possível que aí tenha sucumbido de vez o propósito de criar na administração pública uma verdadeira elite funcional. Mesmo a volta de Vargas, não impediu o uso de cargo público para fins políticos. Vargas dependia de acerto político com outros partidos, o que não aconteceu, logicamente, durante a vigência do Estado Novo. Em suma, a reação que o DASP conseguiu contra si, resultou num

ganho diminuto, comparado com os seus objetivos iniciais na área do sistema do mérito, ou seja, eficiente sem ter sido eficaz. A resposta às perguntas acima poderia ser: valeu, sempre vale a luta por um objetivo que consideramos legítimo. Contudo, o resultado poderia ter sido outro se a estratégia utilizada fosse diferente. Flexibilizando a contratação de pessoal; exigindo tratamento semelhante ao extra-numerário; evitando a caracterização do seu pessoal como da mais fina elite; e se identificando com as causas dos servidores, sem ser necessariamente um aliado do servidor. Tudo isso poderia se transformar numa estratégia susceptível de um sucesso maior.

A elaboração do orçamento tomou oito longos anos para ser efetivada. Constitucional a partir de 1937, só foi passada ao DASP em 1945, com a criação da Divisão do Orçamento e assim mesmo a divisão praticamente aprovava o que os Ministérios encaminhavam. Hoje e há muitos anos, o orçamento é função de um outro organismo.

No que diz respeito à administração de material, aconteceu o mesmo que com o orçamento; aos poucos foi-se diluindo e já em 1946 desaparecia do quadro de competências do órgão. Restaram a análise de estruturas organizacionais e a aplicação de instrumentos voltados para a simplificação do trabalho, através de uma Divisão de Organização e Métodos. Hoje, é a SEMOR quem trata dessa matéria e se socorre sempre que necessário da ajuda do DASP que detém fabulosa memória sobre o tema.

O Dr. Luiz Simões Lopes, Presidente da Fundação Getúlio Vargas,⁹⁵ disse ao autor que a única verdadeira reforma administrativa que experimentou foi a da criação do DASP. Disse que a introdução de um organismo de administração geral, que centrava o seu trabalho na administração de pessoal, com os rigores conhecidos, foi, realmente, a grande revolução na administração pública brasileira. Antes a administração pública era caótica, sem uma unidade sequer que exercesse algum controle, alguma coordenação nas atividades do governo. O DASP agiu como um verdadeiro órgão central de administração geral. O DASP, voltando a Luiz Simões Lopes, "chegou a ter em seu quadro um grande número de funcionários altamente qualificados, que acabaram indo servir ou em outras funções do governo ou nos organismos internacionais, principalmente, na ONU - Organização das Nações Unidas, onde havia numerosos funcionários brasileiros, com uma nítida presença de ex-funcionários do DASP".⁹⁶ É por afirmações desse tipo que se justifica a explosão de Simões Lopes quando houve a ameaça de extinção do órgão. Aliás, a rigor, o DASP foi extinto, apenas a reação de tantos não permitiu um brado de vitória da Comissão responsável pelo encaminhamento da reforma Castello Branco, ditada pelo Decreto-Lei nº 200.

95 Criada sob nítida influência do DASP.

96 Resumo da conferência do Dr. Luiz Simões Lopes, proferida no dia 2 de outubro de 1981, no Auditório Eugênio Gudin, na sede da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro que contou com a presença do autor deste trabalho.

Nazaré Teixeira Dias,⁹⁷ no livro que escreveu sobre a reforma, permite ao leitor a inferência colhida acima pelo autor.⁹⁸ Nazaré, em determinado trecho mencionou "o Departamento Administrativo do Pessoal Civil criado pela Reforma Administrativa para *substituir* (o grifo é nosso) o Departamento Administrativo do Serviço Público - *extinto pela lei*⁹⁹ (o grifo é nosso) e como este situado na Presidência da República, é o órgão central do sistema de pessoal e, nessa condição, responsável pelo estudo ... dos assuntos ... da administração de pessoal ... Desembaraçava-se, assim, a Administração Federal da idéia de ser *imprescindível* (o grifo é nosso) ... contar-se com um Departamento de Administração Geral a nível de Presidência ...". E, mais à frente, defendendo o trabalho da Comissão que coordenou, dizia "... ao retornar à chefia do Poder Executivo, em 1951, o Presidente Getúlio Vargas, não mais pensou em recompor o DASP em sua primitiva organização de 1938, preferindo apoiar as medidas de recuperação da política de pessoal. Haveria alguma nova razão ou algum novo fato que justificasse fazê-lo em 1965?"

O crescimento do país, principalmente, no setor econômico, não mais justificava um órgão com fortes funções centraliza-

⁹⁷ Coordenador da Comissão que propôs a reforma Castello Branco, Assessor do Diretor de Planejamento para a mesma matéria.

⁹⁸ DIAS, José Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969 (Cadernos de Administração Pública, 73)

⁹⁹ Referia-se ao Decreto-Lei nº 200.

doras. A realidade de 1938 era bem diferente e, mesmo assim, o DASP, órgão altamente centralizador foi despido da maioria de suas funções em prazo inferior a dez anos. Dessa forma, alocou-se ao DASP a extremamente nobre e complexa posição de administrar o sistema de pessoal.

A expressão de Simões Lopes e a atitude objetiva e drástica de Nazaré Teixeira Dias, continuaram o radicalismo e isolacionismo com que o DASP pautou as suas atividades ao longo dos anos, comprovando o erro estratégico que cometeu.

A reforma administrativa, como concebida, criou um Centro de Aperfeiçoamento responsável pelas tarefas de recrutamento, seleção, aperfeiçoamento e demais tarefas especializadas; assegurou ao centro a condição de órgão autônomo, permitindo a celebração de convênios, acordos e contratos especificamente para o cumprimento de suas funções,¹⁰⁰ liberando o DASP, como já dissemos, para as tarefas de coordenação e controle do sistema de pessoal e que envolve grande utilização da legislação que rege o trabalho do servidor público.

No domingo, dia 17 de janeiro de 1982, o "O GLOBO" publicou extensa entrevista com José Carlos Freire, atual diretor do DASP, que prestou esclarecimentos do atual estágio de funcionamento do órgão. Freire afirmou que para o DASP melhorar a qualidade do funcionário público seria preciso que, num pra-

100

O Centro de Aperfeiçoamento foi transformado em Fundação, com o título de FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público, que permanece até hoje, 1982.

zo médio, se fizesse um esforço para reduzir o quadro do pessoal. Com um grande quadro, não há como pagar bem. Freire, diretor-geral do DASP, concorda com o fato de a sociedade brasileira não ter um grande conceito do funcionário público. A imagem é do sujeito que não quer nada, do ocioso e do incapaz que não quer correr risco.

Enquanto a redução do quadro não acontece, o DASP, através de sua Fundação, vai procurando melhorar o nível da qualificação com um amplo programa de treinamento que vai ser iniciado este ano (1982).

A colocação de José Carlos Freire, num jornal de grande circulação, trouxe, possivelmente, alguns incômodos, pois não fez nenhum esforço para melhorar a imagem do servidor. Na única afirmação, afora o programa de treinamento - que correta ou incorretamente sempre existiu - não ofereceu nenhuma melhora no conceito do servidor. O Diretor-geral do DASP, deixa transparecer que pagando bem a imagem melhora. E daí o esforço da redução do quadro ou da manutenção do quadro, com as demissões regulares, enquanto o governo não reduz o quadro ao nível compatível, segundo o Diretor. Ao falar da ociosidade, da incapacidade e displicência do funcionário público, Freire apenas deixou todos os funcionários públicos sob suspeita de terem pelo menos uma dessas três atitudes possíveis. Ou as três. As medidas propostas são boas, se a intenção é não aumentar a carga tributária do contribuinte motivada pelo aumento salarial. Todavia, a medida padece de alguma habilidade, pois condiciona a melhoria do serviço público com a redução do quadro. Mais uma vez, todos os fun-

cionários (quadro móvel)¹⁰¹ aguardam, a partir das suas declarações, a sua "cartinha de demissão". A palavra oficial do responsável pelo sistema da administração do pessoal não poderia ser considerada muito feliz, pois demonstra exatamente que erros cometidos no passado, são repetidos com simplicidade nos nossos dias. A postura do diretor-geral se assemelha a atitudes patronais nas respostas que dão as reivindicações subalternas. Mais uma vez, o comportamento indica o erro estratégico. Positivamente, o caminho a ser percorrido não é esse que, agora, presenciamos. Contudo, é interessante voltarmos à 1950 e seguirmos com a evolução dos movimentos reformistas.

¹⁰¹ O quadro móvel é formado pelos funcionários públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

6 O PROJETO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE VARGAS6.1 Preliminär

Em mensagem ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1951, Getúlio Vargas dizia que a estrutura da Administração Federal não havia sofrido, desde 1945, alterações dignas de nota. Todavia, se naquela época a estrutura existente já apresentava falhas, estas, com o tempo se agravaram mais ainda.¹⁰² Vargas afirmava que nenhum método de trabalho, nenhuma estrutura são definitivos, mas têm de ser objetos de permanente exame, tendo em vista suas adequações aos seus objetivos, que, por sua vez, são mutáveis. Passada a euforia dos primeiros movimentos reformistas¹⁰³ em prol da racionalização administrativa, a estrutura da administração federal passou a apresentar falhas no seu funcionamento. A pesquisa e a utilização dos meios que promovessem a maior integração funcional das atividades administrativas passou a ser uma das preocupações de Vargas.

¹⁰² VARGAS, Getúlio Dornelles. O governo trabalhista do Brasil. Rio de Janeiro, Livraria Jose Olympio Editora, 1952.

¹⁰³ Referia-se ao trabalho desenvolvido pelo DASP, logo após a sua criação e até 1945.

6.2 O Projeto e a participação do Poder Legislativo

Na mensagem ao Congresso Nacional que encaminhou em 1952 dizia que a problemática de interesse nacional reclamava uma reforma na administração pública brasileira. Por esse motivo, Vargas atribuiu a um grupo de especialistas a tarefa de realizar os estudos que pudessem subsidiar a elaboração de um anteprojeto de lei que correspondesse aos reclamos nacionais.

Getúlio Vargas não queria um produto pronto e acabado, desejava, apenas, ter um esboço, sob a forma de sugestões, das medidas que prioritariamente o governo deveria tomar. Basicamente, Vargas desejava atingir a definição de atribuições dos órgãos que constituíram a administração federal e assegurar a descentralização das funções, e, com isso, proporcionar maior coordenação entre os órgãos e promover a racionalização dos processos de trabalho.¹⁰⁴ Tudo isso, visando permitir que o "aparelhamento governamental pudesse adaptar-se, sem entraves burocráticos, perturbadores e onerosos, às condições da vida moderna e, assim, satisfazer, com o máximo de rendimento, as exigências do bem público".¹⁰⁵

O anteprojeto deveria ser encaminhado à uma Comissão Inter-

¹⁰⁴ Veja o detalhamento no parágrafo que se inicia em "As diretrizes do projeto de reforma", mais adiante.

¹⁰⁵ VARGAS, Getúlio Dornelles. op. cit.

partidária,¹⁰⁶ daí a solicitação de Getúlio Vargas de não se chegar a um produto final e acabado. A vontade presidencial era estabelecer profundas e extensas discussões sobre a reforma administrativa, daí a negociação iniciada com os partidos políticos que deveriam procurar o colegiado interpartidário. E foi o que de fato aconteceu.

Na mensagem que tomou o nº 351 - ao Congresso Nacional, em 1953, Getúlio Vargas faz referência a respeito da Comissão, que àquela altura, já vinha preparando o relatório que seria encaminhado à Presidência da República. Dizia Vargas, "a colaboração dos diferentes partidos nessa obra de interesse comum revela o grau de maturidade a que já atingiram nossos costumes e instituições políticas. Sem dúvida, compreenderão as diferentes agremiações partidárias nacionais que, a exemplo do que ocorre nas grandes democracias contemporâneas, há problemas que devem ser estudados e resolvidos sem sectarismo, visto como uma solução, pronta e harmônica, interessa a todos, indistintamente. Por outro lado, a natureza técnica da questão em pauta, referente a meios de ação administrativa e não a programas ou fins específicos de ação, há de

106

A Comissão iniciou os seus trabalhos em fins de dezembro de 1952. E era composta dos seguintes membros: Senadores - Ivo de Aquino, Ferreira de Souza, Gomes de Oliveira, Euclides Vieira, Antonio Baymar e Domingos Velasco. Deputados - Gustavo Campanema, Afonso Arinos, Brochado da Rocha, Deodoro de Mendonça, Afonso Matos, Orlando Dantas, Arruda Câmara e Emílio Carlos. Mais tarde, Moura Resende substituiria Deodoro de Mendonça.

contribuir para que se estabeleça, rapidamente em torno dela um consenso fecundo".¹⁰⁷

Mais à frente, dizia que a reforma administrativa tem por escopo principal capacitar o Estado Brasileiro para o crescimento econômico e social e, para tanto, aguardava a proposição com os dados estruturais que iriam formar a dinâmica exigida.

Quando o anteprojeto estava para ser encaminhado ao Congresso Nacional, o próprio Congresso votou e Vargas sancionou a Lei nº 1920, de 25 de julho de 1953, que criava o Ministério da Saúde e modificava, por evidência, o antigo Ministério da Educação e Saúde, para Ministério da Educação e Cultura, o que fez alterar ligeiramente, o projeto de reforma do governo.

As diretrizes do projeto de reforma eram as seguintes:

- a) Centralização da orientação superior no Presidente da República;
- b) Descentralização da gestão em todos os níveis, com fortalecimento do 1º nível da gestão - os Ministros de Estado, aos quais ficaram subordinadas ou vinculadas todas as unidades administrativas executivas;
- c) Planejamento e coordenação (organização dos instrumentos adequados ao exercício dessas funções pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estado);

107

VARGAS, Getúlio Dornelles. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1953.

- d) Reforma de base da Administração Federal (reagrupamento das atividades ministeriais em 16 ao invés de 10 ministérios. Outros 6 órgãos dariam assistência direta ao Presidente da República. Todas as autarquias e demais órgãos autônomos seriam vinculados a ministérios, de acordo com os princípios da homogeneidade e do alcance do controle;
- e) Introdução de modificações simplificadoras e modernizadoras no funcionamento (normas e métodos), em especial na administração financeira, contábil e orçamentária.¹⁰⁸

O projeto de lei, que tomou o nº 3.563, foi encaminhado em agosto de 1953 e era constituído dos órgãos que passariam a compor o Sistema Administrativo Federal e incluíam: Órgãos integrantes: Gabinete Militar, Gabinete Civil, Estado-Maior das Forças Armadas, Departamento Administrativo do Serviço Público. Órgãos auxiliares: Conselho de Segurança Nacional, Conselho Nacional de Economia. E os Ministérios, a saber: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Guerra, Ministério da Marinha, Ministério da Aeronáutica, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, Ministério das Minas e Energia, Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério da Viação, Ministério da Educação e Cultura, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde e Ministério dos Serviços Sociais.

108

WAHRLICH, Beatriz M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 2, 1974.

O quadro de competências de cada Ministério fazia parte integrante do projeto de lei. E nas Disposições Gerais, composta de treze artigos, era possível identificar instruções e determinações que cobriam os itens a, b, c e e, supra-mencionados.

Textualmente, a exposição de motivos, em certo momento, diz o seguinte: "... atuais à criação dos novos e ao objetivo da reforma, que se opera, via de regra, pela junção, transferência, reorganização e extinção de órgãos existentes." (o grifo é nosso).

Na Mensagem ao Congresso Nacional de 1954, Vargas não fez nenhuma alusão nem ao projeto encaminhado, nem aos problemas estruturais e de funcionamento de administração pública federal brasileira. Com a sua morte, em 24 de agosto de 1954 era natural que o processo de aprovação do projeto perdesse em respaldo e, por consequência, o projeto foi arquivado.

6.3 Apreciação crítica específica

O leitor pode estar perguntando qual a razão para a introdução de uma reforma administrativa que não houve. É muito simples: basta ler com atenção e poderemos identificar os fundamentos da proposta de Vargas. Vargas considerava que a reforma se viabilizaria apenas com o tratamento das dificuldades de natureza eminentemente estrutural. Todas as suas mensagens, a própria exposição de motivos, deixavam cristalina a idéia de mudar sempre, mas a nível de organização e funcio

namento. A eficiência seria alcançada com um acréscimo do número de ministérios e mais algumas disposições. E assim foi feito, em termos do projeto encaminhado ao Congresso Nacional.

Getúlio Vargas e, certamente, o DASP fizeram uso de uma estratégia que poderia ter resultado positivamente. A comissão interpartidária quebraria as resistências parlamentares por ocasião da votação em plenário. A comissão interpartidária realmente trabalhou e contrariou Vargas que desejava criar o Conselho de Planejamento e Coordenação e foi obstado pela Comissão. Vargas, também, queria a criação do Ministério das Comunicações e dos Transportes e foi, mais uma vez, obstado. Terminou por apresentar um substitutivo, incluindo o Ministério do Interior integrado ao Ministério da Justiça.¹⁰⁹

No parecer final da comissão interpartidária a demonstração de sucesso parcial atingido com a estratégia que adotou. Diz o parecer "os partidos, convocados a colaborar em tal empreendimento, bem compreenderam a sua significação e alcance, e por isso mesmo se detiveram na apreciação dos termos iniciais da proposição governamental, na convicção de que a tramitação legislativa, nas duas casas do Congresso Nacional, *em extremo se simplificará*, com a apresentação de um projeto, contra o qual as diferentes correntes partidárias não tenham objeções essenciais".¹¹⁰ (os grifos são nossos)

¹⁰⁹

WAHRLICH, Beatriz M. de S. op. cit.

¹¹⁰

VIANA, Arizio de. DASP, Instituição a Serviço do Brasil, Rio de Janeiro, 5.ed., 1953.

Em todo o processo notamos a presença forte do componente de natureza estrutural e do componente de cunho estratégico, com a variável política tomando grande parte do raciocínio de Vargas que desejava realmente reformular a estrutura da Administração Federal. A tecnologia, repetida, uma vez mais, não permitia ao estudioso nenhuma percepção de inovação no instrumental orientado para a implantação de mudança.

Não se percebe nenhuma conotação especial com relação ao funcionalismo público. No projeto, a única referência era quanto ao efetivo por Ministério. Portanto, nem o componente comportamental nos seus aspectos mais objetivos, recebeu o cuidado que poderia ter recebido.

Contudo, o projeto da reforma de Vargas veio ser de grande utilidade nos movimentos seguintes (no plural mesmo). Juscelino Kubitschek insistiu para que o Parlamento analisasse e votasse a proposta de Vargas. A comissão de alto nível que criou, recebeu instruções de criar uma nova organização federal, partindo do projeto que acabamos de analisar.

7 A COSB: COMISSÃO DE SIMPLIFICAÇÃO BUROCRÁTICA - A PRIMEIRA TENTATIVA DE JUSCELINO KUBITSCHEK

Em 1956, já com a Presidência ocupada por Juscelino Kubitschek, foi instituída a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) com finalidade que o seu próprio rótulo indicava. Seria o retorno aos procedimentos de reforma administrativa. O Decreto de sua criação vinculava a COSB ao DASP, com o objetivo de promover a simplificação das normas e rotinas administrativas, de modo a evitar a duplicidade de atribuições, o excesso de pareceres e de despachos interlocutórios. A Comissão atuaria sob a supervisão do Serviço de Organização e Métodos que teria a coordenação dos trabalhos de simplificação das normas e rotinas administrativas.

As atribuições da COSB eram: "estudar os meios de descentralização dos serviços mediante delegação de competência, fixação de responsabilidade, ...; promover medidas junto aos Ministérios para exame da situação atual ... e das rotinas que merecem providências imediatas de correção; e, supervisionar as atividades das subcomissões ministeriais".¹¹¹

O Decreto da criação da COSB, em seu artigo 6, obrigava os dirigentes de Serviço dos Ministérios e os órgãos diretamente subordinados à Presidência a apresentar, no prazo de 60 dias, à subcomissão respectiva ou à própria COSB, a situação

¹¹¹

BRASIL. Leis, decretos, etc. Coleção das Leis. Decreto nº 39.510. Rio de Janeiro, Departamento da Imprensa Nacional, 1956.

dos respectivos serviços, bem como as medidas consideradas necessárias à simplificação de rotinas e à eficiência dos serviços. A proporção que os projetos fossem sendo formulados, deveriam ser submetidos à Presidência para aprovação.

7.1 Apreciação crítica específica

A Comissão de Simplificação Burocrática aparece neste trabalho apenas como dado histórico-informativo. Não pretendemos inserir a Comissão no trabalho e dar uma relevância que a Comissão, certamente, não merece. O registro de sua atuação é mínimo. E muito não se poderia esperar de uma comissão formada essencialmente por técnicos e vinculada a um órgão cuja posição na linha decisória, só não é a de último escalão, por não se tratar de seção.

Portanto, tínhamos uma comissão ligada a um Serviço, que deveria estudar apenas aspectos relacionados à simplificação do trabalho. Desprovido do *status* que outras comissões receberam, não poderíamos esperar um resultado final animador.

Por isso, repetindo, a COSB está nesse trabalho como informação ao leitor e para que ele possa traçar corretamente a trajetória das reformas e tentativas de reformas no Brasil. De qualquer maneira, nem mesmo a intenção do governo ofereceu alguma característica diferenciadora das demais tentativas de reformar. Pelo contrário, a impressão que temos é a de que Kubitschek atendeu, burocraticamente, às solicitações de

racionalização da administração federal. Criou uma Comissão de pouca expressividade, mas, em seguida, instituiu uma Comissão de alto nível, subordinada a ele próprio e que deveria prosseguir nos estudos, antes projetados por Vargas. O que de fato aconteceu.

8 OS ESTUDOS E PROJETOS DA CEPA; A REFORMA ADMINISTRATI-
VA DE JUSCELINO KUBITSCHK

8.1 Preliminar

A CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos foi criada por Juscelino Kubitschek, em 24 de agosto de 1956,¹¹² com a emissão do Decreto nº 39.855. No mesmo dia, foi nomeada a Comissão que era composta dos seguintes membros: Luiz Simões Lopes, Adroaldo Junqueira Aires, Benedicto Silva, Carlos Medeiros Silva, Cleantho de Paiva Leite, João Guilherme de Aragão, Felinto Epitácio Maia, Mário Pinto, Maurício Nabuco, Moacyr Ribeiro Briggs, Otávio Gouvêa de Bulhões, Roberto de Oliveira Campos e Sebastião Sant'Anna e Silva, para sob a Presidência de Simões Lopes apresentar ao Chefe do Governo as propostas de reformulação da estrutura e funcionamento de Administração Federal.

As atribuições da CEPA eram:

- a) coletar dados, informações e promover a realização de análises especiais destinadas a identificar os problemas de urgência no que tange à melhoria de estruturas e funcionamento dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal;
- b) estudar e propor medidas imediatas que assegurem melhor coordenação das atividades administrativas e um controle objetivo das diretrizes fixadas pelo Presidente da República;

¹¹² Criada dois meses após a COSB.

- c) sugerir medidas para a eliminação das práticas obsoletas e anti-econômicas nos vários setores da administração federal;
- d) reexaminar os projetos de reforma administrativa, a fim de habilitar o Presidente da República a prestar mais eficientemente qualquer colaboração que a este propósito lhe seja solicitado pelo Congresso Nacional; e
- e) manter o Presidente da República a par do progresso de seus trabalhos e apresentar relatório final sobre os mesmos.

113

É interessante mencionar que Juscelino em várias oportunidades pediu ao Congresso Nacional caráter de prioridade ao projeto de Vargas. Nas mensagens ao Congresso Nacional de 1956 e 1957 há referências sobre essa solicitação. E apenas em 1957 Juscelino decidiu criar a CEPA, mas, assinalava que acompanhava o projeto de Vargas sobre a reforma administrativa e tinha certeza de que o Congresso Nacional laboraria no sentido de promover o rápido e produtivo funcionamento da máquina burocrática do Estado. Contudo, o interesse manifestado por JK redundou em nada, pois, como vimos, o Projeto de Getúlio Vargas acabou sendo arquivado.

A CEPA teve apenas dificuldades iniciais, como demonstra o seu relatório final. Como não poderia causar ônus, a Comis-

113 BRASIL. Presidência da República. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. A reforma administrativa brasileira. Brasília, Departamento da Imprensa Nacional, vol. 4, 1963.

são ficou sem local específico de trabalho e, como consequência, sem poder organizar a sua infra-estrutura de trabalho. De início a Comissão se serviria da sede da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, depois, se reuniria em salas do Ministério da Fazenda e, por fim, conseguiu autorização para realizar as suas reuniões no Gabinete do Diretor-Geral do DASP. A secretaria, a infra-estrutura da Comissão, ficou em permanente dificuldade com relação ao local de trabalho e pessoal auxiliar.

A secretaria era composta de 5 funcionários, não simultaneamente, pois sempre 2 ou 3 se revezavam no trabalho. E esses trabalhos eram, basicamente, coletar, analisar e reproduzir documentos, colaborar na coordenação das seções plenárias, nas tarefas das Subcomissões¹¹⁴ e, ainda na preparação de documentos de trabalho e relatórios a serem distribuídos, desenvolvidos e convertidos em documentos quando fosse o caso. A CEPA levou em consideração o trabalho elaborado no governo de Vargas, tanto que teve acesso a toda documentação referente à reformas, demonstrando com isso, que tentou estabelecer alguma relação entre os projetos que iria apresentar e a antecedentes históricos ligados aos mesmos temas em que estava trabalhando. Das 68 sessões plenárias resultou a elaboração de 6 projetos, a saber: Regimento da Secretaria da Presidência da República, criação do Ministério da Indústria e Comér

¹¹⁴ Eram 5 subcomissões: Programas, Organização da Presidência da República, Reforma Administrativa, Ministério da Economia, Minas e Energia.

cio, criação do Ministério das Minas e Energia, criação do Ministério da Justiça, criação do Ministério do Interior, criação do Ministério dos Transportes e Comunicações e normas para elaboração, execução e controle orçamentário.

O regimento da Secretaria da Presidência da República visou dar estrutura adequada à Presidência. Modelou a Secretaria em 3 blocos: Gabinete Civil, Gabinete Militar e Gabinete Administrativo. A contribuição foi a sugestão do Gabinete Administrativo, que teria a responsabilidade de assistir ao Presidente da República na análise da matéria de sua área e puxar para si as atribuições antes alocadas ao Secretário da Presidência e ao Chefe do Gabinete Militar e que se relacionassem com o novo quadro de atribuições do Gabinete.

A criação do Ministério da Indústria e Comércio projetada pela CEPA, repetia a proposta da reforma de Vargas. O mesmo acontecendo com o das Minas e Energia e o do Interior. Para cada Ministério a CEPA fez o detalhamento de cada estrutura. O Projeto de Normas para elaboração, execução e controle orçamentário nada mais era do que um conjunto de disposições sobre o sistema financeiro, basicamente, sobre métodos e fluxo de trabalho nos órgãos do Poder Executivo.

Provavelmente a maior contribuição da CEPA ao governo foi a série de recomendações que fez visando a coordenação e controle das políticas públicas. Fez, também, recomendações no sentido da eliminação de práticas obsoletas e anti-econômicas, porventura existentes nos vários órgãos da administração pública. As recomendações foram dispostas em 4 capítulos: recomendações gerais; recomendações pertinentes à estru

tura do serviço público federal; recomendações pertinentes ao funcionamento do serviço público federal e recomendações pertinentes à estrutura e funcionamento da Presidência da República.¹¹⁵

Nas recomendações gerais a Comissão encaminhou sugestões sobre a descentralização da execução e centralização do controle. Na realidade, a Comissão encaminhou uma diretriz, não especificando como seria feita a descentralização da execução e a centralização do controle. O mesmo em relação a programas de treinamento dos funcionários, o item b, das recomendações gerais, onde não especifica qual o tipo de treinamento, mas descreve a sua importância no sentido de prover a máquina do Estado de maior eficiência. A institucionalização do planejamento, foi a recomendação seguinte, e a Comissão fazia essa recomendação baseada na necessidade de se estabelecer um sistema de planejamento encarregado de pesquisar fatos administrativos e planejar, com base em conhecimento objetivo, as atividades a curto e a longo prazo de cada órgão ministerial e de combinar os planos parciais num plano geral orgânico, de longa duração, dividido em etapas anuais coincidentes com o exercício financeiro. Uma recomendação que com o tempo deu certo. O planejamento foi realmente institucionalizado e hoje funciona um organismo com essa responsabilidade, repousando, ligeiramente, acima dos demais ministérios.¹¹⁶

¹¹⁵ BRASIL. Presidência da República. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, op. cit.

¹¹⁶ A Lei nº 6.036, transformou o Ministério do Planejamento em Secretaria, subordinada à Presidência da República.

A Comissão recomendou, também, a manutenção e expansão do critério do mérito, se possível expandi-lo à toda administração federal, onde até mesmo os cargos de chefia, mesmo os em comissão, seriam objeto de exame de capacitação. O exemplo dado para a recomendação era a homogeneidade e alta qualificação do pessoal admitido pelo Ministério das Relações Exteriores, homogeneidade e alta qualificação não encontrada nos demais Ministérios do Poder Executivo. O DASP é também citado como exemplo de conter em seu quadro, pessoal de excelente capacitação, principalmente, aqueles com formação no exterior. E essas duas instituições, à época, eram as únicas que poderiam ser mencionadas como exemplares do sistema do mérito. E isto foi levantado, explicitamente, pela Comissão.

O Serviço Público Federal Brasileiro - considerava a CEPA - deveria se encaminhar para a adoção dos postulados da Administração Científica, para que pudesse praticar a administração como nos países desenvolvidos, viabilizando a função de planejar, de programar financeiramente, de estabelecer amplos canais de comunicação com a sociedade e utilizar o instrumental de O & M, simplificando e tornando mais fácil o desafio de bem gerenciar, bem administrar.

Nessa linha, a Comissão também recomendou a desburocratização do Serviço Público, com a utilização específica das técnicas de organização e métodos, com levantamentos das tantas rotinas que se transformavam em processos, muitas vezes, verdadeiros monstros da administração pública. A CEPA sugeria a formação de grupos de trabalho especializados nas técnicas

de racionalização do trabalho, que treinariam os servidores desconhecedores da prática de O & M. Haveria, então, uma reação em cadeia, fazendo uma irradiação positiva nos vários órgãos componentes da administração pública federal. Assim, estaria "declarada a guerra" contra os desperdícios evidentes no setor público.

Nas recomendações pertinentes à estrutura do serviço público federal, a Comissão apenas prolongou suas argumentações na criação e desmembramento na faixa ministerial do governo. O aumento de ministérios se impunha face ao crescimento do país e à diversificação de suas atividades maiores.

Nas recomendações atinentes ao funcionamento do serviço público federal a CEPA sugeriu que o pagamento ao funcionário público fosse feito pela rede bancária, como hoje. E justificava essa medida com aumento na produtividade dos funcionários, que passariam a trabalhar mais tempo, já que não mais integrariam as enormes filas nos guichês do Ministério da Fazenda. O exemplo dado era a empresa privada, que, na maioria já tinha adotado o pagamento através da rede de bancos. Recomendou, também, a modernização do sistema financeiro com melhor aparelhamento do subsistema fiscal, subsistema de créditos e subsistema de Tesouraria. Grande parte dessas recomendações veio a ser adotada a partir de 1962, com a reforma do Ministério da Fazenda, realizada pela Fundação Getúlio Vargas.

As recomendações relativas à estrutura e funcionamento da Presidência da República englobavam a reorganização e o descongestionamento da Presidência. E para que isso aconteces-

se era fundamental o fortalecimento do DASP, com a sua reestruturação, onde incluiria a Divisão de Organização e Métodos, a Divisão de Treinamento, o restabelecimento da Divisão de Material e o revigoramento da Divisão de Edifícios Públicos. E a comissão ainda recomendava, com relação ao DASP, ser "necessário erradicar o hábito antigo de permitir que o DASP seja injustamente responsabilizado por atos impopulares da alta administração. Transformar em bode expiatório o órgão permanente de Estado-Maior em que servem os especialistas mais bem informados sobre as questões administrativas não tem fundamento pragmático, menos ainda ético".¹¹⁷ E, finalizando, a CEPA reiterava as transformações de caráter estrutural nos órgãos da Presidência da República.

Das medidas propostas pela Comissão, foram implantadas: a criação do Ministério das Minas e Energia e do Ministério da Indústria e Comércio.¹¹⁸ As demais, de conotação estrutural, foram implantadas anos depois e sob outras influências, mas que, de longe, tiram o mérito da Comissão. Trata-se do desdobramento do Ministério da Viação e Obras Públicas, em Ministério dos Transportes, Ministério das Comunicações¹¹⁹ e Ministério do Interior. A função de planejar, transformou-se

¹¹⁷ BRASIL. Presidência da República. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, op. cit.

¹¹⁸ Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960.

¹¹⁹ PAIVA NETTO, Jacintho. Contribuição ao estudo dos processos de reforma administrativa do Governo Federal no Brasil, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 3, 1973.

em organismo ministerial e, há pouco tempo, em secretaria subordinada diretamente ao Presidente da República.

O DASP não teve o fortalecimento desejado, conforme indicava o conjunto de medidas sugeridas pela Comissão.

8.2 Apreciação crítica específica

A CEPA foi criada de uma maneira extremamente diferente da COSB. Sua vinculação era à Presidência e seus membros eram figuras de alto conceito na esfera de governo.

Não há dúvida em afirmar que a CEPA produziu projetos, medidas e recomendações que trouxeram benefícios à administração pública. Seu trabalho, bem mais amplo que o trabalho desenvolvido pela Comissão de Reforma Administrativa, do período Vargas, trouxe resultados objetivos. A criação e desmembramento de Ministérios é o melhor exemplo, inclusive, pelo fato de algumas de suas proposições terem sido implementadas, representarem o quadro atual da linha ministerial, vinte anos após a entrega do relatório ao Presidente Juscelino.

Mais uma vez foi tentado o fortalecimento do DASP com a reintegração de algumas funções, a criação de outras, a manutenção a nível de presidência e, mais do que tudo, a busca do prestígio perdido em 1945. Pouco foi conseguido.

A leitura dos quatro volumes que compõem os trabalhos da comissão, indica a utilização única do componente estrutural. Não há sensíveis colocações que nos permitam inferir o uso de uma abordagem diferenciada das anteriores.

Hã, nitidamente, um dado estratēgico da Comissãõ: a tentativa de fazer o DASP retornar ao posicionamento hierãrquico e de *status* obtido atē 1945. Dado estratēgico que pouco benefício trouxe ao òrgãõ, talvez, em virtude da extrema clareza das intenções da Comissãõ. A tecnologia repetia as anteriores: ferramental tĩpico de O & M, com estruturações, reestruturações, simplificações e treinamento de servidores. O objetivo de otimizaçãõ do treinamento estava vinculado ã idēia de fazer com que cada servidor treinado, passasse a agir como um lĩdimo representante da administraçãõ pũblica. Ótimo, se essa vontade partisse do servidor e fosse a mais relevante em termos individuais e profissionais. Nãõ era o caso, todavia. O texto nãõ nos permite nenhuma inferēncia mais ampla com relaçaõ aos componentes que consideramos vitais num processo de mudançã na administraçãõ pũblica federal brasileira.

A Comissãõ Amaral Peixoto, instituĩda por Joãõ Goulart, jã Presidente da Repũblica, desarquivou os projetos e estudos da CEPA, fazendo com que se repetisse o mesmo procedimento de Juscelino Kubitschek e dando aos movimentos reformistas um carãter de certa perpetuidade. Entrãvamos por 1963 e os estudos da administraçãõ federal eram conduzidos de maneira semelhante aos estudos iniciados no Governo de Getũlio Vargas, em 1951, ou seja, pouca ênfase ou nenhuma ênfase no componente comportamental; manutençãõ da tecnologia introduzida no Brasil pelo DASP; inobservãncia do ambiente e trato polĩtico insuficiente; e, excessiva ênfase na formulaçãõ e reformulaçãõ das estruturas que compunham a Administraçãõ Federal.

9 A COMISSÃO AMARAL PEIXOTO; A REFORMA ADMINISTRATIVA DE JOÃO GOULART

9.1 Preliminar

No Governo João Goulart, o Deputado Amaral Peixoto, em audiência com Tancredo Neves e Brochado da Rocha, da Presidência do Conselho de Ministros, sugeriu a ambos que a Fundação Getúlio Vargas poderia auxiliar o governo na formulação de diretrizes e planos que visassem melhorar o sistema da administração federal. Certamente, por esse motivo, em 23 de janeiro de 1963, o atual Senador e Almirante foi nomeado para o cargo de Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Pela primeira vez as tentativas de reforma eram conduzidas a nível ministerial.

9.2 A elaboração do anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal

Amaral Peixoto, conta Paiva Netto, deveria propor normas para a institucionalização e implantação do planejamento, em todos os serviços do Poder Executivo. E isto era, a rigor, uma retomada do trabalho desenvolvido pela CEPA. Amaral Peixoto deveria ter em mãos para estudo a proposta encaminhada por Vargas e os estudos completados pela CEPA, que incluía as primeiras linhas sobre o planejamento. O Ministro Extraordinário teve acesso, também, a um anteprojeto de reforma

elaborado pela Consultoria Geral da República, em 1962.¹²⁰

Para início dos trabalhos da Comissão, Amaral Peixoto convidou especialistas em administração e pessoas que vinham estudando os problemas da máquina burocrática. Criou, então, 23 grupos de trabalho e preparou um plano para a execução das reformas.

Os grupos de trabalho se lançaram ao estudo e confrontação das propostas apresentadas no passado. Algumas sugestões foram aceitas e logo incorporadas às proposições que seriam encaminhadas. Assim, coordenando e ajustando os esforços conjugados de numerosos colaboradores, dizia Amaral Peixoto em seu relatório, "*conseguimos articular o presente projeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal e submetê-lo ao Presidente da República*".¹²¹

O Presidente da República João Goulart, encaminhou todo o trabalho da Comissão ao Congresso Nacional. Na exposição de motivos estava muito bem delineada a justificativa que a Comissão encontrou para a proposição que submetera a João Goulart.

120 PAIVA NETTO, Jacintho. Contribuição ao estudo dos problemas de reforma administrativa do Governo Federal no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 3, 1974. Nota: "O anteprojeto elaborado refletia uma nova estrutura organizacional para o Presidente da República e Conselho de Ministros. Imaginado para ser aplicado no regime parlamentar foi logo esquecido, assim como o próprio regime.

121 BRASIL. Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Reforma administrativa federal - anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, Brasília, Imprensa Nacional, 1963.

Da Exposição de Motivos encaminhada pelo Ministro Extraordinário, podemos destacar alguns tópicos interessantes e inovadores: a divisão de organização e métodos; o sistema federal de planejamento; a necessidade de subministros; descentralização administrativa; estímulo à convocação de especialistas; e, uniformização, padronização e normalização.

Realmente, a racionalização do trabalho chegou a se constituir na grande alternativa da reformulação. A comissão dedicou um tópico específico para cuidar de uma só unidade: A divisão de O & M. Diz o relatório que uma divisão de O & M impediria, pelo estudo sistemático e contínuo, a ocorrência de novas reformas administrativas, pois, através dessa sistematização, seria extremamente difícil que os órgãos de administração federal se tornassem arcaicos, ineficientes ou demasiados. Amaral Peixoto considerava que a unidade seria um prolongamento lógico do futuro êxito da reforma administrativa, daí dar a O & M a responsabilidade de analisar, continuamente, os órgãos da administração federal, inclusive as autarquias, para que com isso, pudessem ser incorporados por esses mesmos órgãos, os últimos desenvolvimentos da experiência administrativa de outros países e, também, de adotar normas e métodos modernos.

A carga positiva colocada nessa unidade foi tão forte que a afirmação era a de que a reforma administrativa proposta teria apenas o efeito de desencadear um movimento geral de reorganização e atuaria em nome e por delegação do Presidente da República - apesar de pertencer à estrutura do DASP - a fim de ter autoridade e recursos compatíveis com a tarefa.

Em uma outra exposição de motivos,¹²² Amaral Peixoto submeteu a João Goulart o projeto do decreto sobre o Sistema Federal de Planejamento, baseado no anteprojeto da reforma de Vargas - que criava não um sistema, mas um Conselho de Alto Nível, no Conselho de Desenvolvimento criado por Juscelino Kubitschek, na COPLAN - Comissão Nacional de Planejamento de Jânio Quadros e um destaque especial ao trabalho da CEPA, que também privilegiou o planejamento, dando-lhe alto sentido institucional. O projeto proposto era estruturado com um Conselho de Planejamento e com uma secretaria-geral do Planejamento no âmbito da Presidência da República e com uma comissão de Planejamento e uma secretaria da comissão em cada ministério. Assim, a Comissão Amaral Peixoto evitou o absurdo da centralização - assim considerado pela própria comissão - a nível da Presidência. A comissão, também, alertava para as reais finalidades do planejamento deixando claro que o planejamento era a nível global, de planejamento governamental global, que se caracterizava pela reunião dos vários planos setoriais.

Uma inovação seria a criação do cargo de subministro, substituto da maior autoridade ministerial. A argumentação era a de que cada chefe deve ter o seu substituto previamente indicado e a suposição era a de que o substituto previamente indicado seria de qualificação semelhante ao titular e, embora

¹²² Exposição de motivos nº 1, 9 de novembro de 1963.

substituto, receberia o *status* de ministro, aliviando, assim parte de compromissos formais do ministro titular.

A descentralização administrativa também foi privilegiada na proposta da reforma. A descentralização não eliminava a centralização do controle, como preconizava o estudo da CEPA, pelo contrário, com a descentralização a administração superior teria mais tempo para exercer o controle, expedindo normas, ordens de serviço, recebendo mapas consolidados e assim por diante. O estímulo à convocação de especialistas estava estreitamente ligado à sugestão de criação de secretarias, como o primeiro desdobramento ministerial, já que deveriam ser ocupadas por pessoal de qualificação, tendo em vista a sua subordinação direta ao Ministro, ou seu substituto legal e eventual. Até mesmo o fato de haver ministérios com funções duplas (caso da educação e cultura, trabalho e previdência, na época), justificaria a contratação desse pessoal, onde cada secretaria cuidaria da sua metade regimental.

A uniformização, padronização e normalização tinham o objetivo precípuo de regularizar a administração federal. Uniformizar nas estruturas dos ministérios, dando regras escritas para a forma do encadeamento hierárquico; padronizar os serviços de administração geral dos ministérios civis (pessoal, material e finanças, basicamente) alocando-os em três órgãos: a Secretaria de Administração, a Secretaria da Comissão de Planejamento e a Consultoria Jurídica e, normalizar a nomenclatura irregular dos vários serviços. Para Amaral Peixoto o empenho nessa regularização se justificava porque é universalmente válido que as leis fundamentais da divisão do

trabalho e de coordenação dos esforços divididos no tempo e no espaço se aplicam, por igual, a todas as formas de organização. Por isso, então, não havia motivo para se imaginar que esses princípios da administração não fossem aplicados aos ministérios. Um pequeno equívoco, sem dúvida.

O projeto da Reforma Administrativa foi apresentado em quatro partes: disposições preliminares, disposições funcionais, disposições orgânicas e disposições finais.

Nas disposições preliminares estavam os órgãos componentes do Sistema Administrativo Federal, compreendendo os Serviços Dependentes (sujeitos à direção do Presidente da República ou dos Ministros de Estado), os Serviços Autônomos (autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas, a administração do Distrito Federal e a dos Territórios Federais).

As disposições funcionais, tratavam da institucionalização do planejamento e do processo de delegação de competência pelos principais titulares da Presidência da República e Ministérios (compreendendo, também, subministros, prefeito do Distrito Federal) e governadores dos territórios.

As disposições orgânicas tinham como conteúdo a organização administrativa, assim elaborada:

a) órgãos da administração geral

- Assessoriais - executivos

Gabinete Civil, Gabinete Militar, DASP e Secretaria Geral do Planejamento

- Assessorial

Conselho de Planejamento

b) órgãos de administração específica

- Assessoriais - executivos

Conselho de Segurança Nacional, Estado-Maior das Forças Armadas

- Ministérios

Assuntos Políticos

Ministério da Justiça

Ministério das Relações Exteriores

Assuntos de Defesa Nacional

Ministério da Aeronáutica

Ministério da Guerra

Ministério da Marinha

Assuntos Sociais

Ministério da Ciência e Tecnologia

Ministério da Educação e Cultura

Ministério do Trabalho e Previdência Social

Ministério da Saúde

Assuntos Econômicos

Ministério da Agricultura

Ministério das Comunicações

Ministério da Fazenda

Ministério da Indústria e Comércio

Ministério do Interior

Ministério das Minas e Energia

Ministério dos Transportes

E, nas disposições finais, havia o projeto com o detalhamento das alterações estruturais previstas: desmembramento dos ministérios, criação de novos, transferência de órgãos ou

instituições desse para aquele ministério, alterações na nomenclatura, criações e extinções de unidades e outros dispositivos que funcionariam como anteparo às naturais dificuldades de implantação de um projeto de reforma administrativa, como esse proposto pelo Amaral Peixoto.

Infelizmente, o projeto não logrou êxito, pois as convulsões políticas de 1964 promoveram o seu arquivamento. Todavia, as contribuições, para novos planos de reforma, foram muitas e foi exatamente o que veio a acontecer com a comissão constituída por Castello Branco.

A comissão ainda apresentou três projetos: pessoal, material e organização do Distrito Federal. Todos arquivados.¹²⁴

9.3 Apreciação crítica específica

E o leitor perguntará: o que faz aqui mais uma reforma que não houve? A resposta não é difícil, pois tudo se assemelha ao que dissemos da reforma de Vargas. Historicamente foi importante o texto da Comissão Amaral Peixoto. O Decreto-Lei nº 200, que foi a reforma administrativa mais significativa até hoje implantada, baseou-se em estudos anteriores e, principalmente, no estudo desenvolvido durante o governo de João Goulart.

¹²⁴ O projeto da Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, ou seja, o projeto da reforma administrativa tomou o nº 1482/1963. O projeto sobre pessoal intitulado Conselho da Defesa do Sistema do Mérito tomou o nº 1484/A; o projeto relativo a sistema de material, tomou o nº 1483/A; e, o projeto sobre a organização do Distrito Federal, levou o nº 1846-A.

Hã falhas nesta proposição da qual participaram aproximadamente cento e dez pessoas, entre civis e militares. Uma delas foi o excessivo detalhamento das atribuições dos órgãos componentes da estrutura organizacional dos ministérios e uma outra foi a excessiva conotação clássica do trabalho. Hã, inclusive, uma colocação feita pela Comissão que merece registro e comentário. O parágrafo 109, página 19, diz o seguinte: *"uma das diretrizes fixadas para orientação dos trabalhos dos Grupos de Estudo e Reforma Administrativa estabelece: nenhum ato praticado por servidor público deverá ser feito de improvisação, mas emanar de decisões prévias, amadurecidas e articuladas em planos"*.¹²⁵

O amordaçamento do funcionário público foi a limites pouco desejáveis. Por essa diretriz, a Comissão deixou patente a sua postura em relação ao seu movimento de reforma, qual seja a de formular estruturas e procedimentos e ajustar o funcionário público à engrenagem burocrática.

Para confirmar o nosso comentário basta ler os 12 princípios norteadores da reforma e constatar a orientação dada aos trabalhos pela Comissão.¹²⁶

125 BRASIL. Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, op. cit.

126 Fixação de responsabilidade, descongestionamento das chefias executivas superiores, sistematização, racionalidade, controle, planejamento e orçamento, integração, intelectualização do processo decisório, coordenação, homogeneidade, alcance do controle e, por último, descentralização.

Não poderíamos dizer que houve conteúdo estratégico na tomada, análise e encaminhamento das informações para a composição dos quatro projetos de lei. A seqüência de movimentos seguiu uma tramitação normal, sem nada inovar, e apenas paralisou na Câmara dos Deputados, em virtude da grave crise política que culminou com a saída de João Goulart do Governo da República.

Da mesma forma que os componentes comportamental e estratégico, o componente tecnológico não foi acionado com características que permitissem uma admiração mais profunda pelo trabalho. Uso de metodologia clássica de Organização e Métodos e alguns bons momentos de tratamento sistêmico das atividades do governo.

Na mesma medida que os movimentos anteriores, este, também, corrobora a nossa hipótese de que os movimentos de reforma administrativa, não se coadunam com a conceituação alcançada por muitos estudiosos da problemática organizacional e administrativa dos Governos, nem mesmo com as observações de outros estudiosos que cuidam da mudança organizacional. Mesmo quando não efetivados, como é o caso do trabalho da Comissão Amaral Peixoto e o da Comissão estabelecida por Getúlio Vargas.

Apesar do seu arquivamento, o projeto da Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, serviu de entrada de informações para que a COMESTRA - Comissão Especial de Estudo da Reforma Administrativa elaborasse o projeto requisitado por Castello Branco. O que quer dizer: A Reforma Administrati-

va decretada em 1967, foi inspirada, parcialmente, na proposta encaminhada por Vargas em 1953.

Em que pese o fato de a COMESTRA exercitar a sua reforma com dados de quase quinze anos, não há como contestar a qualidade do trabalho apresentado pela Comissão e que resultou na conhecida reforma administrativa de Castello Branco.

10 O DECRETO-LEI Nº 200; A REFORMA DE CASTELLO BRANCO10.1 Preliminar

Em 9 de novembro de 1964, Roberto Campos, Ministro do Planejamento, instalava a COMESTRA - Comissão Especial de Estudo da Reforma Administrativa, que recebeu a seguinte carga de trabalho:¹²⁷

- apresentar ao Congresso Nacional um projeto simplificado de modo a restringir a lei a um núcleo essencial de princípios, normas e autorizações de natureza estritamente legislativa, aos quais o Poder Executivo buscará apoio para expedir os decretos e regulamentos indispensáveis à sua implementação;
- a reforma administrativa será cumprida por etapas, devendo a Comissão desenvolver os estudos da reforma nesse sentido;
- a filosofia da reforma é a descentralização, permitindo aos órgãos centrais apenas cumprir as atribuições de direção, orientação e as de caráter normativo;
- a reforma deverá necessariamente conter: programação governamental, que oriente a administração pública em todos os setores; orçamento-programa; instrumento de orientação para a receita, despesa e ação administrativa; e, programação

¹²⁷ DIAS, J. de Nazaré T. A reforma administrativa de 1967; 2.ed.; Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969. (Cadernos de Administração Pública, 73)

financeira, identificando a disponibilidade do tesouro e o competente ajuste no preenchimento das prioridades da administração pública junto à coletividade.

A comissão deveria, também, realçar os princípios de supressão de controles, meramente formais, controle do dispêndio público, *follow-up* da execução dos trabalhos, promoção da coordenação entre os órgãos da administração pública, valorização da função pública, dignificando o serviço público.

10.2 Os trabalhos da Comissão

A Comissão¹²⁸ em suas primeiras reuniões examinou projetos anteriores, principalmente o da Comissão Amaral Peixoto, por ser o mais recente estudo da administração federal.

As reuniões da COMESTRA foram marcadas por algumas discussões entre seus grupos. Havia membros que manifestavam cla-

128 A COMESTRA era integrada por: Roberto Campos, seu presidente e Hêlio Beltrão, Carlos Medeiros Silva, Luiz Simões Lopes, Wagner Estelita Campos, Cel. Antônio Jorge Gouveia (mais tarde substituído pelo Cel. Antônio Augusto Joaquim Moreira), Cap. de Fragata Reynaldo Giannini Coelho de Souza, Tenente-Coronel Moacyr Teixeira Coimbra, Tenente-Coronel Aviador Nilton Thomê da Silva, Jorge Oscar de Mello Flores, José Maria de Albuquerque Arantes, Victor Amaral Freire e José de Nazaré Teixeira Dias, este ocupou o cargo de Secretário-Executivo. Mais tarde a COMESTRA se desfez e o Ministro Roberto Campos criou a ASESTRA - Assessoria Especial de Estudos de Reforma Administrativa, que recebeu a responsabilidade de continuar os estudos realizados pela COMESTRA. Nazaré Dias foi o seu coordenador.

ramente suas posições contrárias a decisões tomadas pela COMESTRA. Já na primeira minuta, em 5 de março de 1965, Nazaré Dias deixa a descoberto um dos conflitos surgidos internamente na Comissão, quando em seu livro diz: "*A primeira minuta compreendia um texto elaborado pela Secretaria Executiva, acompanhado de um texto sugerido por um dos membros da Comissão (os grifos são nossos) e de um adendo enfocando o tópico Administração de Pessoal*".¹²⁹ Num outro documento a caracterização do conflito de idéias instalado: *um dos membros (o grifo é nosso) deveria apresentar um anteprojeto de lei - teve para isso pouco mais de 10 dias - para discussão durante a reunião. Contudo seu trabalho não foi colocado na agenda, tendo se transformado em subsídio para um estudo mais amplo que a Secretaria-Executiva iria realizar. O "Um dos membros" de ambas as estórias é a mesma personalidade conhecida nacionalmente como um verdadeiro expert dos problemas de organização e administração.*

Um outro conflito ficou patente com a reação quanto a destinação dada ao DASP por parte de Luiz Simões Lopes,¹³⁰ vigorosa, mas de resultado pequeno, já que o DASP, nessa oportunidade chegou até mesmo a perder a sua intitulação. As declarações do Secretário-Executivo, Nazaré Dias, na obra que escreveu demonstrando a falência do DASP como instituição,

¹²⁹ DIAS, José de Nazaré Teixeira. op. cit.

¹³⁰ Ver A institucionalização e atuação do DASP, Capítulo deste trabalho.

certamente, foram feitas, ainda que de forma possivelmente tê
nue, durante as reuniões. Mas o texto revela um lado críti
co pouco comum entre os profissionais e estudiosos do setor
público.

O próprio Presidente Castello Branco, percebeu o grau do con
flito existente e nos debates sobre a reforma costumava que-
brar o clima acirrado, dizendo: "*Não falem em organogramas,*
que o Dr. Beltrão não gosta disso".¹³¹

Hélio Beltrão, defendia na comissão o ponto de vista que di-
zia ser contrário ao que se realizara até então. Não concor
dava com o fato de a orientação da COMESTRA ser a de reelabo-
rar o texto referente ao Projeto de lei emanado da Comissão
Amaral Peixoto, pelo fato de não desejar a repetição de tan-
tos outros projetos que apenas encaminhavam uma lei referen-
te à estrutura organizacional e não uma lei de diretrizes,
para que a reforma fosse sendo realizada por outros proje-
tos, esses sim, relativos à estrutura dos órgãos, e por eta-
pas, gradualmente. Beltrão insistia no sentido de que a re-
forma administrativa era um longo processo e para ser cumpri
do por mais de um governo. Por isso, sugeria - o que acabou
prevalecendo - que uma lei definisse certos princípios nor-
teadores da reforma.

Nazaré, quando faz uma apreciação geral sobre a reforma, con
firma as divergências ao assinalar que o debate da reforma

¹³¹ VIANNA FILHO, Luis. O governo Castello Branco. Rio de
Janeiro, Biblioteca do Exército/Livr. José Olympio,
1975. Tomo 2.

foi além do que deveria, talvez, pelo fato de envolver importantes questões mas, mesmo assim, o estilo de trabalho trouxe à tona discordâncias extremamente várias, mas resolvidas dentro de um nível do mais alto espírito democrático.

O Decreto-Lei nº 200, que dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece as diretrizes para a reforma administrativa e aponta no artigo 6 os princípios fundamentais pelos quais a administração federal deve se reger: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle.

O planejamento, como função maior da administração, vinha sendo apregoado desde o projeto de reforma de Vargas, passando pela CEPA que, também, encaminhou suas amplas sugestões e foi objeto de preocupação da Comissão Amaral Peixoto. Portanto, o estabelecimento de uma diretriz firme, sob o ponto de vista legal e exequível no campo prático, era uma necessidade que agora se transformava em expoente basilar do governo. Alysson Mitraud¹³² assinala que o planejamento com esforços que mencionamos, avançou de maneira sinuosa, talvez, em função da falta de um direcionamento único por parte dos especialistas do governo e, embora tenha tido ganhos no desenvolvimento de diagnósticos, definição de metas, elaboração de planos e programas, pouco fez no momento da execução. Diz Alysson, com a experiência de quem secretariou a SEMOR,

132 MITRAUD, Alysson D. Administração pública brasileira; alguns aspectos de sua modernização. Brasília, 1980. mimeogr.

ser pouco comum o lançamento de programas que especificam com magistral felicidade os objetivos, recursos de toda ordem e designação dos órgãos responsáveis pela condução dos programas, sem que se tenha elaborado previamente um plano de viabilização desse programa.

O decreto deixava claro que a ação do governo promoveria o planejamento que conduzisse ao desenvolvimento econômico-social do país e que deveria se orientar segundo planos e programas, compreendendo, entre outros: o plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, o orçamento-programa anual e a programação financeira de desembolso. Um exemplo de implementação desse tópico foi a elaboração dos PNDs que, durante algum tempo, foram instrumentos válidos, pois orientavam o governo no sentido da busca do desenvolvimento, sistematizadamente.

O princípio fundamental da coordenação exigia que os temas propostos do governo, só poderiam subir a sua consideração se coordenados, isto é, se todos os setores com algum envolvimento já tivessem se manifestado e, portanto, as dificuldades naturais já tivessem sido suplantadas e, ato contínuo, o tema integrado, harmonizado com exigências mais amplas, seria, então, submetido à Presidência, ou a outro órgão por delegação, para a tomada de decisão.

A descentralização, preocupação nacional desde o Brasil-Colônia, foi contemplada na reforma com o sentido macro, isto é, a descentralização seria posta em prática, nos seguintes patamares: a) no interior da estrutura da administração federal, devendo ficar bem definidas a função de direção e a fun

ção de execução. Quem pensa e quem faz, portanto; b) a administração federal abriria para os Estados, mediante convênios, a execução de uma gama de atividades, aliviando e descongestionando o poder central; e c) do governo para a organização privada, através de contratos, convênios, concessões ou qualquer outro instrumento que permitisse à empresa privada executar aquilo que o governo - por hábito cultural à centralização - vinha operando. Beltrão é, sem dúvida, o grande defensor dessa atitude administrativa por parte do poder central.¹³³

A descentralização exige do administrador alto senso na delegação da execução e das tarefas meramente formais das atividades de supervisão, coordenação e controle. Mas é muito difícil ao brasileiro cumprir este "mandamento". O hábito de centralização é antigo e será muito difícil às chefias cumprirem a determinação de atomização do processo decisório. Na relação União-Estado a descentralização é mais difícil, dificultada pela enorme disparidade existente entre União-Estado e entre Estados e Municípios. A União detém uma tecnologia não assimilada por muitos Estados, não por falta de gente potencialmente competente, mas por não ter como transformar esse potencial em realidade concreta. Com isso, a União assume encargos que deveriam fazer parte do quadro de competências do Estado. Os ministérios das áreas sociais,

¹³³

Ver: Uma guerra que interessa a todos, Visão, São Paulo, 6 de agosto de 1979.

diz Mitraud, concentram tal número de atividades de execução e/ou detalham tanto seus controles que acabam se tornando máquinas muito pesadas, levando a que a parte principal de seu trabalho fique prejudicada em termos de sua eficiência e eficácia. Tudo isso termina por enfraquecer os organismos do âmbito estadual e municipal, trazendo demonstrações e desinteresse pelo resultado final.

O artigo 10 e seus 8 parágrafos do Decreto da reforma procuram evitar esse engordamento da União em detrimento dos organismos descentralizados e desconcentrados, todavia, o parágrafo 8º deixa, propositalmente, aberta a faculdade de o governo central utilizar os argumentos referentes à Segurança Nacional no sentido de reduzir certas alternativas de descentralização.

A delegação de competência seria uma consequência natural da descentralização, pois depende desta para tornar-se executável. O objeto seria o de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, pois essas decisões iriam acontecer junto aos fatos. O importante na delegação de competência é a destinação muito bem definida da autoridade delegante para a autoridade delegada.

O controle, último dos princípios enumerados, sempre existiu e com alguma eficiência nas atividades-meio, assim pensamos nós e, também, Alysson Mitraud. Material, pessoal e orçamento e sua estreita vinculação à programação e execução financeira, têm permitido um controle, talvez burocratizado em excesso, mas o controle existe. Já na atividade-fim o controle e a própria avaliação dos resultados não têm demonstrado

uma eficiência semelhante ao controle das atividades-meio. O artigo 13 e as letras a, b e c do decreto orientam o alcance do controle às chefias diretamente ligadas à execução, para os órgãos de controle de cada sistema; e o controle pela União, através da contabilidade e auditoria, sobre o dinheiro e os bens públicos.

Os títulos seguintes, III, IV, V, X e XI, dispõem sobre o pessoal, o planejamento e o controle financeiro, através do uso do orçamento-programa e programação financeira; sobre a supervisão ministerial, que nada mais é do que o dimensionamento a ser dado à coordenação e controle do plano vertical, por ministério; e, enquadra as atividades de pessoal e financeira num só sistema de atividades auxiliares. Os títulos V e VI dão a estrutura da Presidência da República e dos ministérios e respectivas áreas de competência. Os títulos VIII e IX estabelecem normas para as Forças Armadas, aqui incluída a Segurança Nacional. O título XII, explicita as normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações.¹³⁴ E o título XIII encaminha a reforma administrativa através dos seus nove artigos. Em síntese os nove artigos deixavam claro que a reforma administrativa tinha de estar baseada nos princípios enunciados no título II; dava à lei um caráter gradualista, ao colocar a reforma a ser implementada em etapas, sugerindo ao Poder Executivo os procedi

¹³⁴ O Decreto-Lei nº 199, também, estabelece normas relacionadas a esse título.

mentos necessários, mais especificamente, ao, então, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Não eliminou, contudo, a possibilidade de existir um Ministério Extraordinário para a Reforma, fato que veio a acontecer dez anos mais tarde. O próprio decreto admitia a contratação de serviços de terceiros para implementação da reforma, o que de fato veio a acontecer já com a SEMOR, substituindo o ERA. O título XIV desenvolveu algumas medidas especiais de coordenação, concernentes à ciência e tecnologia, política nacional de saúde e abastecimento nacional, transportes, comunicações e integração das forças armadas. Os títulos XV, XVI e XVII apontavam as disposições gerais, com mais procedimentos burocráticos; as disposições transitórias, com outros procedimentos burocráticos;¹³⁵ e, as disposições finais, encerrando o Decreto-Lei nº 200, com o artigo 215.

¹³⁵ O artigo 212 dá a transformação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP).

10.3 Operação Desemperramento: a implantação do Decreto-Lei nº 200¹³⁶

A operação desemperramento foi desencadeada com o propósito de implantar a reforma administrativa decretada por Castello Branco. O curioso é que o termo operação desemperramento é anterior à decretação da reforma. Surgiu em razão de um trabalho elaborado por Hêlio Beltrão e entregue ao Presidente (eleito) Costa e Silva, em 23 de outubro de 1966.¹³⁷ Neste relatório, Beltrão traçou como objetivo da operação a simplificação e o aceleramento do processo e a solução dos assuntos de interesse do público ou da própria administração. A estratégia adotada por Beltrão era caracterizada pela alteração da legislação existente e que emperrava, dificultava, a eficiência do setor público. Dizia Beltrão que a principal vantagem da Operação Desemperramento era a de que ela poderia ser realizada através da alteração de frutos de natureza legal ou fazer a regulamentação de textos legais. Considerava ambas as medidas fáceis de serem implementadas, talvez pelo momento político que atravessávamos e, portanto, a reforma poderia ser efetuada com grande rapidez, já que não

136 OREBA - Escritório de Reforma Administrativa, criado pelo Decreto nº 61383, de 19 de setembro de 1967 foi o responsável pela implantação.

137 BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Escritório de Reforma Administrativa. Reforma administrativa em marcha. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, s.d.

exigiria complicados levantamentos, nem supertécnicos (sic) e demorados trabalhos de reorganização e racionalização administrativa. Beltrão dizia textualmente "nunca houve forma mais simples nem mais rápida de operar uma verdadeira revolução".

Pensava Beltrão que a operação provocaria um rápido descongestionamento, com a remoção dos "gargalos" que engarrafavam a burocracia.

Esses gargalos foram identificados como sendo advindos de seis itens, a saber:

- a) Inconveniente centralização das decisões. Vez por outra a decisão de um processo sem conteúdo de maior importância é localizada na estrutura superior da administração. Daí a inevitável espera da solução. A alternativa seria delegar, quando possível, a competência;
- b) Controles cujos custos são muito superiores ao risco. Uma análise um pouco mais cuidadosa vai demonstrar que muitos controles feitos na administração pública não têm nenhuma praticidade. É o controle pelo controle. Se o risco de um controle mal realizado for pequeno, ou em muitos casos nenhum, por que não suprimir o controle?;
- c) Exigências burocráticas que oneram ou retardam a solução dos assuntos. Muitas vezes o burocrata coloca um processo em exigências, quando bastaria liberar o processo, estabelecendo a exigência para um momento posterior ou mesmo, simplesmente, esquecer a exigência quando esta não altera, nem cria maiores embaraços para a administração;
- d) Tramitação desnecessária por órgão de simples encaminhamento.

mento ou redistribuição. É o risco que se corre quando estabelecemos procedimentos gerais para processos em geral. Muitos documentos terminam por fazer um caminho absolutamente desnecessário, mas que, em função do caráter de abrangência dos procedimentos, são obrigados a fazer tal trajetória;

- e) Execução de serviços de natureza local por parte do Governo Federal. A centralização de decisões traz, muitas vezes, conseqüências bem mais danosas. É que ocorre de serviços de natureza local (estadual ou municipal) estarem sendo executados (e não controlados, como poderia ser correto em alguns casos) por órgão federal, apenas por uma questão de vinculação hierárquica;
- f) Execução direta de serviços por órgãos da administração pública. Muitos serviços executados diretamente pela administração pública, poderiam ser absorvidos pela empresa privada, a exemplo da reforma administrativa do Ministério da Fazenda (período 1962/1968) que transferiu para a rede bancária a maior parte dos recolhimentos de tributos que fazia em seus próprios guichês.

O Plano de Implantação da Reforma consistia na:

- a) Operação desemperramento
 - simplificação de rotinas e métodos administrativos
 - delegação de competência
- b) Atos de organização: decretos, regulamentos e regimentos
- c) Projetos Impacto
- d) Projetos de Coordenação
 - coordenação regional

e) Regulamentação de sistemas

- sistema de pessoal

f) Plantão de reforma

- boletim informativo

A operação desemperamento tinha como objetivo a redução de excesso de burocracia por intermédio do levantamento e estudos de rotinas e métodos administrativos. E, para o alcance desse objetivo, partiu-se para a simplificação de rotinas (supressão, acréscimo, alteração na seqüência dos passos) e métodos administrativos e a delegação de competência, visando imprimir maior rapidez na solução de problemas, aumentar a eficiência administrativa e descentralizar as decisões.

Os atos de organização, veiculados através de decretos, regulamentos e regimentos, receberam, para fins de consonância com a reforma preconizada pelo Decreto-Lei nº 200, a orientação dos decretos nº 60363 e 62459, ambos editados em 1967.

Os projetos impacto, deveriam, por evidência, causar efeitos imediatos junto ao público, criando um envolvimento positivo entre funcionários, público e governo.

Já os projetos de coordenação visariam a dinâmica interna da organização pública, promovendo a integração horizontal - de ministério a ministério - e vertical - no interior do próprio órgão em tela. A coordenação geral repete a coordenação, mas a nível estadual, isto é, as representações ministeriais nos Estados.

A regulamentação se daria em função do decreto-lei nº 200 que estabeleceu os grandes sistemas da administração federal. O sistema de pessoal, por exemplo, teria o DASP como

agente central, tendo representação setorial nos ministérios. O Plantão da Reforma funcionaria como canal de comunicação entre o governo e o público, recolhendo críticas e sugestões e fazendo a triagem e encaminhando aos órgãos destinatários as observações feitas pelo público. O Boletim Informativo seria a corporificação desse processo de comunicação e o instrumento pelo qual o governo manteria vivos os procedimentos da reforma, tanto na relação com o público, como a nível interno.

O ERA - Escritório da Reforma Administrativa preparou também um plano posterior à implantação e que serviria como sustentação da reforma, ou seja, sabia-se que a tendência é o otimismo esfuziante dos primeiros momentos, das primeiras vitórias e, depois, a redução da motivação, do entusiasmo a níveis que prejudicam qualquer iniciativa posterior. E a dinamização serviria, justamente, para manter o clima (positivo) da reforma. Havia um programa de descentralização regional que incluía, inclusive, a articulação entre o Poder Federal e o Poder Estadual, no que dissesse respeito à reforma administrativa.

O treinamento intensivo para a reforma estava orientado para os agentes da reforma, conforme o Decreto nº 63.500, como também as chefias dos órgãos locais, e objetivava acelerar a implantação da reforma. O que se desejava era treinar pessoal qualificado para, mais tarde, treinar outros funcionários ou chefias. E assim, deslanchar mais rapidamente toda a programação de mudança. Daí a sua inclusão no plano de dinamização da reforma.

A operação de convênios e contratos tinham como finalidade a dinamização de reforma através da assinatura de convênios entre órgãos da administração federal e os estados e municípios. A medida, inovadora, poderia realmente ter dado à reforma uma rapidez e uma integração dos níveis federal e estadual e entre este e o nível municipal, justamente pelo fato de a relação ser feita a nível de convênio, quase sempre com datas fatais para início e fim e complementação das várias etapas intermediárias.

O Projeto João da Silva, que muitos devem lembrar, era uma alternativa do governo em aproximar o público da reforma administrativa. O Projeto destinava mapear as exigências para obtenção desde certidões de nascimento até certidões de óbitos, e outros documentos exigidos pela lei, e, posteriormente, simplificar cada rotina até combinar com a satisfação do usuário.

O Projeto de Descentralização do Protocolo Geral, mais uma aspiração do que uma possibilidade, era endereçado aos famosos processos do serviço público. Com o recebimento dos processos pelos órgãos diretamente envolvidos eliminar-se-iam passagens consideráveis por vários órgãos, às vezes, sem nenhum envolvimento, nem mesmo a nível de controle. Paralelamente, seria instalado um Centro de Informações com a finalidade de manter o registro e acompanhar o andamento dos processos, dando a sua localização e estágio de desenvolvimento.¹³⁸

¹³⁸ O Programa Nacional de Desburocratização, que veremos a seguir, fez retornar esse projeto, não tendo sido implantado até a presente data. (1982)

O ERA e a CERAF¹³⁹ - Comissão Central da Reforma Administrativa, prepararam duas atividades específicas, inclusive, típicas de outras tentativas de reforma: acompanhamento da reforma e levantamento das estruturas da organização. O *follow-up* da reforma teria no CERAF um setor específico com a responsabilidade de coletar dados e informações sobre o prosseguimento da reforma por toda a administração pública e o levantamento estrutural, sua localização geográfica, atribuições, a lotação do pessoal dos Ministérios dos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e das Autarquias, bem como a atualização permanente desses dados. Tarefa gigantesca, não há como negar, podendo ser considerada como uma reforma dentro da reforma.

Foi também elaborado um programa de divulgação da reforma administrativa, com três sub-programas: Guias do processo burocrático, com a publicação de folhetos informativos ao público-usuário e aos órgãos da administração pública entre meios e modos de consecução de documentos, benefícios, obtenção de direitos, à semelhança do Boletim Informativo que vimos há pouco; Indicador da Organização Administrativa Federal,¹⁴⁰ que serviria como instrumento de grande utilidade nos esforços de coordenação e integração horizontal e vertical da organização pública; e, elaboração de textos, estudos e traba-

139 Criada pelo Decreto nº 64500, de 31 de outubro de 1968.

140 Hoje Cadastro da Administração Federal. Ver mais à frente em criação e atuação da SEMOR.

lhos que pudessem divulgar mais ainda o propósito e amplitude do movimento reformista.

O Ministro do Planejamento e Coordenação Geral concentrou no ERA - Escritório de Reforma Administrativa e na CERAF - Comissão Central da Reforma Administrativa todo o peso da promoção e aceleração da implantação, dinamização e manutenção da reforma. Também descentralizou a reforma, nomeando:¹⁴¹ um coordenador em cada ministério, subordinado diretamente ao Ministro de Estado ou ao Secretário-Geral; um agente da reforma em cada um dos organismos da Administração Direta ou Indireta, até o nível de serviço; uma comissão ministerial, integrada, em cada ministério por chefias do primeiro nível hierárquico; e a CERAF, já mencionada acima.

A publicação Reforma Administrativa em Marcha,¹⁴² em seu anexo, apresenta com um certo detalhamento os resultados numéricos da reforma nos seus dois primeiros anos (1967 e 1968) e relativos à: delegações de competência, rotinas, atos de organização e convênios e contratos.

Foram efetuadas, entre atos e atribuições, quase 17.000 delegações, evitando que aproximadamente 9.000.000¹⁴³ de documentos subissem à autoria delegante.

141 O decreto nº 63.500, de 31 de outubro de 1968, dispõe sobre uma estrutura própria para o desencadeamento da reforma, com os cargos mencionados no texto e no mesmo parágrafo da citação.

142 BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Escritório da Reforma Administrativa. Reforma administrativa em marcha, op. cit.

143 O número exato segundo o quadro é 8.983.237 delegações.

O ERA identificou 780 rotinas, das quais levantou 171 e implantou 74, resultando em redução de um número expressivo de passos.

E, com relação aos atos da organização foram tomadas 260 medidas básicas sobre estruturação ministerial, criação ou extinção de órgãos, aprovação e alteração de regulamentos, regimentos e estatutos, transferência de atribuições, reestruturação e transferência de órgãos. E 167 decisões referentes a normas gerais, diretrizes, simplificações, criação de grupos e instruções de toda sorte.

Foram celebrados 536 convênios, num valor estimado em mais de CR\$ 30 bilhões. E assinados 524 contratos, somando 507 milhões de cruzeiros e mais 128 contratos com agências internacionais num total de US\$ 3.364.000.

A Operação Desemperramento foi tentada em todos os Ministérios. No Rio de Janeiro, mais de três dezenas de estagiários foram convocados para a tarefa de levantamento de rotinas e elaboração de fluxogramas. Em pouco tempo, conforme assinala Paiva Netto, a operação foi perdendo substância e, em 1969 se transformou, sendo substituída pela introdução do programa de treinamento, através do Centro de Aperfeiçoamento do DASP.¹⁴⁴

¹⁴⁴ PAIVA NETTO, Jacintho. Contribuição ao estudo dos problemas da reforma administrativa do Governo Federal do Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 3, 1974.

O programa desenvolvido¹⁴⁵ terminou por treinar 27.528 agentes de mudança nos estados, territórios e distrito federal. Foram realizados simpósios sobre reforma administrativa em 13 capitais, somando 5.233 participantes possuidores do cargo de chefia da seção, no máximo.¹⁴⁶

Beatriz Wahrlich¹⁴⁷ considera a existência de uma etapa seguinte na reforma administrativa ditada pelo Decreto-Lei nº 200. Diz que em 1970 e 1971 dois importantes documentos vieram dar nova dimensão aos esforços de mudanças: as metas e bases para a ação do Governo e o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento. A estratégia passou a ser centrada na utilização da reforma como instrumento de melhoria da execução do programa do governo, com atuação principalmente junto às Secretarias-Gerais dos Ministérios, eliminando-se os obstáculos institucionais à implementação dos projetos prioritários, como informa, textualmente, o documento Metas e Bases para a Ação do Governo, parte 1. O mesmo plano integrava o planejamento, o orçamento e a reforma administrativa, de modo a orientar as atividades de tais órgãos para a tarefa preferencial de eliminação de eventuais obstáculos à execução dos projetos prioritários incluídos ao Plano de Metas. A Fundação Getúlio Vargas, presente em outros movimentos, ou atra-

145 Formalizado pelo Decreto nº 64.781, de 3 de julho de 1969.

146 WAHRLICH, Beatriz M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 2, 1974.

147 WAHRLICH, Beatriz M. de S., Ibid. . . .

vês de seus técnicos, ou na pessoa de seu Presidente, - celebrou convênio de cooperação técnica com o ERA. E o objetivo desse convênio era o fortalecimento exatamente do sistema de planejamento, orçamento e, logicamente da, reforma administrativa.

Beatriz Wahrlich, ainda em seu artigo, considera quatro critérios nos quais se apoiou - segundo a sua interpretação - a segunda fase da reforma: concepção sistêmica, (ou um plano abrangente e integrado de ação reformista, consagrando a interdependência das partes, com uma coordenação central); gradualismo, com a execução do plano por etapas, atendendo, inclusive, manifestação feita em preceito legal; seletivismo na execução, onde se procurou alocar recursos escassos de maneira racional, maximizando, assim, a utilização desses recursos; e, delegação a uma instituição privada de uma parcela considerável de trabalhos técnicos de alto nível.¹⁴⁸

148

Jacinto Paiva Netto prefere considerar a participação da FGV, como o início mesmo da 2a. fase da implantação da reforma, pois, além de todos os pontos favoráveis à própria instituição, fez com que a FGV criasse uma unidade específica para dar a assistência técnica contratada pelo Governo, a CATRA. Ver, logo à frente.

10.4 Apreciação crítica específica

O Decreto-Lei nº 200 resultou da disputa entre duas correntes dentro da própria Comissão que o formulou. De um lado o Secretário-Executivo Nazaré Dias, que procurou, como ele mesmo afirma, dar predominância ao sentido instrumental e funcional ao conteúdo da reforma, o que, em parte, acabou acontecendo. E por outro lado, uma parcela da Comissão que desejava, não um decreto ao estilo do que havia sido proposto pelas comissões de reforma de Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart, mas um documento legal que transmitisse apenas e tão-somente a filosofia, as diretrizes do governo para a retomada dos processos de mudança na administração pública. Ato contínuo, ter-se-ia a expedição de documentos legais específicos para cada momento da reforma.

Ambas as correntes acabaram vendo o seu esforço consagrado no texto legal. Os princípios fundamentais são as diretrizes governamentais e os demais capítulos, com seus artigos, incisos e parágrafos disporiam sobre a instrumentalidade e a funcionalidade da reforma. Com isso, a reforma Castello Branco se diferenciou das demais reformas, pois definia a postura para ação, ao mesmo tempo em que dissertava sobre a ação.

A grande contribuição foi, sem dúvida, a institucionalização do planejamento, tentada nos projetos anteriores e consolidada durante os governos que se seguiram ao de Castello Branco. O mesmo não se pode dizer dos demais princípios, mesmo considerando os resultados numéricos apresentados pelo ERA, com relação às rotinas identificadas, levantadas e implantadas

ou com o número de delegações de competência. Na avaliação feita em 1971 e divulgada em material do próprio Ministério do Planejamento, notava-se *"um descompasso ou uma inadequação entre os objetivos desejados pelo governo e o elenco de projetos escolhidos nos acordos preliminares"*.¹⁴⁹ Esses projetos buscavam instrumentalizar os órgãos nas suas atividades-meio, realizando um treinamento com o objetivo de capacitar o funcionário no desenvolvimento de seu trabalho, enquanto entendido como atividade-meio.

A CATRA - Coordenação de Assistência Técnica para a Reforma Administrativa,¹⁵⁰ órgão da Fundação Getúlio Vargas e formado apenas para dar cumprimento ao convênio de assistência técnica com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral chegou a elaborar dois relatórios sobre a reforma: um sobre avaliação de resultados de reforma administrativa, a rigor, apenas um modelo; e o outro, sobre a avaliação do programa de assistência técnica, também, um roteiro para avaliação dos trabalhos da assistência técnica. Segundo Beatriz Wahrlich,¹⁵¹ a CATRA que poderia ter sido uma alternativa para a sustentação da reforma, acabou se esvaziando com a instalação do novo governo em 1974. E a reforma voltou a aguardar melhores momentos..

149 PAIVA NETTO, Jacintho. op. cit.

150 A CATRA foi formalizada logo após a celebração do convênio, em 8 de março de 1971.

151 WAHRLICH, Beatriz M. de S. op. cit.

Nem mesmo a transformação do Escritório de Reforma Administrativa em Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa foi bastante para recolocar a reforma administrativa na prioridade antes imaginada. É certo que o Decreto-Lei nº 200 sistematizou, ordenou, deu lógica interna aos procedimentos da Reforma. Foi o primeiro documento legal que direcionou todo o esforço de mudança. A falha consistia, uma vez mais, na concentração em um componente de mudança e pouca relevância aos demais. O componente está prescrito em toda a operação de emperramento, responsável pela sua implantação. A tecnologia semelhante às anteriores, sem grandes modificações, com exceção da SEMOR¹⁵² que trouxe uma nova linguagem, pouco alterando a prevalecente até então.

O componente estratégico era parte integrante do texto do decreto da reforma e transmitia ao leitor a exata dimensão do componente estrutural: absolutamente baseada em princípios legítimos, mas vinculados a uma escola de pensamento hoje ultrapassada, embora parte do conteúdo tenha dado um tratamento sistêmico às seguintes atividades auxiliares: Pessoal, Orçamento, Estatística, Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria e, Serviços Gerais. A Documentação e Arquivos, Relações Públicas e Processamento de Dados, não foram objeto do tratamento que revelaria uma proximidade dos estudos mais atuais em teoria das organizações.¹⁵³

¹⁵² Tratada em capítulo à parte.

¹⁵³ DIAS, J. de Nazaré T. op. cit.

A ênfase comportamental foi semelhante aos movimentos anteriores. Programação de Treinamento Instrumental, fortalecendo chefias, preparando funcionários a mudar a sua própria unidade com ferramental colocado à disposição pela vasta literatura da prática organizacional.¹⁵⁴ Esta programação atendeu a mais de 20.000 servidores, mas, pelos resultados posteriores não conseguiu internalizar os propósitos da reforma: a sua permanência. Mesmo assim, com todas as restrições colocadas, o movimento reformista decretado por Castello Branco, conseguiu despertar a administração pública, que não praticava o exercício da mudança há mais de vinte anos.

Como vimos, a implementação da reforma sofreu uma perda de prioridade e, em consequência, desestimulou muitos dos envolvidos na programação preparada pelo ERA. A literatura não registra com segurança um prosseguimento da reforma. Há autores que apontam um caminho de retomada da reforma, há outros que indicam um outro caminho. E, para completar, há au

154

O autor participou, como professor, de um dos programas de treinamento montados pela SEMOR. O programa, conhecido como FORTEC (Formação de Técnicos de Planejamento), preparava pessoal de nível superior para desenvolver o trabalho de descentralização da reforma junto aos Ministérios, e não tinha, em seu conteúdo programático, nenhuma disciplina ligada ao campo do comportamento humano. Ou seja, o profissional, vindo das mais diferentes escolas de ensino, da mais diferente formação acadêmica, preparava-se para interagir com pessoas não vinculadas ao seu órgão e desenvolvendo projetos de mudança, sem ter conhecimentos sistematizados sobre o comportamento das pessoas num ambiente organizacional..

tores que, simplesmente, não registram nenhum esforço além do impulso inicial dado nos anos 67 e 68. Essas posições, que já mencionamos anteriormente, incluem sempre a SEMOR, Secretaria da Modernização e Reforma Administrativa, criada em 1972, justamente para dar prosseguimento à reforma administrativa.

A SEMOR, matéria do capítulo seguinte, teve um bom início, desenvolvendo uma série de programas diversificados, desde reformulações estruturais até grandes projetos de pesquisa, e que carrearam para o Governo resultados de razoável expressão. O Relatório de Atividades expedido pela própria Secretaria dá contas da performance. No entanto, a Secretaria do Planejamento, órgão a que a SEMOR sempre esteve vinculada, transferiu suas diretrizes para o campo econômico-financeiro, despriorizando a reforma, tanto que o Programa Nacional de Desburocratização, o mais recente movimento reformista, só agora, três anos após a sua instalação, vem se utilizando da SEMOR, tendo para isso, colocado na chefia da Secretaria, um ex-Assessor do programa, o que deu uma vinculação do tipo funcional, com a autoridade hierárquica permanecendo com o Ministro do Planejamento.

11 A CRIAÇÃO E ATUAÇÃO DA SEMOR¹⁵⁵

11.1 Preliminar

A SEMOR - Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, foi criada através de Portaria expedida pelo antigo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, hoje Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Hoje, a SEMOR está vinculada ao Ministro Extraordinário, titular do Programa Nacional da Desburocratização. A SEMOR substituiu o ERA - Escritório de Reforma Administrativa, responsável que foi, como vimos anteriormente, pela Operação Desemperramento, e procurou retomar o trabalho de implementação da reforma administrativa.

A função da Secretaria de Modernização conforme o texto da Portaria 69, de 26 de julho de 1972, é:

- a) zelar pelo cumprimento da legislação da reforma administrativa no tocante à estrutura básica dos Ministérios;
- b) acompanhar e coordenar a implantação e operação eficiente dos sistemas instituídos pelo Decreto-Lei nº 200, principalmente o de Planejamento, Orçamento e Reforma Administrativa;

¹⁵⁵ Parte do texto está baseado no Relatório de Atividades da SEMOR para os anos 1974/78, não publicado e, também, no documento mencionado na nota de rodapé nº 159.

- c) contribuir para a remoção dos obstáculos institucionais à execução dos Programas e Projetos Prioritários do Governo, em articulação com os responsáveis pelo Programa de Acompanhamento dos Planos Nacional de Desenvolvimento (PND);
- d) contribuir para a modernização dos órgãos da Administração Federal, direta e indireta, e proporcionar-lhes assistência técnica através de Convênios.

A forma de atuação proposta pela SEMOR, em 1973, ou seja, logo após a sua criação, apresentava as seguintes características básicas:¹⁵⁶

- a) como tática de ação, definiu-se a prioridade de conformidade com as prioridades existentes nos planos governamentais, como, por exemplo, educação, saúde e saneamento, desenvolvimento científico e tecnológico, agricultura e abastecimento.

A metodologia proposta se baseava na participação intensa da alta administração do órgão nos processos de sua modernização institucional;

- b) o âmbito da ação na área de modernização administrativa deveria se concentrar em pontos com capacidade de difusão seja nos níveis hierárquicos dentro da própria instituição em estudo, seja no correspondente de outros órgãos públicos. Por exemplo, uma aplicação na área contábil-financeira de uma instituição poderá se difundir dentro des

¹⁵⁶ MODERNIZAÇÃO e reforma administrativa do governo federal brasileiro: quatro décadas de experiência. In: Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, (1ª etapa). Brasília, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Fundação Getúlio Vargas, 1977.

sa instituição em seus vários níveis e/ou na área contábil-financeira de instituições semelhantes;

- c) os programas de assistência técnica deveriam dar ênfase: ao fortalecimento da unidade de planejamento e modernização administrativa na instituição e à identificação das características gerais da instituição que pudesse permitir o desenvolvimento do programa no sentido da concepção e implantação de modelos de estruturas e processos administrativos passíveis de utilização, com as adaptações necessárias, em outras instituições semelhantes.

11.2 As realizações

Assim a SEMOR partiu para o campo das realizações e que se dividiram em:

Estudos Organizacionais

Assistência Técnica

Pesquisas e Projetos Especiais

Cadastro da Administração Federal

Os estudos organizacionais teriam por objetivo identificar as necessidades dos órgãos federais, sob o aspecto de suas estruturas, e avaliar os projetos de organizações relativos às estruturas básicas e regimentais. Ou seja, a SEMOR denominava estudos organizacionais aos movimentos de reforma administrativa, como definido por ela mesma. E a evolução e involu-

ção dos estudos realizados foram os seguintes:¹⁵⁷ Em 1974, primeiro ano de aplicação dessa metodologia, 76 estudos; em 1975, o total de estudos foi de 215; em 1976, o total de estudos foi 104; em 1977, o total de estudos foi de 61 e em 1978, foi de 44¹⁵⁸ e em 1980, o número foi de 65.¹⁵⁹

Nos trabalhos de assistência técnica houve um fracionamento em duas etapas: a primeira teve início em 1970, com a ERA-Escritório de Reforma Administrativa e terminou em 1974, já com a SEMOR. A segunda etapa teve início em 1975 com a assinatura de convênios em diversos ministérios. O objetivo era o de facilitar aos órgãos da administração pública federal os recursos humanos e financeiros indispensáveis, bem como os instrumentos técnicos necessários a garantir mecanismos próprios de formulação, execução e acompanhamento de programas e projetos em sua área de atuação.

Nas pesquisas e projetos especiais o objetivo básico era a acumulação de conhecimentos sobre assuntos relevantes para a administração pública, principalmente, visando as definições de estratégias e a formulação de planos e programas. Era a própria Secretaria que desenvolvia as pesquisas e os proje-

¹⁵⁷ BRASIL. Secretaria do Planejamento. Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa. Relatório de atividades 1974 a 1978. Brasília, SEMOR, 1978. mimeogr.

¹⁵⁸ Não há registros específicos a partir de 1979.

¹⁵⁹ BRASIL. Secretaria do Planejamento. Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa. Relatório de atividades, setembro de 1979/outubro de 1980. mimeogr.

tos especiais, mas, dependendo da complexidade e volume do trabalho, fazia contratações de empresas ou instituições de ensino e pesquisa. O programa de treinamento para o sistema de Planejamento, que buscou dotar os órgãos vinculados ao sistema de planejamento de profissionais das mais variadas origens, deu-lhes complementação acadêmica nas áreas de planejamento, orçamento e modernização administrativa; o programa de pesquisas organizacionais, realizado em convênio com o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ; o apoio ao desenvolvimento de programas de Pós-Graduação em Administração, executado pela Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração - ANPAD e que compreendeu o levantamento dos cursos de pós-graduação em administração, a elaboração de temas para teses em administração, a indicação de diretrizes para o programa de financiamentos de teses e estágios e a elaboração de um projeto de operacionalização de programas de financiamento de teses; o curso intensivo de pós-graduação em administração pública - CIPAD, cuja instituição conveniente é a Fundação Getúlio Vargas; a pesquisa organizacional e administrativa, projeto de pesquisa utilizado juntamente com o DASP e a Fundação Getúlio Vargas, e que objetivava a investigação de problemas institucionais, organizacionais e administrativos da administração federal bem como, a tentativa de estabelecimento de uma política de pessoal; o concurso nacional de monografias sobre administração para o desenvolvimento, realizado a partir de 1976 e que já apresentou duas publicações com

textos premiados ou não premiados, mas que justificavam a inclusão nessas publicações,¹⁶⁰ e o Seminário de Comportamento na Administração Pública, realizado em colaboração com a Universidade de Brasília e da Assessoria de Recursos Humanos do IPEA, são alguns exemplos dos projetos e pesquisas especiais. O Cadastro da Administração Federal - organização formal que, com base na legislação específica, registra os órgãos da administração direta e indireta, apontando a estrutura-composição, competência, área de atuação, titulares e endereços,¹⁶¹ nasceu da necessidade de se ter um conhecimento ordenado da administração pública federal brasileira, constituindo um núcleo de sistema de informações, útil a qualquer organização pública ou privada.

Na primeira edição em 1976, o cadastro era composto de dezoito volumes e concentrava dados da Presidência da República, Secretaria de Planejamento, DASP e dos dezesseis ministérios. Reeditado em 1978, ampliou o número de órgãos de 2000 para 11000. Conforme informa o relatório de Atividades 1974-1978, a SEMOR passou a desenvolver o Cadastro de Administra-

160 As obras são: Modernização Administrativa, coletânea de monografias e Modernização Administrativa, coletânea de Monografias II, ambas publicadas pelo IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social, em 1978 e 1980, respectivamente. A Revista de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, publicou em 1981, edição extra com as monografias premiadas em 1980.

161 A publicação PERFIL, da Editora Abril, chegou a ser uma tentativa de criação de um cadastro - ou banco de dados - da Administração Pública.

ção Federal por Função. Em princípio serão levantadas as funções de desenvolvimento regional, habitação e urbanismo, educação e cultura, trabalho, energia e recursos minerais e transporte, indústria, comércio e serviços.

11.3 A SEMOR e o Ambiente

Durante o ano de 1980,¹⁶² o cadastro foi mantido atualizado em banco de dados do PRODASEN - Processamento de Dados do Senado, recuperável nos terminais localizados por todo o país. Com a finalidade de flexibilizar o uso da informação, foi iniciada a descentralização de sua manutenção, passando-o para a faixa ministerial. No catálogo, foram inseridos dados sobre os Poderes Legislativo e Judiciário e aumentou-se, também, a sua circulação, atingindo agora os governos estaduais e municipais, associações de classe, sindicatos, órgãos de divulgação e demais entidades representativas do público em geral.

Roberto Gursching, convidado por Mário Henrique Simonsen, então Ministro do Planejamento, assumiu a Secretaria de Modernização, em junho de 1979. Logo após a sua nomeação apresentou uma proposta que merece destaque. Gursching afirmava que se deveria fazer a administração da coisa pública, *voltada para o público* (o grifo é nosso).¹⁶³ Segundo Gursching a

¹⁶² BRASIL. Secretaria do Planejamento, op. cit., set. 1979/out. de 1980.

¹⁶³ GURSCHING, Roberto. Modernização administrativa. Brasília, s. ed., 1979. mimeogr.

abordagem de todos os impulsos renovadores da administração pública volta-se para o seu interior, buscando a eficiência de normas e rotinas internas, com uma ênfase despropositada em estruturas e regimentos, cujo exemplo mais recente, foi a reforma ditada pelo Decreto-Lei nº 200.

O que Gursching propunha era nova estratégia na abordagem da problemática da administração pública, qual seja a de convidar o público, usuário de seu trabalho, a apontar as falhas da própria administração pública e regular o seu comportamento, verificando, periodicamente, se foi ou não atendida nas suas reivindicações.

A sistemática proposta era calcada no cidadão comum e no empresário, que participariam de uma linha de pesquisa e investigação ajudando a apontar as falhas, bem como o custo da alternativa de solução. O meio para a pesquisa dessas falhas ou sugestões de melhoria da burocracia brasileira seria totalmente baseado nos órgãos de divulgação e seriam evitadas as universidades, escolas, enfim, centros de ensino de um modo geral. Para essas instituições estaria reservado um outro papel, também importante.

Gursching exemplificava: *"o empresariado será ouvido através dos empresários da informação que editam, regularmente, revistas de análises, pesquisas e informações, diretamente voltadas para o empresariado, como por exemplo: Visão, Exame e Tendência."*

Após a entrada de informações, cujo canal seria a SEMOR, haveria a imediata manipulação interna e, conseqüente procura de alternativa de ação mais adequada. O compromisso seria a

cobrança pública dentro de prazos definidos publicamente. Com o cidadão comum, público, o sistema seria o mesmo. Os órgãos de divulgação abririam espaços para a coluna de burocracia (ou desburocracia) e, periodicamente, haveria a cobrança de soluções, à semelhança do proposto para o empresariado. Roberto Gursching relacionou a sistemática da utilização dos órgãos de divulgação, com as proposições teóricas dos técnicos do governo e da moderna literatura sobre administração. Assim, o sistema aberto, moderna concepção da análise organizacional, estaria representado na interação administração pública e público, o *feedback*; pelo retorno das informações via órgãos de divulgação e a eficácia gerencial que resultaria pela concentração de esforços nas áreas-fins da administração pública.

Internamente, a ênfase seria dada através do tripé: informação, decisão e auditoria. A informação seria a computarizada, aproveitando-se ao máximo o potencial que o computador pode oferecer; a decisão, atitude difícil e que exigiria alta qualificação do pessoal diretamente envolvido na interação com o meio-ambiente; e, auditoria, com a valorização dos Tribunais de Contas e Inspetorias Gerais de Finanças, responsáveis pela avaliação dos gastos realizados. O ex-Secretário da SEMOR propunha o deslocamento da ação dos órgãos de auditoria e inspeção para pontos substantivos da execução financeira, evitando, assim, vazamentos da administração pública.

Os órgãos envolvidos seriam a própria SEMOR e suas secretarias setoriais de modernização na faixa Ministerial do Govern

no (Poder Executivo, apenas).

Finalmente, Roberto Gursching previa ação nos pontos de estrangulamento (filas), remuneração compatível para os funcionários públicos e manutenção da linha tradicional de ação, com reformas de estruturas e regimentos.

Com efeito, a proposta de Gursching chegou a ser divulgada pela imprensa. A revista VISÃO em 6 de agosto de 1979, publicou uma matéria especial sobre desburocratização, logo após a nomeação de Hélio Beltrão para Ministro Extraordinário para a Desburocratização. Na matéria havia a indicação da solicitação que o Ministro do Planejamento, Mário Henrique Simonsen fizera ao secretário da SEMOR. Em seguida a revista VISÃO reuniu os Ministros Simonsen, Karlos Rischbieter, Delfim Netto, Camilo Penna, Petrônio Portella, o Diretor-Geral do DASP, José Carlos Freire e o Secretário da SEMOR, Roberto Gursching. Nesse encontro a manifestação era de concordância no que dizia respeito ao relacionamento entre o empresariado e os poderes públicos, que exigia uma simplificação para tornar as soluções bem mais rápidas. Simonsen, que já havia sentido a necessidade de uma tomada de posição mais firme, afirmava que *"reduzir a burocracia sempre cria resistências, mas agora contamos com o esforço de todos os interessados na tarefa, governantes, governadores e em especial os próprios empresários, que sabem muito bem onde se localizam as maiores dificuldades que enfrentam"*.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Uma guerra que interessa a todos, VISÃO, São Paulo, 6 de agosto de 1979.

Gursching, então, relatou a sua proposta e disse já contar com a contribuição de três grupos editoriais.

A proposição de Gursching fazia sentido na sua essência. O governo deveria estar *sempre* voltado para o público que é, em última análise, a sua grande responsabilidade. A argumentação, a tentativa de justificar o seu plano esbarrou em algumas inconsistências que poderiam ter sido eliminadas nos contatos que já vinha mantendo com o pessoal da *mídia*, mas sua disposição durou pouco. Apenas quatro meses. Simonsen saiu da Secretaria de Planejamento e como tradição danosa, arrasou consigo todo o pessoal que nomeou, ou quase todo.

O relatório de atividades de 1980 (set. 1979/out. 1980) aponta um redirecionamento das atividades da SEMOR, com uma clara redução de seu campo de ação. A assistência técnica passou a ser diretamente prestada aos órgãos centrais de sistemas administrativos, visando a maior difusão das medidas de aprimoramento das atividades auxiliares e incentivo aos órgãos setoriais de modernização no sentido de aperfeiçoamento das atividades-fim.

Pela leitura do relatório, é possível perceber a ausência da produção de pesquisas e projetos de grande profundidade e alcance, isto é, projetos de conteúdo mais ambicioso que os tradicionalmente desenvolvidos pela SEMOR e que se resumiam em buscar melhores estruturas organizacionais ou sistemas administrativos mais adequados. Não mais se repetiram encontros de profissionais e estudiosos sob o invólucro de seminários, workshops, painéis e semelhantes que, de uma maneira ou de outra, provocava o acadêmico, o pesquisador, o profes-

sional ou o funcionário público inquieto a lançar mais idéias em discussões e reuniões de grupos de trabalho.

Adolfo Valadão que até pouco tempo era titular da Secretaria de Modernização informou, em entrevista do autor, que a SEMOR estava ultimamente envolvida em alguns trabalhos de estruturação e reestruturação organizacional. Na época da entrevista, a Secretaria preparava a formulação organizacional para o, agora, Estado de Rondônia. Continuava a desenvolver a assistência técnica nos moldes dos dois anos anteriores, diretamente.

11.4 Apreciação crítica específica

A Secretaria de Modernização foi criada para ocupar um espaço, antes, muito antes, imaginado para o DASP. Funcionaria ligada a Secretaria do Planejamento e disporia de pessoal altamente qualificado. Durante algum tempo, difícil dar números exatos, a Secretaria atuou com grande dinamismo. Havia grande determinação de seu pessoal, no sentido de atender as demandas que passaram a ser em grande número, em virtude do compromisso que a Secretaria assumira, quando do detalhamento de suas funções. O relatório de atividades correspondentes aos anos 74 a 78, inclusive, descreve o tipo de trabalho no qual a SEMOR se lançou. O resultado inicial foi altamente salutar.

Todavia, a Secretaria começa a receber as primeiras críticas. A performance de seu pessoal geograficamente localizado nos

Ministérios - lembrando as Comissões de Eficiência nos primeiros anos de atuação do DASP - era dificultada pela não integração efetiva do pessoal da Secretaria nos ministérios. Um técnico (técnico de planejamento) disse ao autor que *"não era fácil um corpo estranho atuar numa estrutura ministerial, via de regra, gigantesca e com interesses os mais diversos"*. As primeiras críticas se relacionam com o fato de a SEMOR ter se transformado num DASP sofisticado. O quadro era composto de profissionais com formação superior e muitos com o título de mestrado ou doutorado, conseguido no Brasil ou no Exterior. A sofisticação atribuída estava simbolizada no jargão adotado pelos técnicos e que incomodava alguns. Em entrevistas o autor pôde perceber ressentimentos de pessoal da outra formação relacionado ao isolacionismo da SEMOR e ao apego a uma nova linguagem, excessivamente técnica, partindo de profissionais excessivamente técnicos. Essas críticas nos fazem lembrar a atuação do DASP no passado e os comentários semelhantes. Aparentemente, repetia-se com a SEMOR o que já havia acontecido com o DASP: pessoal de qualificação diferenciada e algum isolamento desse mesmo pessoal. Certamente a desaceleração da reforma Castello Branco, após a edição dos atos adicionais, tornou difícil o reinício dos trabalhos de reforma, como também, dar à reforma o status que conseguira adquirir antes dos atos da execução. Em 1979, Wagner Siqueira, ex-Presidente da Fundação Estadual do Serviço Público, do Estado do Rio de Janeiro, enviou carta ao recém-nomeado Secretário da SEMOR, Roberto Gursching, oferecendo a sua contribuição e apresentando algumas questões

relevantes ligadas ao comportamento do órgão. Siqueira dizia que a "SEMOR experimentava ... uma vez mais, o problema da definição de seu papel no esforço da modernização da burocracia nacional".¹⁶⁵ Nada resultaria com a simples transformação de organogramas, manuais, deslocamentos hierárquicos, pois a crise institucional permaneceria. Parece-nos útil, continuava, analisar o papel do órgão partindo de duas concepções básicas: a concepção desenvolvimentista e a concepção de "agência de elaboração de rotinas e regimentos administrativos". Estas concepções, opostas sob o ponto de vista teórico, não são mutuamente excludentes, na prática. Seria possível conciliar as duas abordagens. Contudo, observa Siqueira que o comportamento da SEMOR era essencialmente *oemista*, isto é, adoção como doutrina, do componente estrutural e da sua correspondente tecnologia nos assuntos da reforma administrativa. Por outro lado, parecia que a SEMOR exercia um papel de mero repassador de numerário para implantação de novas estruturas e novas normas e procedimentos. A crítica, cáustica, se referia aos convênios assinados e dos quais a SEMOR agia, apenas como seguidora das várias etapas, não realizando, objetivamente, nenhum trabalho com a sua chancela.

Por tudo isso o novo percurso para o órgão deveria ser calca do numa estratégia desenvolvimentista, o que queria dizer,

¹⁶⁵ Carta dirigida a Roberto Gursching, em 19 de março de 1979, mimeogr.

passar a SEMOR a agir sobre os dirigentes da linha e não depender dos órgãos-meio dos ministérios, mesmo que esses órgãos estivessem localizados junto ao Ministro, como as Secretarias-Gerais, por exemplo. Para mudar a orientação neste sentido, deveria o órgão reconceituar as funções do técnico da SEMOR em sua atuação junto às organizações-cliente. Nem omissão, nem auto-projeção. Isto é, a sua atuação deveria ser de um consultor que age conscientemente ao mapear e enca minhar as alternativas da ação.

Wagner Siqueira ainda sugeriu alguns projetos específicos, prontamente aceitos por Gursching, que colocou no relatório de atividades previstas, mas que terminou por não acontecer em virtude da saída de Mário H. Simonsen e, conseqüentemen te, dele mesmo.

A Secretaria como já tivemos oportunidade de ver, prosseguiu em sua ação, sem se envolver com as sugestões de Siqueira e, mantendo, então, o seu papel de organismo reestruturador e normalizador de procedimentos. E isto lhe valeu uma queda de prestígio que ainda não conseguiu retomar.

Na audiência que o Secretário da SEMOR Adolfo Valadão¹⁶⁶ pro piciou ao autor pouco se vislumbrava com relação ao futuro da SEMOR. Não havia, praticamente, nenhum contato com o Pro grama de Desburocratização do governo, possivelmente, por que nem mesmo Hélio Beltrão desejava vincular-se a um órgão

166

Adolfo Valadão foi Secretário da SEMOR até o fim do 1º semestre de 1981.

apreciador de dramas estruturais internos.¹⁶⁷ E mesmo porque possivelmente o autor não percebeu nenhuma motivação no Secretário, que achava que o programa de desburocratização era uma atividade desligada dos compromissos regimentais da SEMOR.

Hoje a SEMOR está vinculada ao Programa Nacional de Desburocratização - permanece na estrutura da Secretaria do Planejamento, contudo - e o seu secretário é um ex-Assessor de Beltrão, Heitor Chagas de Oliveira. Fica extremamente difícil identificar o futuro do órgão, pois que não é possível imaginar atividades de pessoal - incluindo treinamento e desenvolvimento - numa fundação, vinculada ao DASP, órgão componente da Presidência da República e a SEMOR embutida na hierarquia da Secretaria de Planejamento, cuidando de projetos de estruturas organizacionais, análise redação de atos organizacionais, sem maiores envolvimento com o sistema de pessoal que cuida o DASP e, pior, sem receber de seu Ministro nenhum tratamento prioritário. A temática do atual Ministro do Planejamento não é, seguramente, o aperfeiçoamento do setor público, nos termos legalmente propostos pela Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa.

A SEMOR, ao longo dos seus dez anos de existência, não logrou alcançar uma doutrina que a tornasse relevante e presen

¹⁶⁷ Isso fica claro numa opinião emitida por HÉlio Beltrão em entrevista dada a "O GLOBO", em 17 de janeiro de 1982.

te nos grandes movimentos de mudança no campo da administração pública, como o DASP, por exemplo, que criou uma imagem de austeridade e obediência formal, com o seu apego - até excessivo - ao sistema do mērito. O Programa Nacional de Desburocratização que tratamos a seguir foi instalado sem a participação nem da SEMOR, nem de outro órgão qualquer. Aparentemente, Beltrão, seu inspirador, estava mais interessado no apoio político ao Presidente do que na busca de aliados para o *take-off* do seu programa.

Poderíamos dizer, voltando à SEMOR, que os objetivos e a sua atuação logo após a sua instalação, mostravam um órgão perfeitamente sintonizado com as demandas globais da administração pública brasileira. Havia um equilíbrio nas suas atividades que produziu no autor um certo ânimo acadêmico, pois a SEMOR mapeou com habilidade toda a problemática da administração federal.

Infelizmente, por questão de postura estratégica - com alta dosagem de cunho político, não pôde seguir no esforço reformista empreendido até 1978. O Programa Nacional de Desburocratização, desconhecendo o passado, descobriu novas alternativas de mudança.

12 O PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO; A REFORMA ADMINISTRATIVA DE JOÃO FIGUEIREDO

12.1 Preliminar

Em 8 de fevereiro de 1979,¹⁶⁸ o Presidente do Grupo Ultra e ex-Ministro do Planejamento, HÉlio Beltrão, proferiu palestra na Associação Comercial de Minas Gerais sob o título *Desburocratização: a distensão que falta*. Nessa palestra HÉlio Beltrão, praticamente, iniciou a sua trajetória de volta à Brasília.

Na opinião de Beltrão era imperioso que o governo Figueiredo retomasse a bandeira da desburocratização no Brasil. O próprio Beltrão falou de sua experiência como Ministro do Planejamento quando, no período 1967/1969, ele próprio deflagrou a reforma administrativa, após a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Com um (relativamente) novo e difícil termo - desburocratização - HÉlio Beltrão deu um novo significado - melhor, reforçou uma antiga posição ideológica. Desburocratizar, para Beltrão, não é dar ao problema uma característica técnica, a ser resolvido através de soluções *oemistas*, isto é, com a adoção de técnicas de simplificação do trabalho, implementadas por pessoal técnico e, especialmente, pelos analistas de

¹⁶⁸ Desburocratização: a distensão que falta, fotocópia fornecida pelo Ministro HÉlio Beltrão, janeiro de 1979.

Organização e Métodos, nos conhecidos programas de treinamento e de racionalização do trabalho. Desburocratizar é, acima de tudo, uma proposição essencialmente política e, por isso, então, exige dos governantes e, principalmente, do Presidente da República, uma corajosa tomada de posição no sentido de eliminar uma série de preconceitos e hábitos arraigados, que são, ainda segundo Beltrão, os causadores de seu gigantismo e emperramento. Assim, reformar, desburocratizar, mudar, teria de ser uma constante nas indagações presidenciais. Não havendo a vontade, a decisão, a disposição para mudar, nada acontecerá.

Enfim, é fundamental que o mais alto poder político se convença que mudar estruturas, métodos e comportamentos, traz benefícios não só no próprio terreno da mudança, mas que oferece sub-produtos de natureza política que não há porque deixar de lado. Seguindo essa linha de raciocínio, Beltrão, juntamente com Mario David Andreazza e Murilo Macedo, participou em 8 de março de 1975,¹⁶⁹ portanto, um mês após a palestra que mencionamos acima, de uma mesa-redonda, promovida pelo Grupo Atlântica Boavista, e, uma vez mais, Beltrão e demais participantes da mesa-redonda, insistiram no fato de que a burocracia já não era mais um problema técnico e sim de natureza política. Na mesa-redonda, Beltrão enfatizou o excessivo controle governamental sobre o empresário como al-

¹⁶⁹ AÇÃO ENÉRGICA contra a Burocracia. O Estado de São Paulo, São Paulo, 9 de março de 1979.

go a ser desburocratizado. Disse que o "crescimento desmesurado da área de controle do governo sobre a vida do empresário, isto é, a crescente burocratização da atividade econômica neste país, deve preocupar mais os setores privados que o crescimento do governo como empresário ... e ao longo do tempo, ampliaram-se desmedidamente os casos de interferência da burocracia governamental". E concluiu, dizendo que a quantidade de novos órgãos não parou de aumentar e o procedimento burocrático tornou-se mais sofisticado, com a troca do antigo burocrata pelo técnico ou especialista.

Insistiu bastante, tanto numa quanto noutra palestra, no sentido de se dar ao processo de desburocratização uma conotação política - ou de vontade política, por parte de seu maior poder. A desburocratização é, hoje, um programa do governo. O Presidente João Figueiredo entendeu a mensagem e o convidou para assumir o posto de Assessor para a reforma.

Mais tarde, houve necessidade, aparentemente burocrática, mas, certamente política, de torná-lo Ministro Extraordinário para a Desburocratização.

O Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979,¹⁷⁰ instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, com o objetivo maior de dinamizar e simplificar o funcionamento da administração pública federal. Para atingir esse objetivo o programa teria que: a) contribuir para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público; b) reduzir a interferência go-

¹⁷⁰ BRASIL. Diário Oficial. Decreto nº 83.740. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1979.

vernamental na atividade do cidadão e do empresário; c) agilizar a execução de programas federais; d) substituir, sempre que possível, o controle prévio pelo acompanhamento da execução; e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-Lei nº 200; f) fortalecer o sistema da livre empresa, favorecendo a empresa nacional; g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta; h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo quando possível a transferência do controle para o setor privado.

Ainda no texto legal, o Presidente Figueiredo posicionou o Ministro Extraordinário dando-lhe um *status* antes alcançado apenas pelo atual senador Ernani do Amaral Peixoto. O Ministro Extraordinário passou, então, a integrar a estrutura da Presidência da República, com o Gabinete Civil e com as Secretarias de Planejamento e de Comunicação Social, já extinta, fornecendo todo o suporte necessário para o alcance dos objetivos do programa. O Decreto, também, abriu as portas do Programa no plano estadual, apesar de ser federal. O documento legal permite o entendimento direto com autoridades estaduais e municipais, quando, evidentemente, o objeto em julgamento não pertença ao plano federal. E, foi ainda mais distante, ao acenar com a possibilidade de o Ministro Extraordinário transacionar com os poderes judiciários e legislativo, alternativa pouco comum nos processos reformistas no Brasil. O Decreto, entretanto, adverte: somente quando ex-

pressamente solicitado.

12.2 . A popularização do Programa . . .

A imprensa noticiou a instalação do programa como um marco na administração pública federal brasileira. O noticiário não foi pequeno, muito pelo contrário. No dia 13, por exemplo, dias antes da edição do Decreto, o Estado de São Paulo noticiava:¹⁷¹ *Figueiredo vai lançar plano de desburocratização.* E no corpo do noticiário já se podia estabelecer uma razoável interpretação do papel de Hêlio Beltrão no governo e como ele percebia o papel do agente de mudança que passaria a viver daquele dia em diante. Neste texto, Beltrão dizia que o objetivo do programa era o de mudar a mentalidade existente no Brasil segundo o qual, todo mundo mente, até prova ao contrário. O programa, prosseguia, será eminentemente popular e irá beneficiar o homem mais humilde, que enfrenta as filas nos guichês da máquina burocrática e, mesmo, os empresários, que também irão se livrar de muitas exigências da administração. No dia seguinte, já no Rio de Janeiro, Beltrão repetia, no *Jornal da Tarde*,¹⁷² o quase bordão, ao se refe-

171 FIGUEIREDO vai lançar plano de desburocratização. O Estado de São Paulo, São Paulo, 12 de julho de 1979.

172 BUROCRACIA! Hêlio Beltrão enfrenta um novo gato de muitos folegos. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 13 de julho de 1979.

rir ao público e aos empresários, isto é, dizia que o programa era de natureza política e o povo deveria ser o maior beneficiário, ao mesmo tempo que o empresariado brasileiro teria de ser atingido pelas medidas desburocratizantes. Nessa entrevista, Beltrão preparava a sua estratégia de ação, procurando cobrir todas as áreas, onde a burocracia, mal utilizada, emperrava as atividades do governo, não importando - ou importando pouco - a forma de vinculação e articulação do Poder Executivo e outro Poder ou órgão envolvido. E, dando, a tudo isso, a maior publicidade possível. Haja vista a série de editoriais, artigos assinados, reportagens e entrevistas que se sucediam a partir do momento no qual o Presidente da República anunciou a intenção de mudar a administração pública federal brasileira.

O primeiro dispositivo legal assinado pelo Presidente da República e que teve origem em estudos desenvolvidos pela diminuta equipe do Programa de Desburocratização, foi referente à dívida ativa da União. Foram cancelados os débitos de valor originário igual ou inferior a CR\$ 1.000,00 (UM MIL CRUZEIROS), inscritos como Dívida Ativa da União. Este mesmo decreto-lei dizia que os autos das execuções fiscais dos débitos seriam arquivados, mediante o despacho do Juiz, ciente o representante da União em Juízo. Foram cancelados, também, os débitos do mesmo valor relativos a imposto sobre pró

173 BRASIL. Diário Oficial. Decreto-Lei nº 1.687. Brasília, Departamento da Imprensa Nacional, 1979.

dutos industrializados, imposto sobre importação e multa de qualquer natureza prevista na legislação existente. Não é difícil imaginar a enorme simplificação trazida por este decreto desburocratizante. Contudo, o que marcou o início efetivo do programa de desburocratização foi a medida referente ao cancelamento do reconhecimento de firmas e que será visto logo adiante.

A segunda medida, também transformada em decreto, foi referente à própria dinâmica do programa, e repete, parcialmente, algumas disposições do Decreto-Lei nº 200. Nessa medida, Hélio Beltrão fez reavivar as suas idéias no que concerne à descentralização administrativa. Diz o texto em seu artigo 1º que os órgãos e entidades da Administração Civil Direta e Indireta e as Fundações instituídas pelo Poder Público Federal procederão de forma a intensificar as atividades de descentralização administrativa, mediante redefinição ou delegação de competência, a fim de que os órgãos de direção fiquem liberados das tarefas de mera formalização de atos administrativos e que, também, a competência para a decisão dos casos individuais seja, em princípio, atribuída às unidades de natureza local ou ao pessoal de execução, à exceção dos casos previstos em lei. Além desses procedimentos referentes à delegação de competência, há também as medidas que se referem a morosidade dos conhecidos processos. E o decreto continua solicitando aos órgãos de administração federal que evitem a remessa rotineira dos processos aos órgãos jurídicos, encaminhando-os no caso de existir algo novo, em termos

jurídicos. O inciso IV do decreto tenta reduzir a participação, muitas vezes inócua, dos Protocolos Gerais, ao sugerir a supressão da obrigatoriedade da tramitação de documentos através dos Protocolos Gerais e Centrais de simples registro e distribuição. Por via de consequência, o decreto sugere que haja comunicação direta e livre trânsito de informações, ao invés do trânsito obrigatório entre os vários escalões intermediários. Para finalizar, o decreto determina que o Ministro Extraordinário para a Desburocratização acompanhe e coordene a execução do disposto no decreto, e como também, dirimir as dúvidas suscitadas na sua aplicação.

Mas, quem emprestou enorme força popular ao programa foi a medida referente ao cancelamento do reconhecimento de firmas, nos papéis exigidos pelo Serviço Público Federal. Esta medida nada mais foi do que a reedição de uma disposição legal fixada pelo Decreto nº 63.166 em 26 de agosto de 1968,¹⁷⁴ que *"dispensava o reconhecimento de firmas em documentos que transitem pela administração pública, direta e indireta"*. O cancelamento do reconhecimento de firmas foi feito através de uma circular, assinada por Golbery do Couto e Silva, então Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República. Não cabia a edição de um novo decreto visto que apenas se reforçava um dispositivo legal de 1968. A imprensa, contudo, deu cores diferentes ao cancelamento, o que ajudou o

174

GOLBERY revalida decreto de 1968 contra a burocracia. O Estado de São Paulo, São Paulo, 31 de julho de 1979.

programa e, de certa forma, o popularizou. Foi uma grande medida, sem dúvida, mas muito mais pelos efeitos junto ao público do que pelo alto sentido racionalizador que se poderia emprestar ao fato.

As medidas que se seguiram foram em grande parte voltadas para o interesse da população. Senão vejamos: supressão da fotografia no documento "*Autorização para conduzir veículos*"; cancelamento de débitos para com as autarquias federais, no valor máximo de CR\$ 1.000,00 (UM MIL CRUZEIROS); suspender a apresentação do atestado de vida, residência, pobreza, dependência econômica, idoneidade moral e antecedentes, salvo quando a exigência de prova documental constar expressamente da lei; reduzir as exigências de documentos para a substituição da Carteira Nacional de Habilitação; limita os casos de obrigatoriedade de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas; extinção do registro de letras de câmbio e notas promissórias; determina o tamanho 3x4 como padrão para fotos exigidas pelos órgãos da administração pública federal; e, recentemente, o Poder Executivo encaminhou o projeto que extingue a plaqueta utilizada na renovação de licença de veículos automotores. Esse projeto, preparado pelo Programa Nacional de Desburocratização, embora de alcance popular, terminou por encontrar resistências nos despachantes e fabricantes de plaquetas e fez com que o Ministro da Desburocratização se pusesse frente a uma comissão de economia da Câmara dos Deputados e defendesse a extinção do uso das plaquetas. Beltrão em defesa de seu projeto afirmou que a medida não tiraria o emprego de ninguém, sendo a imagem do desemprego um "*biom*

bo para esconder os interesses do setor que teria a perder com essa extinção". Na realidade a plaqueta é fonte de propina obrigatória. Mas havia emendas ao projeto e uma delas convidava o projeto ao esquecimento, simplesmente, adiando a entrada em vigor por cinco anos. O Deputado Israel Dias Novais disse que o Ministro Delfim Netto, estaria contra a medida por ter um cunhado, proprietário de uma das principais fábricas de plaquetas. Beltrão esquivou-se da fofoca política, dizendo que o programa contra a burocracia existe para combater a burocracia e não para ajudá-la a se agigantar, ainda mais. Por isso era contra a plaqueta. O resultado final está por acontecer ainda no primeiro semestre de 1982.¹⁷⁵ Sem dúvida alguma, a extinção da plaqueta foi, a nível popular e nacional, o primeiro confronto havido entre o titular do programa e alguns políticos. Mas, o confronto que trouxe dificuldades políticas quase intransponíveis ocorreu em maio de 1981, com a pesquisa que o CADE - Conselho Administrativo da Defesa Econômica, queria aplicar nas empresas privadas. Houve reação dos principais órgãos empresariais, tendo a Gazeta Mercantil de 14 de maio publicado violento editorial contra a medida. Dizia o editorial que "o envio pelo CADE de capciosos questionários às empresas, com 600 quesitos a responder, não é apenas um caso de abuso burocrático. Na

¹⁷⁵ BELTRÃO aponta pressões contra o fim da plaqueta. O Estado de São Paulo, São Paulo, 12 de novembro de 1981.

realidade, se o CADE tiver efetivamente poder para que as nossas maiores empresas se submetam a semelhante interrogatório, terá sido instituído no país um verdadeiro controle policial sobre a atividade econômica".¹⁷⁶

No dia anterior Hélio Beltrão, saindo da sua tranqüilidade linear pela primeira vez, desde que assumira o cargo de Ministro Extraordinário, abriu manchetes nos jornais com a frase: "Se algum órgão se exceder, eu intervenho". O CADE, ligado ao Ministério da Justiça, manifestou-se, através de seu Presidente, Eduardo Galil, estranhando a reação contra os questionários, pois o CADE queria fazer uma pesquisa como outra qualquer e com apenas 355¹⁷⁷ empresas das 120 mil que tem o país. Ocorre que o Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, só teve conhecimento de tudo isso, pelos jornais, quando já havia sido deflagrada uma pequena disputa entre Hélio Beltrão e Eduardo Galil. A alternativa foi esquecer o episódio. E esquecer a pesquisa. A posição do Beltrão foi realçada, a posição de Abi-Ackel não foi afetada e Eduardo Galil saiu do noticiário.

As duas situações serviram para medir a posição de Beltrão junto ao poder no qual ele aposta o sucesso do programa.

176 Tentativa de controle policial das empresas. A Gazeta Mercantil, São Paulo, 14 de maio de 1981.

177 Dias antes o Diretor-Econômico do mesmo CADE havia informado que 1700 questionários já estavam a caminho das empresas.

Estivemos no "ministério" da desburocratização no Palácio do Planalto, em Brasília. Não há ministério, embora a imprensa assim trate o programa de cobertura nacional. A localização física é muito boa, pois próxima ao centro de decisão nacional, todavia, o ambiente é de enorme desconforto, com mesas, cadeiras e arquivos guardando distância tão pequena, que é difícil imaginar como as coisas acontecem. Mas acontecem. A representação do programa no Rio de Janeiro, tem mais espaço e conforto e reserva ao Ministro uma sala digna de um chefe. Ao contrário de Brasília.

A jornalista Cora Ronai,¹⁷⁸ escreveu uma matéria para o Jornal do Brasil que, praticamente, repete a nossa opinião: "O ambiente do Programa é uma ilha de antiformalismo no solene Palácio do Planalto, onde, dependendo da sala, as pessoas chegam até a falar mais baixo. Todos têm trânsito livre em qualquer das dependências e uma das grandes distrações é o código do Ministro que nos poucos despachos que faz por escrito, só usa iniciais e sinais.

Os esforços da desburocratização continuam hoje, com a mesma intensidade do que quando começou. Na visita mais recente que o autor fez, conseguiu recolher, além da cortesia do chefe da representação e demais funcionários, mais algum material de apoio ao trabalho. Este material de divulgação se

178 RONAI, Cora. A linguagem dos burocratas no Ministério da Desburocratização. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 29.04.1980.

encontra disponível para consulta e mostra o progresso do programa,¹⁷⁹ desde o seu início até o fim de 1981.

12.3 Apreciação crítica específica

O Programa Nacional da Desburocratização faz lembrar a tentativa de complementação da reforma Castello Branco, pelo próprio Ministro, hoje condutor da desburocratização. No plano de implantação do decreto-lei nº 200 vimos a operação desemperramento (OD) - que ficou sendo o nome genérico dado a implementação de toda a reforma - os projetos impacto e o plantão da reforma entre outras atividades. A OD vinculava-se à simplificação de rotinas e delegação de competência; os projetos impacto, deveriam causar efeitos imediatos junto ao público e o plantão da reforma agiria como ponte entre o governo e o público. O próprio boletim informativo seria utilizado com esse objetivo.

Entretanto, Beltrão, que de 1967 a 1969 empreendeu razoável esforço como Ministro do Planejamento, viu a reforma perder intensidade e não chegou a realizar seus objetivos finais e

¹⁷⁹ O material de divulgação do programa consta de: Legislação das medidas tomadas pelo programa, de julho de 1979 a julho de 1981; Orientação ao Estado e Municípios sobre a legislação específica, publicado em outubro de 1981; síntese das medidas tomadas desde o seu início e até julho de 1981, e, xerocópias das medidas recentes (agosto de 1981 a dezembro de 1981).

mais profundos de simplificação.¹⁸⁰ Em 1967, o entusiasmo era muito grande e num longo artigo a Revista Visão¹⁸¹ descrevia o ataque à burocracia, afirmando que a burocracia¹⁸² estava no fim. Cem dias passados e o governo já se considerava pronto para anunciar os principais resultados. A descentralização de decisões era o pressuposto básico da reforma e o desenvolvimento econômico a grande meta a alcançar, já que o crescimento desmesurado da máquina burocrática do Estado, impedia o caminho para esse desenvolvimento. E com relação ao setor privado a sensação é a mesma. Empresas se perdiam nos tortuosos canais de comunicação entre o governo e a empresa.¹⁸³ Beltrão chegava mesmo a relembrar a reforma administrativa com a democracia e a liberdade. Se ele tinha razão ou não, é difícil saber, o certo, contudo, é que a reforma administrativa de Castello Branco sofreu uma drástica redução a partir da expedição dos atos de execução e, tomou

180 Beltrão: programa começou em 1967. O Estado de São Paulo, São Paulo, 13 de junho de 1981.

181 BUROCRACIA: É o fim. Visão, São Paulo, 21 de julho de 1967.

182 Admitamos o conceito errôneo, mas popular, da palavra burocracia em alguns órgãos da imprensa.

183 Um exemplo ilustra o grau de dificuldade imposto por órgãos públicos: Empresários do mercado importador consideram o excesso da burocracia adotado pela SUNAMAN altamente lesivo aos interesses nacionais. A SUNAMAN chega a exigir de um só importador 36.448 cópias xerox se o processo é de isenção do imposto e taxas alfandegárias. Ver: A SUNAMAN exige 36.448 xerox para dar uma isenção, O Estado de São Paulo, São Paulo, 2 de dezembro de 1978. NOTA: SUNAMAN é a sigla da Superintendência Nacional da Marinha Mercante.

novo impulso - dez anos depois - pelas mesmas mãos e, justamente, quando se iniciava o período de abertura política, no início do governo de João Figueiredo.

A estratégia adotada em 1979 diferenciou-se da que foi utilizada em 1967, Beltrão, repetidamente, aparecia nos principais órgãos de divulgação *vendendo o programa* e dando-lhe uma orientação essencialmente popular. Dizia que o programa se baseava na "descentralização de decisões, na descomplicação das atividades administrativas, na mobilização da sociedade para não permitir a sua escravização a métodos arcaicos e irracionais, na confiança entre as pessoas".¹⁸⁴

A confiança entre as pessoas Beltrão deu tintas fortes insistindo que o que burocratizava excessivamente a vida do contribuinte era a mórbida presunção da desconfiança, marca registrada da maioria das leis, regulamentos e normas que regem a Administração Pública. *"A desconfiança no usuário, no contribuinte e no empresário é responsável pela alta tonelagem de certificados, atestados, certidões e outros tipos de comprovação sistemática e formal. Tudo isso acontece na administração pública porque é proibido acreditar nas declarações das pessoas, só na documentação. No Brasil, em vez de se colocar o falsário na cadeia, obrigam-se todas as pessoas*

¹⁸⁴ Beltrão quer que todos se mobilizem para vencer a burocracia, Jornal da Tarde, São Paulo, 27 de julho de 1979.

a provar... que não são desonestas".¹⁸⁵

A prioridade passou a ser o humilde e o pequeno, porque sobre eles cai o peso da burocracia.

O Programa Nacional de Desburocratização com a sua incrível popularização conseguiu despertar Estados e Municípios para a tarefa da racionalização, da eliminação da fila, suplício dos pequenos e humildes, o que deu caráter de permanência do programa. Os Estados de Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Pará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Goiás, Maranhão e Distrito Federal e os municípios de Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife, Natal, Goiânia e Curitiba aderiram. Com o tempo a estratégia sofreu ligeira correção de rumo e voltou-se para aspectos não tão ao alcance do cidadão comum, mas de efeito sempre fora do âmbito da administração pública. Agora Beltrão procura liberar a pequena empresa brasileira - que ele trata de mini-empresa - da burocracia de grande empresa. As empresas com um número pequeno de empregados e pequeno faturamento deverão ficar livres de impostos, a não ser um único imposto devido à municipalidade. Faixas de crédito específica, taxas favorecidas, ausências de exigências do tipo saldo médio bancário, avais e outras garantias são algumas das providências futuras.

¹⁸⁵ Não existe nada mais barato do que confiar nas pessoas. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 13 de janeiro de 1980.

Há sem dúvida, profundas diferenças entre as reformas administrativas¹⁸⁶ anteriores e essa que está sendo desenvolvida pelo governo Figueiredo.

O componente estrutural, característica das reformas no Brasil, está praticamente ausente do Programa de Desburocratização. Realmente a direção do programa não dá a menor relevância a aspectos estruturais. E mesmo que desejasse seria difícil com o número do pessoal técnico que dispõe. Não há, todavia, nenhum interesse em estabelecer análises internas, com elaboração de regimentos internos, regulamentos e outras normas de funcionamento. A experiência de 1967 marcou HÉlio Beltrão.

Ele tem consciência que o processo de reforma administrativa - como preconizado e tentativamente implantado a partir de 1967 - exige alto grau motivacional. Daí ter decidido retirar todo o conteúdo técnico que alguém poderia prover o programa. Isso está muito claro nas entrevistas que dá aos meios de divulgação e nas entrevistas que deu ao autor em Brasília e depois na representação do Rio de Janeiro. Não há compromisso com a técnica.

¹⁸⁶ Como dissemos no capítulo III, reforma administrativa, para Beltrão, é análise e elaboração de organogramas. Embora se contradiga em entrevista concedida a Jorge Vidor e João Sant'Anna de O GLOBO, ao afirmar que só via a reforma administrativa de fora para dentro. Ver VIDOR, George e SANT'ANNA, João. É preciso deixar os burocratas encabulados. O GLOBO, Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 1982.

O componente estratégico está presente a cada palavra. Percebe-se a mudança de ritmo, que visa a sustentação do programa e manutenção no corpo da opinião pública. Como já dissemos, o início foi nitidamente popular e nitidamente notava-se a desconfiança popular. O resultado lhe foi altamente positivo. Os políticos perceberam a grande utilidade de um programa de desburocratização e encomendaram às suas assessorias um programa a nível estadual ou municipal dependendo do nível envolvido. Houve programas cujos responsáveis repetiam palavra por palavra a pregação de Beltrão, sem o carisma que este empresta a tudo o que faz. O alvo foi atingido, os políticos se sensibilizaram e deram apoio incondicional. Afinal, não se pode ser contrário a algo que apenas beneficia. E quando prejudica - despachantes no caso de passaportes - atinge um número muito reduzido de pessoas. Talvez o caso das plaquetas dos automóveis, que o autor considera sem receio do ridículo, verdadeira "aspiração nacional" lhe traga algum problema, pois o destino lhe reservou um cunhado do Ministro Delfim Netto, proprietário de uma dessas firmas que produzem tais plaquetas. Enfim, a abordagem foi a problemas populares e com rápida solução. Beltrão, aparentemente, teve o cuidado de não tocar em assuntos que pudessem provocar discordância ou divisão de opiniões em qualquer setor da vida pública. O episódio da pesquisa aplicada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica permitiu mostrar o seu lado conspícuo. Reagiu, em nome do usuário - a empresa privada - com uma veemência pouco comum e inesperada para aqueles que o conhecem.

O ambiente é sua indagação constante. A política é sua razão de ser. Ambiente e política formam a base estratégica definida para aplicação do programa. Foi, com a máxima segurança, o primeiro condutor de mudanças a escolher o público como alvo de seu trabalho. Tanto que não foram poucas as vezes nas quais convocou o público para ajudar na desburocratização. Um exemplo são suas palavras ao Jornal da Tarde, publicado no limiar da instalação do programa, em julho de 1979. *"A desburocratização jamais se operará por decreto, pois ela terá de resultar da mobilização e até mesmo da revolta da sociedade contra a ineficiência e a ditadura administrativa que atingem a todos e a todos prejudicam"*.¹⁸⁷ A Folha de São Paulo, certa vez, declarou *"trabalhamos com as microliberdades, contra a opressão do homem pelo "front" burocrático. O programa pretende recolocar o usuário na legítima posição de destinatário do setor público"*.¹⁸⁸ Mas, também faz declarações envolvendo o servidor público, não permitindo que o serviço público seja entendido como, corriqueiramente se diz *"é o sistema que quer ou não quer"*. Uma forma popular e simples de não se identificar os verdadeiros responsáveis por tal e qual situação. Em palestra disse *"reservadas as execuções honrosas e notórias, a administração e servidores foram aos poucos se esquecendo de que serviço pú-*

¹⁸⁷ Beltrão quer que todos se mobilizem para vencer a burocracia, op. cit.

¹⁸⁸ Beltrão e sua luta no front da burocracia. Folha de São Paulo, São Paulo, 20 de julho de 1980.

blico significa *servir ao público* (os gripos não são nos-
sos) e que o legítimo dono e destinatário do serviço público
é o usuário, o contribuinte, o cidadão.¹⁸⁹

O reconhecimento do ambiente e da política como fatores rele-
vantes ao sucesso das mudanças que ele apregoava e divulgava
com insistência já estavam incorporados à orientação que con-
cedia ao seu trabalho.

Em nota pessoal que entregou em nossas mãos, afirmava que a
desburocratização iria se fazer pela via do *poder*, pois en-
volvia a desconcentração das decisões que por sua vez iria
ocorrer no sentido de valorizar as *periferias* administrativas,
dã o cuidado em dar tratamento diferenciado ao diferente (pe-
culiarização), que não resiste à uniformidade das normas e
procedimentos ditados centralmente; ao pequeno, menos resis-
tente à carga burocrática e fiscal, e que constitui a verda-
deira realidade brasileira. O pequeno, a que Hélio Beltrão
se referia, é o usuário, empresário e, curiosamente, o pe-
queno município, que apresenta 70% dos 4.000 municípios exis-
tentes no país e que não têm recursos para pagar sequer o
contador. Mais de 90% estão com grandes carências e *todos*
têm insuficiência de recursos para atender às comunidades lo-
cais. E, justificava a existência do programa dizendo que
para *retomar o cumprimento dessa etapa político-cultural...*
instituiu-se o programa.

¹⁸⁹ BELTRÃO, Hélio. Programa Nacional de Desburocratização
(palestra na Escola Superior de Guerra). 29 de agosto
de 1980, mimeogr.

O público, a própria organização pública, como o município, por exemplo, e a empresa privada compõem o ambiente. Para a empresa privada, reservou algumas afirmações com relação à privatização - manchete nos jornais de grande circulação, por mais de 15 dias - e a redução de grau de intervenção (burocrática) do governo na dinâmica das empresas. Ao Estado de São Paulo afirmou: *"no tocante ao setor privado, são inúmeros os atos e, se analisarem, verificarão que em todos eles está-se retirando uma complicação da vida do empresário. É um esforço no sentido de conter a tendência do governo de interferir crescentemente no setor privado, na vida do empresário ... trabalho em cima das sugestões de empresários e ... precisam me dar munição, porque sou um ministério de oito pessoas"*.¹⁹⁰

Ele sabe que a dependência à opinião pública já foi criada. A permanência do programa depende agora do comportamento da variável ambiente e da variável política, ambos formando o componente estratégico. A empresa, o público, a própria administração pública, como dissemos, pressionam o programa no sentido de verem atingidas algumas de suas reivindicações. Quantos de nós ouvimos ou pronunciamos o nome do chefe da desburocratização em bares, restaurantes, filas de cinema, teatro ou, pecando pelo exagero, Maracanã ou Morumbi, ou outro local público, para citar os fatos e coisas ex-

¹⁹⁰ BELTRÃO satisfeito. O Estado de São Paulo, São Paulo, 4 de novembro de 1980.

tremamente populares, ao gosto do programa. O próprio articulador diz que *foi empossado num cargo e o povo não vai querer saber de nada. É leigo e quando o povo perceber o tempo passar sem acontecer nenhuma grande mudança, vai começar a criticar*.¹⁹¹ Não sabe (o povo) fazer a distinção entre os poderes e nem a divisão da federação lhe interessa. Importa a solução.

A estratégia é, indubitavelmente, o componente de maior presença no programa. Por tudo o que citamos e pelo caminhar da luta contra o papelório é certo que outros mecanismos serão introduzidos no sentido da diversificação da estratégia (e suas ondulações) utilizada até agora.

A tecnologia é a mais simples e objetiva. O chefe do programa não deseja nada que possa lembrar o uso de tecnologia estabelecida cientificamente. A resolução é com base na evidência. Filas, documentação excessiva, demasias burocráticas,¹⁹² formalizações que não surtem nenhum efeito e assim por diante¹⁹³ são suficientes à diagnose e, em seguida, é recomendada a alternativa de eliminação do entrave.

¹⁹¹ DO GABINETE no Palácio, às ordens - sô verbais. O Estado de São Paulo, São Paulo, 5 de agosto de 1979.

¹⁹² Do tipo "se tens pressa, sai mais cedo de casa".

¹⁹³ As próximas evidências Hélio Beltrão espera concentrar na sugestão que os funcionários públicos estão encaminhando conforme sua solicitação impressa nos contra-ques do funcionalismo civil. Ver Beltrão recebe sugestões. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 1982.

Por isso nada de técnicas do tipo organograma, fluxograma, matrizes, quadros de distribuição de carga funcional, modelos de manuais, gráficos de toda sorte, tabelas, tipos de treinamento etc. Tudo isso não está presente no elenco de preocupações do pessoal envolvido na desburocratização. Aos repórteres José Márcio Mendonça e José Augusto de Freitas,¹⁹⁴ explicou, certa vez, que o programa era de natureza muito especial. Não era um programa técnico, mas, às vezes, se utilizava de uma abordagem técnica. Não queria cometer o mesmo erro cometido no passado, quando convocavam os melhores entendidos em organização e administração para resolver problemas que não eram de exigências técnicas. A técnica pode ser utilizada, mas os pressupostos são nitidamente políticos e culturais. Não havendo a vontade clara de mudar, nada será mudado, ninguém mudará o comportamento no sentido da mudança (para melhor) da administração pública.

Essa aversão ao método pode ser explicada pelo insucesso¹⁹⁵ da reforma Castello Branco ou talvez pelo papel que Figueiredo lhe deu ao iniciar o seu governo. Figueiredo o chamou e deu-lhe a certeza de que a administração tinha de mudar. Sua função seria de cunho político, já que sua sustentação no cargo é política, embora não se negue sua extraordinária capacidade de identificar, diagnosticar e resolver problemas.

194 BELTRÃO. Já sumiram 400 milhões de papéis. Mas a vida ainda está complicada. Jornal da Tarde, São Paulo, 22 de novembro de 1980.

195 Não houve insucesso segundo Hélio Beltrão. A reforma perdeu força, perdeu a prioridade, em 1969.

O currículo detalhado que temos por escrito mostra uma rica experiência profissional. A função é de sabor político e a contribuição pessoal dedicada ao cargo fortalece a função. O componente comportamental ausente em outros movimentos de modificações na administração pública federal brasileira, também está ausente no programa de desburocratização. Decididamente, a administração interna não faz parte do rol de indicações do Ministro Extraordinário. O fortalecimento do funcionário se dará na medida em que o público desembaraçado da burocracia passe a reconhecer no funcionário público um aliado e não um inimigo em potencial. Assim pensa o Ministro. Na nota que nos entregou¹⁹⁶ o parágrafo final é definitivo: "Em conclusão: Pouco adianta *capacitar* (o grifo não é nosso) servidores ou racionalizar procedimentos para colocá-los a serviço da centralização, da complicação e da desconfiança. Se o fizermos, estaremos "sofisticando e racionalizando o erro", e, portanto, contribuindo para disfarçá-lo e tornar mais difícil sua correção". Na pesquisa que realizamos e da qual participou, há mais dados a respeito do treinamento junto ao funcionário público. A crença, parece-nos, é dirigida ao fato de que a mudança do público, mudará o comportamento do funcionário público. É o que dissemos, logo acima, tudo depende do público, melhor, do resultado alcançado pelo programa junto ao usuário, público e organismos públicos e particulares. As 166 medidas tomadas até dezembro último, pouco es

¹⁹⁶ Esta nota foi elaborada pois havia a possibilidade de nosso segundo encontro não se realizar. Realizou-se, contudo.

timulam o autor a imaginar que há alguma inquietação relativamente ao servidor. Nem mesmo os objetivos traçados para o programa apontam este tipo de consequência.

Não há, para os tempos que estão por chegar, nenhuma possibilidade de se ver o funcionário público contemplado no programa de desburocratização. Essa tarefa pertence ao DASP e não vemos como motivar o Ministro a procurar fechar o círculo e transformar o programa em verdadeira mudança organizacional como nós imaginamos.

O componente estratégico identificado no programa equiparase ao componente estrutural em termos dos demais movimentos reformistas no sentido da ênfase programática dada a cada movimento específico. Isto quer dizer o seguinte: enquanto outros movimentos prestigiaram o componente estrutural, este, em particular, deu *status* semelhante, mas ao componente estratégico. Portanto, este recente momento da burocracia brasileira, não conseguiu, até a presente data, impor nos vários movimentos reformistas, o balanceamento conceptualizado por estudiosos e praticantes da organização tomando-se por base os componentes essenciais às mudanças.

A apreciação crítica integrada que veremos no capítulo seguinte demonstra essa nossa imperfeição na maneira de administrar a coisa pública.

13 APRECIÇÃO CRÍTICA INTEGRADA DOS MOVIMENTOS REFORMISTAS

Os principais movimentos reformistas descritos e apreciados de *per si*, permitem a continuidade do estudo com uma análise crítica, agora, de forma integrada e que consideramos fundamental para u'a melhor compreensão da problemática da administração pública federal brasileira, como também da procura de alternativas que visem ao encaminhamento de soluções que conciliem as inconsistências identificadas até o momento.

Nascimento, que apresenta um modelo analítico extremamente diferente do nosso, aponta a estratégia como a razão do insucesso das reformas.¹⁹⁷ Mal escolhidas, mal aplicadas as estratégias adotadas prejudicaram sensivelmente as proposições da mudança que, em princípio estavam corretas. Nascimento abstrai um modelo estratégico partindo de três componentes básicos: valorativo ou ideológico, substantivo e operativo ou comportamental. O primeiro corresponde às premissas, crenças, atitudes e valores que somados formam a filosofia de mudança dos agentes da reforma; o componente substantivo corresponde à própria estratégia explicitada nas leis e documentos de reforma; e, o componente operativo ou comportamental é dado pelo relacionamento existente entre os que formam o grupamento envolvido na mudança.

197 NASCIMENTO, Kleber T. Reflexões sobre estratégia da reforma administrativa: a experiência federal brasileira. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1º semestre de 1967.

Antes de entrar na análise propriamente dita de todo o movimento de reforma, Kleber Nascimento esquematizou num quadro a síntese do conteúdo reformista.

Componente operativo: ação

Foco de ação: elementos formais

Estilo de influência: impositivo

Dinâmica de Poder: insulativa

Componente substantivo: conteúdo

Escopo da mudança: globalista - imediatista

Orientação diagnóstica: cognitivismo

Componente ideológico: valor

Estratégia e pré-requisitos comportamentais

Estratégia e orientação processualística

No componente operativo o foco de ação tem sido sempre a formalização. Assim foram encaminhadas as primeiras alterações na administração pública brasileira, já com a participação do DASP. Alterações estas de sentido essencialmente estrutural, com criação e desmembramento de órgãos, novas vinculações hierárquicas etc. Isto está evidenciado nas constantes reformulações dos anos 30, até as proposições - arquivadas - nunca implantadas, portanto, da comissão de reforma de Vargas em 1953, da CEPA - parcialmente implantadas - com Juscelino Kubitschek e da Comissão Amaral Peixoto do governo João Goulart, também sem aprovação das propostas. A presunção era de que a eficiência poderia ser conseguida com tecnologia advinda da função de organização e métodos. A imposição caracterizou a maioria dos movimentos, com o caráter legal da normatização específica, deixando pouca chance para

eventuais alterações de rumo, a critério dos órgãos objeto da mudança. Podemos citar aqui, uma vez mais, um texto retirado do trabalho da Comissão Amaral Peixoto que dizia que nenhum ato praticado pelo servidor público poderia ser feito de forma improvisada, mas emanar de decisões prévias, amadurecidas e articuladas em planos. Aí está a disposição rígida, de cima para baixo. A imposição de comportamentos funcionais talvez produza resultados em períodos onde a imposição seja a opção do governo, como nos períodos de exceção política. Mas é certo, também, que tão logo cesse a excepcionalidade política, fica mais difícil a continuidade dessa atitude inibidora. O DASP padeceu, não por ter sido órgão de imposição, mas por fazer parte de um governo que submeteu o país a um rigor político extremamente desconfortável. Com a queda de Vargas, o DASP "despencou" literalmente, quase sucumbindo. Daí a observação segundo a qual a imposição não se presta àqueles que detêm o comando da mudança. Simplesmente, não deu certo, não ofereceu resultados atraentes e que justifiquem um novo comportamento nesse sentido.

Os grupos de reforma jamais conseguiram se expandir ao ponto de dar à reforma um envolvimento que não caracterizado com um populismo desnecessário, pudesse, ao menos, ampliar a ação da reforma por meio de um grupamento maior de ... simpatizantes, diríamos. Assim foi com o DASP, no início dos movimentos, e com a SEMOR, mais recentemente. Ambos formam os organismos centrais que tiveram participação efetiva em movimentos globais de mudança. E assim também foi com as comissões de reforma administrativa, todas. A crítica de Nasci-

mento se prende ao fato de que a estratégia tem ignorado quem realmente dirige a burocracia e quem potencialmente pode vir a dirigi-la. Isso pode explicar alguns fracassos nas tentativas de implementação, pois que não envolveu quem deveria e poderia envolver.

No componente substantivo, os condicionantes da estratégia são relacionados à abrangência e à diagnose elaborada pelos grupos responsáveis pelos estudos de mudança. A abrangência tem sido globalizante e sempre imaginada para um período curto de tempo. A formalização do DASP, primeiro órgão de administração geral do país, com suas funções de administração de pessoal, orçamento, material, organização e métodos e assessoria geral, e as tentativas constantes de fortalecimento do órgão central mostram a centralização da autoridade, como origem do excessivo globalismo e a consequência foi a tentativa de se fazer tudo rapidamente. A reclassificação de cargos, aprovada pela Lei nº 3.780, em 1960, deu aos órgãos responsáveis dois anos para sua total aplicação e procurava reclassificar os cargos não só da administração direta, mas também, das autarquias, entidades paraestatais, empregados das ferrovias, serviços portuários e marítimos administrados pela União. O resultado foi que o prazo de dois anos foi dilatado em mais quatro períodos de duração semelhante. Isto fez com que o governo preparasse um novo plano de classificação de cargos, pela Lei nº 5.645, aplicado durante os governos Médici e Geisel.

Um exemplo, definitivo, é a luta travada pelo sistema do mérito. A Constituição de 1934 prescreveu o mérito como condi

ção de ingresso no serviço público. Em 1936, o Conselho Federal do Serviço Público Civil centralizou os concursos para todos os cargos de carreira. A Constituição de 1937 impunha o concurso público para todos os cargos do serviço público federal. E os pronunciamentos seguintes sempre foram no sentido da manutenção de um sistema, que jamais ultrapassou a faixa de 10% de concursados no serviço público da União.

A diagnose do agente de mudança tem se concentrado em problemas como falta de dados, limitações de competência técnica, inadequações de legislação e regulamentação, inexistência de normas e instruções assim por diante. Há ainda uma outra orientação dada ao mapeamento de obstáculos que Nascimento chama de valorativismo, que é a indicação de falta de iniciativa, desinteresse, resistências de toda ordem por parte do funcionalismo, objeto das reformas e que dificultam as proposições de mudança.¹⁹⁸

O componente ideológico é o de maior importância, para Nascimento, pois precede e condiciona os demais. Os pré-requisitos comportamentais, por exemplo, requerem uma racionalidade no desempenho dos órgãos e cargos, pouco comum em países em período de desenvolvimento, uma racionalidade que exige neutralidade política, imparcialidade nas questões burocráticas e outros quesitos típicos do modelo weberiano de burocracia.

198

O atual Diretor-Geral do DASP fez comentários, recentemente, ao Jornal O GLOBO que corroboram o que Kleber Nascimento disse há quinze anos passados. Ver capítulo sobre a Institucionalização e Atuação do DASP.

Paralelamente a isso, tem-se a orientação processual de mudança, isto é, primazia dos meios, em detrimento dos fins, na atividade substantiva. Daí as reformas administrativas terem sempre privilegiado as atividades adjetivas, como material, finanças, compras, orçamentação, serviços auxiliares e pessoal.

Na medida em que os formuladores da mudança imaginam um comportamento extremamente racional e na medida em que o foco é dimensionado no atingimento dos meios, torna-se difícil considerar a estratégia como adequada ao objetivo, que é o de transformar a administração pública numa instituição integrada por pessoal qualificado, com bons resultados em suas atividades e tornando-se respeitada no seio da opinião pública. Considerando que este componente realmente condiciona os demais, a crítica da estratégia das reformas deve se concentrar segundo o autor, na ideologia das reformas. E é por isso que a estratégia não deve contemplar as orientações comportamentais do tipo weberiana. E, também, não estimular esse comportamento com a elaboração de técnicas que acabam por fortalecer esse tipo de comportamento inadequado como, por exemplo, a elaboração de leis em geral, a expedição de normas e manuais que impeçam um pequeno campo de manobra para o funcionário público. Hoje, uma das críticas que se faz ao funcionário público é o seu apêgo ao formalismo das leis, motivado certamente, por essa estratégia errônea aplicada ao serviço público.

Por tudo isso, a reforma projetada acaba, em última análise, na disfuncionalização dos objetivos da reforma, tornando-a

inoperante, e a exigir uma nova reforma que, no caso brasileiro até a Reforma Castello Branco, repetia a mesma temática estratégica.

É provável que toda a formalização tenha como origem a predominância do direito, por muito tempo a carreira preferida é que tinha no serviço público amplo campo de atuação. Essa possibilidade é aventada por Nazaré Dias, que concluiu "*que a formulação jurídica monopolizava a inspiração e determinava o conteúdo das leis promulgadas para orientar e balizar as atividades do governo nos diversos setores.*"¹⁹⁹ A relação do governo com o público era, como não poderia deixar de ser extremamente formal, com o bacharel em Direito dominando as áreas política e administrativa.

Portanto, a ação do governo baseada em atividades formais, de caráter mandatório e praticadas por pessoal distante e, como consequência, pouco sensíveis às questões administrativas mais importantes, culminava com um conteúdo do tipo "fazer tudo já", pois as dificuldades não eram devidamente equacionadas. Para os responsáveis pela condução das transformações bastava traçar o novo quadro burocrático a ser desenvolvido e aguardar o cumprimento das novas determinações.

O modelo estratégico de Kleber Nascimento foi criado para dar aos estudiosos de administração um panorama crítico dos

199

DIAS, J. Nazaré T. A reforma administrativa de 1967. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969. (Cadernos de Administração Pública, 73)

movimentos reformistas até 1966. Não inclui, então, a Reforma Castello Branco e o movimento seguinte. Mas, o modelo é comprovado, digamos, com a atuação do DASP, já que não houve complementação de nenhuma reforma administrativa deliberadamente preparada pela Administração Federal. Com esse entendimento, cremos que enquanto estratégico e enquanto direcionado essencialmente ao DASP, não há porque, nem como discordar do modelo.

Paulo Costa Moura retrata crítica semelhante à de Nascimento, traçando as seguintes notas concernentes às reformas:

- a) *o caráter tradicional dos esforços de mudança - vindos de cima para baixo, atinge somente as estruturas - mudanças em normas, organogramas, etc. mas não atinge as pessoas, os funcionários públicos.* Moura repete a tônica de todo esse trabalho, ao permitir o raciocínio segundo o qual a reforma ditada por organograma, via de regra, através de decisões da administração superior, não consegue prover as organizações públicas do dinamismo necessário ao cumprimento das várias obrigações internas e externas, junto ao público;
- b) *atuação dos programas de treinamento apenas na área cognitivo-racional, que são impotentes para mudar atitudes e comportamentos.* Comentamos ao longo das apreciações críticas por movimento específico que os programas de treinamento conseguiram criar no funcionário público apenas uma capacidade de resolver problemas, melhor, permitiu ao funcionário público dispor de instrumental que lhe oferece condições de sanar os mais variados problemas surgidos em

função, especialmente do trabalho que desenvolve. Não o credencia a mudar a sua atitude, o seu comportamento como pessoa dentro da organização pública;

- c) *não há nas reformas brasileiras atuação concomitante nas coisas e nas pessoas.* Isto significa dizer que ou a reforma atinge as estruturas, ou atinge as pessoas. Raramente, o movimento reformista procura atuar sobre a estrutura e pessoas a um só tempo. A reforma Castello Branco chegou a esboçar uma estratégia nesse sentido;
- d) *a competência técnica é mais perseguida do que a competência interpessoal.* Nosso comentário é semelhante aos programas gerais de treinamento, que buscam exatamente a competência no plano técnico e não no plano do indivíduo e do seu relacionamento entre as pessoas. Essa atitude dos executivos públicos está intimamente relacionada à busca da eficiência, ao estilo Weberiano. E por esse motivo toda a programação de treinamento tradicional - ou mesmo do treinamento com pequenas variações de forma - é orientada exatamente na procura do ser eficiente;
- e) *O caráter político das instituições, a dificuldade na definição dos objetivos e na avaliação e respectiva retribuição dos serviços prestados pelos servidores e a ilusão da "falta do dono".* Sem dúvida, Moura coloca a política como aspecto restritivo ao crescimento do serviço público. Não podemos, contudo, vislumbrar uma administração pública insensível às questões políticas, o importante é encontrar a alternativa que faça com que essa restrição se abrevie, ou seja incorporada à administração pública. A

parte final da sua observação, mereceria um estudo, talvez, um pouco mais aprofundado. A "falta de patrão" pode agir positivamente e negativamente. Positivamente quando o servidor quer realmente servir à sua comunidade. Negativamente, quando o servidor usa o argumento da "falta de dono" para justificar o seu pouco interesse pelo que executa.

Embora o artigo de Paulo Moura²⁰⁰ seja datado de 1970 é certo que seu trabalho estava voltado para a administração pública sem nenhuma localização específica no tempo e no espaço, pois muito do que critica é válido para reformas posteriores à data da publicação de seu artigo.

Francis Lambert em artigo escrito para o *Journal of Latin American Studies* de Cambridge University traduzido e publicado na Revista de Administração Pública²⁰¹ considera que as reformas no Brasil tiveram cunho universalista, no sentido de que tentavam reformular o serviço público de uma só vez, deflagrando leis gerais que cobriam a estrutura completa de administração federal; as reformas também se perderam porque não havia como assegurar a continuidade, já que devido ao gigantismo das proposições não havia o controle, imprescindível

200 MOURA, Paulo C. Costa. Uma estratégia de reforma dos processos de reforma. Revista do Serviço Público, Brasília, vol. 106, 1971.

201 LAMBERT, Francis. Tendências da Reforma Administrativa no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 4, 1970.

para a manutenção e continuidade do processo reformista. Com isso, sō restava aos responsáveis pelas alterações de natureza global, recomeçar tempos depois, muitas vezes repetindo proposições anteriores. Outro erro apontado por Lambert foi que sempre um grupo - via de regra, pequeno - e isolado da dinâmica do serviço público, preparava a reforma e dela em seguida se distanciava. E esse modo de planejar e deslanchar u'a mudança não poderia dar certo, justamente, por esse distanciamento que é citado pela maioria dos críticos da administração pública federal brasileira.

A COMESTRA - Comissão Especial de Reforma Administrativa criada para apresentar o anteprojeto da Lei de reforma administrativa preferiu não lançar mão de críticas ao passado reformista, por estar mais envolvida com o propósito de querer medidas para serem implementadas em curto espaço de tempo. Ademais, a Comissão iniciou os seus trabalhos analisando projetos anteriores, especificamente, da Comissão Amaral Peixoto, criada no governo João Goulart.

Mesmo assim, Mitraud, Mattos e Zaidman²⁰² observaram, com base no relatório da COMESTRA algumas causas da ineficiência da burocracia, e que seriam:

a) *Centralização excessiva.* A tradição brasileira premia a rígida centralização. Mesmo que o processo decisório con

²⁰² MITRAUD, Alysson Darowish, MATTOS, Custódio Antônio & Z Aidman, Luiz. Panorama da administração federal brasileira e reforma da administração. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 11, nº 4, 1977.

duza a decisões pouco relevantes, é certo que a administração superior vai tomar para si o destino que deseja para esta ou aquela solicitação. Disso decorrem, segundo os autores, duas conseqüências pouco positivas. Por um lado, as autoridades superiores vêem-se tão envolvidas com as minúcias da burocracia que, praticamente, não sobra tempo para as questões de real interesse, como o planejamento, orientação e controle dos resultados. E por outro lado, as chefias inferiores e demais funcionários não se consideram estimulados o suficiente para propor e agir dinamicamente na unidade que servem. E aí, centraliza-se ainda mais, por faltar maior interesse dos próprios funcionários em distribuir a carga de responsabilidade. Sentir-se inútil é algo angustiosamente desconfortante, poderíamos completar.

- b) *Execução direta.* A vontade de executar é uma característica do executivo-público brasileiro. É uma estrutura do tipo da administração federal não pode se permitir a desejos individuais de seus dirigentes que vêem na execução direta uma forma de preencher seu dia de trabalho;
- c) *Centralização de poderes na União, em detrimento dos governos locais.* Apesar de ser uma alternativa essencialmente política, a centralização da União traz benefícios quando das barganhas e negociações políticas no desenvolvimento pleno de um estado democrático. Mas, mesmo nos períodos de exceção a centralização não foi reduzida.. Esta escalada acarreta uma aceleração da tendência ao gigantismo da administração federal e, também, torna suscep

tível de erros a decisão tomada tão distanciada da ocorrência mesmo da questão;

- d) *Falta de continuidade administrativa.* As alterações administrativas de caráter político prejudicaram sensivelmente os programas e outras atividades em desenvolvimento, em função do "troca-troca" de posições importantes e de alto conteúdo decisório;
- e) *Congestionamento da Presidência da República.* Embora a reforma Castello Branco tenha cuidado desse congestionamento, ainda podemos encontrar indícios desse afunilamento do processo decisório nas mãos da Presidência. O congestionamento sempre foi uma constante na administração pública e sua redução a níveis quase suportáveis já é uma realidade em nossa burocracia;
- f) *Inexistência do planejamento institucionalizado.* Hoje não mais, mas o passado marca as tentativas de reforma com um tratamento bastante especial no que diz respeito a planejamento como função-meio primordial. Com a mais recente reforma o planejamento, como função, foi finalmente integrado à burocracia brasileira. E, hoje, é um órgão, com *status* de super-ministério e subordinado diretamente ao Presidente da República. Longe de ser uma crítica, o planejamento surge nesse tópico como uma medida perseguida ao longo dos anos - desde 1951 Vargas queria instalar o planejamento no plano federal - mas que só conseguiu efeitos há muito pouco tempo. Tudo em função das reformas administrativas que, embora privilegiando o planejamento, não conseguiram a aprovação, basicamente do Poder Legislativo.

- g) *Deficiência da regionalização e interiorização.* Uma das razões para a centralização é a ineficiente descentralização operada nos últimos anos. A regionalização e a interiorização não surtiram os efeitos desejados em função da incapacidade desses órgãos em cumprir as metas exigidas pelo órgão central-normativo. A deficiência tem como origem desde a falta de capacitação do servidor público até a ausência de melhores e maiores recursos de natureza material e financeira. As reformas até hoje não conseguiram sanar, digamos, este dilema na burocracia brasileira. A centralização é um costume e um erro. E a descentralização é uma necessidade, que não acontece quando é chegada a oportunidade de assim ser;
- h) *Inadequada e emperrada fiscalização dos recursos públicos.* No passado o Tribunal de Contas aprovava, *previamente*, inúmeros atos administrativos de grande magnitude. Hoje isso não mais ocorre, em compensação a fiscalização somente de dois anos para cá vem exercendo - duramente - o seu papel, com o controle de atividades de alto risco, desenvolvidas pelos órgãos da Administração Indireta. A SEST - Secretaria Especial de Empresas Estatais é o órgão que exerce essa fiscalização, já tendo carreado algumas dificuldades, face à natureza controladora do seu trabalho;
- i) *Deteriorização do Sistema do Mérito.* A rigor, a meritização no serviço público, existiu, como mandamento governamental nos primeiros dez anos de existência do Conselho Federal do Serviço Público Civil e, em seguida do DASP. Depois, cargos foram preenchidos por concurso público, mas

sem configurar um esforço sistematizado por parte de vários governos. As exceções correm por conta do Itamaraty, com a sua ambicionada carreira diplomática, com os institutos militares e organizações da administração indireta, como a Petrobrás, BNDE e o extinto IAPI.

Essa é, em linhas gerais, a análise feita pela Comissão a respeito dos movimentos reformistas. A crítica, centrada nos aspectos de natureza administrativa, serviu de mapa para a elaboração do Decreto-Lei nº 200 e sua posterior implantação. A crítica não é severa, nem essa era a expectativa do autor, pois a Comissão era uma extensão da Presidência da República. E, portanto, pouco sentido faria um esmiuçamento do passado, com algumas observações que poderiam causar constrangimento, numa época na qual o país atravessava por um dos seus mais difíceis momentos.

Borba julga que, pelo menos, quatro aspectos são de máxima importância na compreensão da realidade burocrática do nosso serviço público:²⁰³

a) estreita dependência entre o modelo estratégico da reforma e a teoria administrativa oriunda das nações desenvolvidas. De certa forma, confirma comentários anteriores, quando se mencionou a relação possível de ser feita entre a teoria prevalente fora do nosso âmbito e a insistên-

203 BORBA, Berilo Ramos. Em busca de uma estratégia de reforma administrativa: análise de uma experiência estadual. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1976, mimeogr.

cia dos profissionais brasileiros, com formação acadêmica adquirida fora do país, em aplicar a tecnologia lá adquirida. O exemplo que citamos, anteriormente, dava conta da instalação de um órgão de administração geral, com exemplo em outras nações. Aqui demos ao DASP o *status* de super-departamento. Não funcionou. O DASP jamais conseguiu preencher integralmente o papel que lhe deram. A fórmula importada não deu os resultados certamente previstos;

- b) *influência dos técnicos nos movimentos de reforma administrativa levados a efeito no plano federal.* Por via de consequência, os técnicos do DASP imprimiram a doutrina mecanicista com a farta utilização de instrumental técnico moderno, para a época. O objetivo era, então, introduzir padrões de racionalidade e eficiência. O próprio Programa Nacional de Desburocratização ainda traz no seu quadro de competência atribuições típicas de racionalização. A crítica está no fato de esses técnicos não terem disseminado convenientemente a tecnologia assimilada em outras terras. Daí, uma parcela de alguns de nossos insucessos. Apenas alguns sabiam como mudar, mas, em função do posicionamento institucional de seu órgão, só sabiam dizer o que mudar,
- c) *existência de reações à reforma administrativa por parte de segmentos da classe política e de setores da própria burocracia.* A utilização de tecnologia conducente à eficiência produziu alguns choques com certos comportamentos tí

dos como naturais no interior da estrutura da administração pública brasileira. E esses choques eram transformados em focos de resistência às mudanças projetadas e sugeridas pelos tecnocratas. Getúlio Vargas, prevendo esse encontro, tentou envolver o Poder Legislativo nos procedimentos para reforma. Não foi feliz. Mesmo em 1965, o Tribunal de Contas tentou demover a Comissão de acabar com o burocratizante controle prévio que fazia de certas despesas de grande valor. O exemplo mais recente é o da famigerada plaqueta que comprova que o proprietário de um veículo pagou o tributo devido aos cofres públicos. De qualquer maneira, faltou habilidade dos técnicos para contornar os constantes atritos com políticos e mesmo com organismos do próprio Poder Executivo;

- d) *Maior dimensão e profundidade dos movimentos reformistas brasileiros nos momentos em que o Poder Executivo Federal conta com poderes excepcionais, frente ao Poder Legislativo.* Os dois movimentos de reforma que mais incidiram sobre a administração pública foram a criação do DASP e o decreto-lei assinado pelo Presidente Castello Branco, dias antes de passar o cargo ao Presidente Costa e Silva. Fora esses dois movimentos o que tivemos foram tentativas frustradas que conduziram o país a um ganho muito pequeno. Ressalva-se, evidentemente, o atual movimento de desburocratização, desenvolvido, aliás, em momento de abertura, principalmente política.

As posições críticas relatadas até agora nos conduzem a um raciocínio fechado da administração pública, isto é, o tra-

tamento ministrado é fortemente vinculado a uma postura de dentro para fora das estruturas componentes do Poder Executivo. E essa é uma colocação fácil de ser encontrada nos compêndios que tratam do tema que estamos desenvolvendo. A Revista do Serviço Público publicou uma série de artigos com essa postura. Entretanto, há um artigo que leva nosso foco de análise além das fronteiras tradicionais das organizações. Jean-Claude Garcia Zamor, professor da Universidade do Texas, retornando do Brasil, escreveu um artigo sobre a experiência brasileira no campo administrativo.²⁰⁴ Zamor escreveu - e nós comentamos - que as seguintes características atuam como agentes impeditivos no sucesso dos movimentos de mudança:

- a) *Crescimento descontrolado do Serviço Público.* De 1947 a 1959 o Serviço Público Federal passou de 150.000 para 300.000 funcionários. E até 1961, já contava com 450.000 funcionários, aproximadamente. De 1961 a 1963, o número saltou para a incrível marca de 670.000, em números "redondos". Zamor entrevistou dez chefes de divisão e naquela oportunidade, nenhum deles tinha uma idéia precisa do número de funcionários sob sua subordinação direta. É certo que o crescimento do país de 1959 a 1963 não ocorreu na mesma proporção que cresceram as oportunidades para

204 ZAMOR, Jean-Claude Garcia. Uma abordagem ecológica à Reforma Administrativa Revista do Serviço Público, Brasília, vol. 105, nº 2, 1970.

ocupação das posições de conteúdo auxiliar. Não há como imaginar um programa do treinamento que alojando tal quantidade, possa prepará-los para exercer a função pública. E isso é um problema que, provavelmente, se repete nos dias de hoje;

b) *Baixa remuneração.* Com o incremento da contratação visto acima, não era crível imaginar uma remuneração adequada a cada servidor. Parece-nos lógico imaginar que o governo, como alternativa para absorção dos servidores que contratou, promoveu o "achatamento salarial" dos servidores em geral e criou novas dificuldades internas, que estão desaguando agora, com a promessa dos servidores públicos de irem à greve nacional, caso não sejam atendidos em algumas de suas pretensões. Sabemos que a lei proíbe, terminantemente, a greve dos servidores públicos, mas, pelo que o autor presenciou em noticiário jornalístico transmitido pela TV (Bandeirantes, no caso) esse preceito legal não está sendo considerado. Por isso as expectativas de programas completos, com resultados expressivos, não devem ser preenchidas em pouco tempo;

c) *A força da Tradição.* Zamor refere-se à centralização da autoridade, como constante na maioria das análises dos movimentos reformistas. Costa e Silva foi um simpatizante da delegação de autoridade e disso se serviram os agentes de mudança que tiraram da sua mesa aproximadamente 30% de sua tarefa burocrática, com a aplicação do Decreto-Lei nº 200. A tradição também existe porque o indivíduo por medo de perder o emprego - não é tão simples conseguir ou

tro emprego - labora no sentido da preservação do seu cargo, daí a centralização que, além de permitir ao chefe ser o único conhecedor do órgão sob sua tutela, dá um prestígio natural ao seu cargo, visto que na sua ausência, tudo se torna muito mais difícil.

Zamor aponta ainda outros hábitos, como por exemplo, a existência do despachante, contribuição brasileira para o excesso de burocratização de outros países. O despachante é o produto final da anarquia administrativa que impera em muitos órgãos da administração pública e uma certeza da necessidade de se racionalizar as atividades de governo. O despachante é um privilégio da classe média, mas um entrave àqueles que não podem remunerá-lo pelo seu serviço;

- d) *Educação carente.* Abrindo a sua análise Zamor diz que aplicar uma reforma administrativa num país desenvolvido representa um determinado esforço. E aplicar aqui uma reforma, digamos, semelhante, é muito mais difícil e angustiante. Sem descer ao mérito mesmo da falta de educação básica, encaminha a sua dúvida, quando os números referentes ao grau de escolaridade obtido pelo funcionário público é baixo. A revista Visão em 1969 publicou o resultado da pesquisa que fez e informou que 2% dos funcionários públicos recusaram-se a declarar seu grau de instrução; 12% nunca foram à escola; 21% não concluíram o 1º ciclo; 13% sem o 2º ciclo; e 15% frequentaram a universidade, mas apenas 2% obtiveram o diploma universitário. Esse é um dado concreto. Como transformar esse contingente num gru

pamento consciente do papel que tem a representar ao longo do seu dia de trabalho?

Zamor preferiu não abordar tópicos relacionados ao uso da tecnologia ou a aspectos conducentes à melhor estruturação de órgãos. Preferiu, sim, abordar periféricamente as dificuldades de um país em desenvolvimento e que tenta, através de algumas medidas de caráter interno, sanar as deficiências de seus funcionários. Aparentemente a crítica encerra uma preocupação com os recursos humanos disponíveis e de sua baixa qualificação. Resumidamente, a alternativa para melhoria seria a perseguição a esses quatro itens, base para o desenvolvimento de um melhor programa mais abrangente e atingindo outros segmentos, e não apenas o segmento voltado para os recursos de natureza humana.

Beatriz Wahrlich dá a apreciação integrada que faz dos movimentos de reforma, uma dimensão diferente das anteriores e, certamente, consoante com muitas observações pertencentes ao mundo acadêmico do ensino e da pesquisa em administração. Pudemos detectar pelo menos quatro itens onde repousam as críticas da autora, e que passamos a comentar:²⁰⁵

- a) *ação reformista concentrada nos meios*. Desde os anos 30, as reformas eram fundamentalmente voltadas para os meios, e, raramente, para os fins, pois considerava-se que ajus-

²⁰⁵ WAHRLICH, Beatriz M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 2, 1974.

justando-se as atividades de suporte, seria bem mais simples para as atividades substantivas alcançarem os seus objetivos. Essa estratégia atravessou o tempo, mas nunca de uma forma linear, capaz de permitir a institucionalização da reforma, ainda que atacando apenas os meios. Com as ênfases de mudança, alternando de uma atividade-meio para outra atividade, também meio, ficou extremamente difícil mudar os resultados, pois, como diz a autora, é sobremaneira danosa, senão fatal, a interrupção da seqüência (das reformas) e essa interrupção aconteceu já dentro dos primeiros dez anos do movimento reformista;

- b) *atitude excessiva de controle.* A ênfase no aprimoramento dos meios terminou por dar à atividade-meio um realce que só veio prejudicar as atividades últimas do governo. E esse realce tornou o controle mais importante do que a prestação de serviços, característica primacial da administração pública. O controle, exercido de forma exagerada pôs obstáculos, transpostos à custa de esforços dos órgãos embutidos no bloco das atividades-fins. A Profa. Beatriz considera que a consequência final desse modelo (o controle pelo controle) acabou por construir um sistema fechado, sem o necessário *feedback* e, por conseguinte, susceptível de compelir a administração pública para um processo entrópico, principalmente se lhe faltar o respaldo do supersistema em que se situa. O declínio do DASP, ao tempo do Presidente José Linhares, explica o pensamento da autora. Aberto ao sistema, o DASP poderia identificar a reação ambiental e procurado, então, sua defesa institu

cional;

c) *construção e manutenção de um sistema fechado*. Pelo exemplo dado acima e pelas características que envolveram as reformas administrativas no Brasil é correto imaginar que todo o trabalho desenvolvido não levava em consideração as incertezas ambientais, fixando o ambiente como estável e deslançando, assim, o processo de mudança. E esta constatação é válida até a inauguração do programa nacional de desburocratização. Antes, praticamente, todos os movimentos eram tratados de forma sistematicamente *interna corporis*, isto é, não há, a rigor, nos projetos, nas leis, nos relatórios, nos estudos, referência à abertura da organização pública à turbulências que, naturalmente, ocorrem e influenciam decisivamente o comportamento das estruturas componentes da administração pública federal brasileira;

d) *tendências variadas no esforço reformista*. Até a implantação do Decreto-Lei nº 200 não houve variações consideráveis nas formulações das várias tentativas de reforma. A partir, então, de 1967, a concepção reformista demonstrou uma orientação sistêmica, como por exemplo, a integração de várias funções de governo através dos grandes sistemas de administração pública, sempre sob uma coordenação central e a cada subsistema. Antes, o tratamento era compartimentado, estanque, atendendo a esta ou a outra função, mas nunca de uma forma integrada e que pudesse permitir à administração um razoável conhecimento mesmo do comportamento da administração pública vista e observada como

um todo.

Diferentemente de outros momentos a opção escolhida para a implantação do todo o decreto-lei nº 200 foi a de gradação em várias etapas.²⁰⁶ Venceu a proposição de estudiosos que não consideravam certo implantar mudanças de uma só vez, isto é, de uma forma global e imediatista, como vimos em páginas anteriores, neste mesmo capítulo. Se a gradação é correta, não sabemos, mas, pela primeira vez, tentou-se um "approach" diferente à problemática de mudança na administração pública.

Pela primeira vez o Poder Executivo delegou a uma organização privada, o direito de prestar assistência técnica nos assuntos referentes ao Decreto-Lei nº 200. A Fundação Getúlio Vargas foi a instituição contratada²⁰⁷ para continuar o trabalho de implementação. Contudo, o que poderia ser uma tendência, é hoje, uma expectativa de que possa ser repetida pelo governo, pois não houve renovação do convênio, em virtude de nova orientação ministerial, motivada pela saída do ministro que havia contratado a instituição.

Em trabalho monográfico Naimar Mendanha Ramos analisa a administração pública pela ótica reformista e as estratégias uti

206 Veja em operação desemperramento, o detalhamento da reforma Castello Branco, no capítulo 10, sub-item 10.3.

207 A própria Fundação Getúlio Vargas já foi, nos anos 60, contratada para estudar, propor e implantar a reforma administrativa do Ministério da Fazenda.

lizadas. Mendanha Ramos indica as seguintes características, merecedoras de nossos comentários:

- a) *Elementos formais*. Como os demais estudiosos, Mendanha Ramos aponta os elementos formais como alvos centrais da ação inovadora do governo. Como Kleber Nascimento, o autor também considera que a nossa experiência tem-se revestido dessa orientação, ligada a aperfeiçoamento de normas e procedimentos e dos métodos e processos utilizados, deixando de perceber, assim, os reais objetivos das instituições do serviço público. Segundo Mendanha Ramos "o argumento da racionalidade embutido nessas reformas se apóia na premissa de que se pode obter maior eficiência caso os arranjos estruturais da burocracia facilitem o processo administrativo ao invés de obstruí-lo.²⁰⁸ Portanto, a premissa era a de que com os meios agindo eficientemente, teríamos os fins em condições ótimas de sucesso;
- b) *concepção das tarefas em termos de sua execução e não em termos de sua decisão*. Também já apontada anteriormente, esta característica reforça a sugestão segundo a qual o dirigente público, prefere executar e não exercer o papel que lhe cabe na cadeia decisória da organização. O prejuízo está no fato de que a tarefa do pensar, planejar, cotejar e, por evidência, decidir baseada em dados próximos da reali-

208 RAMOS, Naimar Mendanha. Modernização administrativa e estratégias da mudança: "Algumas reflexões sobre o caso brasileiro. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 15, 1981. Edição extra.

dade circundante, praticamente inexistente, na medida em que se deseja uma decisão racional que conduza a uma administração, no mínimo, eficiente;

c) *eficiência e/ou eficácia*. A consequência de *b* gera *c*. A busca da eficiência dos meios ocorre em detrimento da eficácia dos fins. A eficiência entendida pelo autor é compatibilizada com o que vimos desenvolvendo e está intimamente relacionada com o desempenho interno da organização. Já o conceito de eficácia visa, exatamente, o resultado alcançado no ambiente onde atua. Aqui uma referência à uma característica apontada por Beatriz Wahrlich, que dá à eficiência e eficácia, a dicotomia sistêmica de abertura ou fechamento de toda a dinâmica da organização. E a prevalência tem sido, à exceção do movimento mais recente, alocada na orientação processualista, isto é, primeiro os meios, por último, os fins;

d) *as reformas são com e para o setor público e não com e para o público*. As reformulações por que passou a administração pública procuraram sempre - com a honrosa exceção do Programa Nacional de Desburocratização - atingir o interior das organizações públicas. Daí essa característica indicar que as reformas são *com e para* o setor público. É mais uma inadequação estratégica, nem os nossos dirigentes, nem o tempo - aliado em muitas de nossas atividades - conseguira resolver.

Como vimos, as críticas que compreendem a totalidade das reformas - ou a sua maioria - de certa forma se assemelham, já que os movimentos não foram diferenciados ao ponto de tornar

uma análise crítica integrada difícil de ser elaborada. Há análises que, embora compreensivas de todo o movimento reformista, preferem utilizar como alvo determinada reforma administrativa, ou determinado organismo, como foi o caso do DASP. Contudo, de um modo geral, as análises críticas realmente integram a experiência vivida pela administração pública federal brasileira.

A exceção dessa linearidade das reformas fica por conta da reforma Castello Branco e da reforma de João Figueiredo, ainda em andamento. A primeira procurou impor uma visão sistêmica da organização pública, entre outros méritos. E a segunda trouxe Hélio Beltrão de volta à administração, transmitindo um novo discurso, melhor, talvez, transmitindo o seu habitual discurso, mas, com uma estratégia diferente e adequada à natureza do seu trabalho. A construção de ambos os momentos da mudança indicou uma preocupação dos agentes de mudança em tratar a administração, em conformidade com aspectos da teoria das organizações, abrindo a organização pública para as demandas ditadas pelo ambiente à sua volta.

Nossa análise até o momento está baseada, praticamente, em dados secundários. A literatura, *lato sensu*, forneceu um conjunto de informações que, manipuladas, possibilitaram o arranjo dos diversos movimentos, tratados de forma isolada. A análise crítica integrada que se seguiu, deu um caráter compreensivo ao tema. Todavia, a realização de uma pesquisa direcionada à pessoas e tópicos ligados à problemática da administração pública, concorreu para u'a melhor avaliação qua-

litativa, também integrada de todo o movimento reformista, contando, inclusive, com opiniões emitidas sobre aspectos recentes (até fins de 1981) e de real interesse aos estudiosos da administração pública.

E é exatamente o que o leitor encontrará no próximo capítulo. A participação interessada dos entrevistados permitiu o estabelecimento de conclusões que somadas à análise feita até o momento culminaram com o delineamento que fizemos visando à adoção de um modelo de mudança na administração pública federal brasileira.

14 PESQUISA SOBRE MOVIMENTOS DE MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

14.1 Objetivo

O objetivo maior da pesquisa é buscar a comprovação de afirmações que fizemos no Capítulo 2 e que atribuem às reformas administrativas um distanciamento, assim que passam da teoria e partem para a operacionalização. Mesmo quando não implementados, ou seja, mesmo quando planejados, projetados, os movimentos reformistas não conseguem compatibilizar os componentes que os fundamentam no plano teórico, no sentido de prover a máquina burocrática do Estado da eficiência e eficácia consideradas imprescindíveis ao sucesso da missão de bem administrar. Por isso, contactamos profissionais e estudiosos que tenham no passado - e no presente - participado de movimentos transformadores da nossa administração pública para que possam opinar sobre o tema.

14.2 Participantes da pesquisa

A metodologia para o desenvolvimento da pesquisa foi a de preparar um roteiro de entrevista, com as questões já formu-

ladas e que pediam respostas abertas.

A amostra foi deliberadamente escolhida, com os entrevistados tendo sido convidados pessoalmente a emitir as suas opiniões sobre as questões formuladas.

As seguintes personalidades convidadas, aceitaram participar da pesquisa:

Adolfo Valadão, ex-Secretário da SEMOR;

Alberto Torrentes Vieira, participou da CEPA e da Comissão Amaral Peixoto;

Aluizio Loureiro Pinto, CEPA, Comissão Amaral Peixoto, ex-Secretário-Adjunto da SEMOR;

Alysson Mitraud, ex-Secretário da SEMOR;

Armando Bergamini de Abreu, participou do ERA;

Arthur César Ferreira Reis, ex-Governador do Estado do Amazonas;

Beatriz M. de S. Wahrlich, Professora, Assessora da Presidência da Fundação Getúlio Vargas e ex-Diretora da EBAP;

Belmiro Siqueira, ex-Diretor do DASP;

Benedicto Silva, Secretário da CEPA, Coordenador Geral da Comissão Amaral Peixoto, Coordenador da Reforma do Ministério da Fazenda 1962-1966;

Darcy Siqueira, ex-Diretor do DASP;

Ernani do Amaral Peixoto, ex-Ministro Extraordinário da Reforma Administrativa, Presidente da Comissão que recebeu o seu nome;

Francisco Dornelles, Professor e Secretário da Receita Federal;

Hélio Beltrão, Ministro Extraordinário do Programa Nacional de Desburocratização, ex-Ministro do Planejamento e ex-Membro da Comissão que apresentou o anteprojeto do Decreto-Lei nº 200;

José Maria de Albuquerque Arantes, ex-Diretor do DASP, membro da Comissão Amaral Peixoto, Assessor da Presidência da Fundação Getúlio Vargas;

José Nazaré Teixeira Dias, Coordenador da COMESTRA que apresentou o anteprojeto do Decreto-Lei nº 200 e ex-Assessor de Roberto Campos, Ministro do Planejamento do Governo Castello Branco;

Luiz Carlos de Danin Lobo, Membro da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda (1962/1966);

Luiz Simões Lopes, Presidente da Fundação Getúlio Vargas, Membro da COMESTRA, Comissão Amaral Peixoto, Presidente da CEPA, ex-Presidente do DASP;

Nelson Mello e Souza, Professor e autor de vários artigos sobre reforma administrativa;

Oliveiros S. Ferreira, Professor e autor de artigos sobre burocracia;

Roberto Gursching, ex-Secretário da SEMOR;

Rubeny Pereira, Assessor do DASP;

Wagner Siqueira, ex-Presidente da FESP - Fundação Escola de Serviço Público, ex-Secretário-Adjunto da SEMOR.

OBSERVAÇÃO: Tentamos incontáveis vezes marcar uma audiência com o Sr. José Carlos Freire, atual Diretor do DASP. Infelizmente não foi possível contar com a sua participação.

14.3 O roteiro da entrevista

As questões constantes do roteiro da entrevista são as que se seguem, agora, agrupadas por componentes. Durante a entrevista procuramos discorrer sobre a questão e não sua simples leitura. Portanto, as questões seguem abaixo, como originalmente concebidas. As alterações do texto, ênfases e mesmo da seqüência não prejudicaram em nenhum momento as entrevistas que desenvolvemos. A duração mínima de uma entrevista girou em torno de uma hora e quinze minutos e a duração

máxima chegou a cinco horas. Na média, as entrevistas consumiram aproximadamente duas horas e meia.

Hã questões que poderiam estar presentes num outro componente qualquer. Isso é natural. Afinal, os componentes agem integradamente e não isoladamente.

O agrupamento por componente auxilia enormemente na compreensão do nosso trabalho.

QUESTÕES INTRODUTÓRIAS

- 1 - Em linhas gerais, qual foi a sua participação em movimentos relevantes de mudança organizacional na administração pública federal brasileira?
- 2 - Provavelmente essa participação deixou resultados positivos e resultados que não preencheram as suas expectativas. O que mais contribuiu para os resultados finais da sua participação?
- 3 - Seria possível fazer uma breve análise dos movimentos que contribuíram - e, ainda contribuem - para o aumento da eficiência e eficácia do serviço público federal brasileiro?

COMPONENTE COMPORTAMENTAL

- 4 - Como pode ser explicado o ingresso de pessoal no serviço público, através da indicação política? E mais: não teria sido essa forma de contratação um dos grandes males da administração pública brasileira e, possivelmente, causa de suas mais sensíveis deficiências?

- 5 - Por que a indicação política citada acima, não atingiu a totalidade dos organismos públicos, embora tenha atingido, ao que parece, uma grande maioria? É sabido que em determinadas organizações públicas o ingresso só é feito através de concurso público ou mesmo de provas rigorosas.
- 6 - O fato de posições de chefia média e superior serem ocupadas por meio de indicações políticas, poderia explicar a desmotivação do funcionalismo público?
- 7 - Tomando por base sua experiência é possível imaginar que o comportamento funcional do servidor mudaria caso assumisse uma função na empresa privada?
- 8 - E se ocorresse o contrário da questão acima, isto é, caso um empregado de empresa privada assumisse sua função pública?
- 9 - Alguns autores afirmam que o pessoal considerado de alta qualificação administrativa sempre procurou o isolamento funcional, ficando distante do funcionalismo público em geral, ao invés de tentar uma ação integrada e, por consequência, com possibilidade de um melhor produto final de seu trabalho. Quais teriam sido, então, os motivos que propiciaram esse isolamento?
- 10 - A opção treinar foi tentada inúmeras vezes com o objetivo de melhor formar, capacitar e aperfeiçoar o quadro dos funcionários do serviço público federal. Em seu modo de ver, teria o treinamento, *lato sensu*, alcançado esse objetivo?

- 11 - No passado foram desenvolvidos, em larga escala, programas de treinamento, cujo escopo principal fosse o de promover uma maior conscientização profissional, isto é, fazer com que o funcionário reconhecesse a relevância de sua *performance* e a importância do público, usuário de seu trabalho?
- 12 - Que benefícios poderiam ter sido dados ao corpo de funcionários, com o sentido de proporcionar maior motivação e, por conseguinte, ensejar maior eficiência administrativa?

COMPONENTE ESTRUTURAL

- 13 - Poder-se-ia considerar as reformas anteriores, implementadas, ou não como fatores impeditivos para o sucesso de um novo movimento reformista?
- 14 - Alguns estudiosos julgam que as reformas administrativas já ocorridas pecaram por dar ênfase ou à mudança de natureza estrutural ou à mudança comportamental dos envolvidos direta ou indiretamente nos procedimentos da reforma. Aparentemente, jamais chegou a ocorrer um meio termo nas ênfases comportamental e estrutural. No seu ponto de vista, é correto esse raciocínio? Por que?
- 15 - Até que ponto a delegação de competência, utilizada como um instrumento de descentralização, vem atingindo os seus objetivos?
- 16 - O fato de a administração superior ser trocada a cada quatro anos - e agora seis anos, de acordo com o novo

tempo de permanência do Presidente da República - pode ser considerado como um fator negativo para a melhor eficiência e eficácia do setor público federal?

- 17 - Segundo alguns estudiosos o fato de existirem poucos profissionais especializados - ou em número insuficiente - nas várias funções administrativas prejudicou os vários processos de reforma administrativa. Em sua opinião qual o grau de relevância dessa constatação?
- 18 - A literatura mostra que muitos profissionais categorizados saíram do quadro governamental, por não encontrarem reflexos positivos em suas iniciativas. E, mostra, também, que a empresa privada atraía esses profissionais com salários bem mais compensadores. Em sua opinião, qual dos fatos mais contribuiu para que o serviço público perdesse esses profissionais?
- 19 - É certo que quadros de carreira possibilitam a fixação de um horizonte funcional. Por que, então, ainda não se instituiu na administração pública federal brasileira um quadro de carreira que incluísse as posições de chefia média e superior, permitindo, assim, que o funcionário público busque o seu próprio crescimento profissional?

COMPONENTE TECNOLÓGICO

- 20 - É correto afirmar que o processo de mudança era - e ainda é - entendido como sendo a necessidade de se mudarem leis, decretos, regulamentos etc. e, por esse motivo,

ainda não houve ênfase de grande amplitude na mudança da mentalidade do funcionário público?

COMPONENTE ESTRATÉGICO

- 21 - Com certa frequência, transparece, através dos meios de comunicação de massa, a idéia de que a opinião pública vê no servidor público muito mais um obstáculo às suas pretensões do que um aliado na busca de soluções dos problemas apresentados? Até que ponto isto corresponde à realidade?
- 22 - Por ocasião de sua participação nos processos de reforma chegou a acontecer alguma mobilização popular contra ou a favor de medidas administrativas tomadas pelo Poder Executivo? E essa mobilização - se existiu - que resultados pode oferecer?
- 23 - E com relação ao funcionalismo, chegou a ocorrer alguma mobilização contrária ou favorável à alguma medida tomada pelos responsáveis pelas mudanças?
- 24 - Na opinião de estudiosos os processos de reforma administrativa devem ter resultados imediatos, isto é, é fundamental que o funcionário e o usuário sintam que algo está mudando. E, ao que parece, esses resultados imediatos não ocorreram nas várias reformas administrativas já realizadas. No seu ponto de vista é, realmente, necessária a demonstração pública de sucesso nas mudanças organizacionais?

25 - O Ministro HÉlio Beltrão em várias oportunidades tem se referido às crescentes intervenções do Estado nos negócios das empresas, como prejudicial aos esforços de mudança, por exigir um aumento de eficiência que o governo ainda não pode prover. A solução seria, segundo o Ministro, realizar essa intervenção, através da redução ou eliminação de alguns controles. Qual a sua opinião?

QUESTÃO DE ENCERRAMENTO

26 - O que falta para que o país tenha um serviço público realmente eficiente e eficaz?

14.4 Relatório Final

QUESTÕES INTRODUTÓRIAS

1 - *Em linhas gerais qual foi a sua participação em movimentos relevantes de mudança organizacional na administração pública federal brasileira?*

Os 22 entrevistados conhecem a administração pública federal brasileira. Apenas 4 nunca participaram efetivamente de qualquer movimento. São estudiosos e escrevem com alguma frequência nas revistas e colunas especializadas. A Profa. Beatriz Wahrlich jamais participou de um desses movimentos a nível diretivo. Trabalhou no período de ascensão do DASP (1938-1945) e em outros grupos de trabalhos na administração

pública. Contudo é a profissional que mais escreve sobre os problemas da administração pública. Haja vista o número de citações nesse trabalho. E foi diretora da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Luiz Simões Lopes é o entrevistado que mais participação teve: à exceção do Programa Nacional de Desburocratização, Simões Lopes teve presença marcante desde a criação do DASP. Benedito Silva, Belmiro Siqueira, Hélio Beltrão e J. Nazaré Teixeira Dias são as demais personagens com uma vasta participação em movimentos reformistas, principalmente a partir da instalação do CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos.

2 - *Provavelmente essa participação deixou resultados positivos e resultados que não preencheram as suas expectativas. O que mais contribuiu para os resultados finais da sua participação?*

De um modo geral os resultados foram positivos. / maioria dos entrevistados, quase 70% - considera a vontade concreta de servir, como a resultante de todo o esforço empregado. A descoberta de novas oportunidades, a certeza de estar contribuindo para o desenvolvimento do país, o acompanhamento de um desejo político maior de levar adiante as transformações necessárias, completam o quadro de resultados positivos. Apenas 2 dos entrevistados acham que o resultado foi negativo. O argumento é a necessidade de educar para reformar. Pouco adiantará o esforço de mudança se não houver um prepa-

ro de base em termos de educação para, entre outros aspectos, o entendimento dos reais benefícios que a mudança pode acarretar à administração pública. Esse despreparo educacional conduz à pouca velocidade dos trabalhos, prejudicando, assim, o trabalho de desenvolvimento. Hélio Beltrão, por estar ainda em pleno comando de um movimento de mudança, distribuiu os resultados em positivos e negativos, com predominância para o resultado positivo. Beltrão pensa que capacitar servidores não basta, e isto é um fato negativo, pois na realidade ocorre aquilo que Beltrão chama de "a sofisticação do erro". Em outras palavras: o funcionário treinado "errará com competência". Para isso é fundamental a concepção de governo positiva no sentido de querer mudar, que é o que está acontecendo agora, tornando essa disposição um ponto marcante. O crescimento do governo como governo é pernicioso, pois asfixia a liberdade de iniciativa do cidadão e do empresário. O crescimento do governo como empresário, pode ter uma justificativa num estado de insuficiente capitalização porque atravessa o Brasil. E isto pode se tornar extremamente positivo se feito dentro de critérios que não prejudiquem, mais uma vez, o cidadão e o empresário. Beltrão vem trabalhando no sentido de reduzir o centralismo burocrático, desconcentração das decisões, reduzir o peso excessivo da regulamentação estatal sobre o sistema privado. Reduzindo a burocracia, diz Beltrão, estaremos dando condições para o estabelecimento de democracia que tanto desejamos. Seguindo assim, a contribuição se tornará integralmente positiva.

A motivação, a vontade de servir, a certeza de estar contribuindo positivamente para o crescimento do país revelam que quando as pessoas se relacionam positivamente - e até emocionalmente - com o que fazem, oferecem resultados compensadores à administração pública. Tivemos um exemplo que ilustra esse tópico. A disposição e a garra dos assessores e demais funcionários do Programa Nacional da Desburocratização impressionaram profundamente quando de nossa visita. O mesmo não poderíamos dizer com relação a outros órgãos que, também, visitamos.

3 - *Seria possível fazer uma breve análise dos movimentos que contribuíram - e, ainda contribuem - para o crescimento da eficiência e eficácia do serviço público federal brasileiro?*

De uma maneira geral, os entrevistados dissertaram sobre os movimentos que conhecem, por terem participado com algum tipo de contribuição. A não ser por aqueles que acreditam no setor público e, também, pelos estudiosos - não atuantes em movimentos de reforma - os demais se cingiram a falar da sua experiência neste ou naquele movimento. Não há, como chegamos a imaginar, um conhecimento histórico-evolutivo das tentativas de reforma no Brasil; Luiz Simões Lopes, por exemplo, discorreu sobre todos os movimentos conhecidos e citados em capítulos anteriores. Rubeny Pereira, Secretário-Adjunto para Assuntos de Serviços Gerais do DASP, limi-

tou-se a citar o Decreto-Lei nº 200 e comentar, favoravelmente o Programa de Desburocratização.

Foram comentados por um número razoável de entrevistados os seguintes movimentos: a) A atuação do DASP, que Simões Lopes e José M. Albuquerque Arantes consideram como sendo o órgão que promoveu a grande reforma, considerada como relevante pois sempre procurou a uniformização da estrutura organizativa da Administração Federal. Os estudos da CEPA receberam referência porque contribuíram para os movimentos que se seguiram, mais especificamente, o Decreto-Lei nº 200. A CEPA além do bom trabalho que fez procurou, através de suas proposições, reduzir o número de órgãos subordinados à Presidência da República. A Comissão Amaral Peixoto, muito comentada pelo seu condutor, fundamentou o Decreto-Lei nº 200, desaguadouro de três movimentos semi-frustrados. Chega a ser considerado, juntamente com o Decreto-Lei nº 200, o mais extenso e intenso trabalho da reforma administrativa. A COMESTRA, a Comissão de Castello Branco, teve como principal virtude, segundo o seu Coordenador Nazaré Dias, reunir militares e civis em torno de um mesmo tema. A ASESTRA, Assessoria que prosseguiu os estudos da Comissão, depurou um pouco mais e, então, o Decreto-Lei nº 200, veio a se constituir, depois de implantado, no grande esforço reformista, tendo, inclusive, criado em muitos o espírito da reforma. O Decreto-Lei nº 200, a reforma que chegou a ser implantada e por dois anos ocupou um bom espaço nas preocupações de nossos executivos públicos, ganhou referência que garante, ao menos, um resultado médio nos comentários feitos. Não há

uma tendência a considerá-la como o movimento. Também as críticas não chegam ao ponto de negar o resultado que, enquanto existiu, conseguiu oferecer. Luiz Carlos de Danin Lobo, hoje vinculado aos programas de desenvolvimento da OEA - Organização dos Estados Americanos, disse que via utilidade no Decreto-Lei nº 200, pois contribuiu para sensível melhoria da estrutura ministerial, que hoje vigora e facilitou, para Nazaré Dias, o assessoramento à Presidência da República. As opiniões contrárias - ou menos entusiasmadas - ficam por conta do próprio Beltrão que, repetidas vezes, diz que a queda política da reforma registrou o seu quase desaparecimento. Frustrou a muitos, pois foi mal executada e se perdeu até se diluir.

A SEMOR criada para dar prosseguimento ao Decreto-Lei nº 200 não exerceu o papel encomendado e hoje registra poucos comentários favoráveis, quando há algum. Não é, positivamente, um órgão que as pessoas logo que perguntadas sobre problemas administrativos organizacionais façam algum comentário a seu respeito. Wagner Siqueira disse que o excessivo tecnicismo prejudicou um pouco o seu trabalho. Não fosse assim, talvez o resultado tivesse sido outro. Há quem seja mais incisivo, quando afirma que a SEMOR nada mais é do que uma mera agência de repasse financeiro, de distribuição do numerário para a prestação de serviços no campo da modernização. A crítica refere-se a um período no qual a SEMOR estabeleceu inúmeros convênios de assistência técnica, dando apenas a orientação à instituição contratante. Aluizio Loureiro Pinto, ex-Secretário-Adjunto, considera que faltou uma doutrina

que inspirasse os seus profissionais. Como comentamos na apreciação crítica, especificamente da SEMOR, faltou à SEMOR, o que o DASP - seu "parente" mais próximo - conseguiu com o rigor do mérito. Está certo que o sistema do mérito serviu para a queda do DASP, mas, mesmo assim, a SEMOR não conseguiu firmar nenhuma imagem. Pelo que se pode interpretar, nenhum dos entrevistados considera a SEMOR como um órgão que tenha dado efetivo progresso ao preconizado pela reforma Castello Branco.

Devido, possivelmente, à sua atualidade o Programa Nacional de Desburocratização mereceu comentários de quase todos os entrevistados. As opiniões são favoráveis com comentários favoráveis ao programa, como Francisco Dornelles, que contou com a ajuda do programa em aspectos de modernização da Secretaria da Receita Federal na racionalização que impôs ao órgão que secretaria, juntamente a sua Assessoria Especial de Modernização. Valadão, à época Secretário da SEMOR, dizia que a preocupação do programa era essencialmente aplicada em tópicos que incomodavam o público. Nada tinha com os aspectos internos da organização pública. Rubeny disse que uma característica do programa era a sua capacidade de mobilização nacional. Wagner Siqueira afirma que o programa está conseguindo transferir a capacidade de decisão de cima para a base.

Apesar dos comentários favoráveis, o Programa também recebeu algumas críticas, como, por exemplo, a de que não está sendo sistemático e, por isso não está se institucionalizando, correndo o risco de ser esquecido, quando esquecido for o titu-

lar do programa. A afirmação vincula a personalidade de Hêlio Beltrão ao programa. Carismático, é possível que o programa não existisse não fosse a sua presença. Gursching, ex-Secretário da SEMOR, ao tempo de Mário Simonsen na Secretaria do Planejamento, pensa na falta de maior substância do programa, que poderia lhe dar maior poder de se fixar junto à opinião pública e frente aos organismos da administração pública. Houve mesmo quem considerasse o programa como o última das prioridades brasileiras. Beltrão, alvo dos comentários, afirma que o programa não tem conteúdo tecnicista, seu objetivo é de ordem absolutamente prática. Quer ajudar na transformação político-cultural da nossa sociedade (primeiro confiar na pessoa, depois confiar no documento. E não ao contrário como ainda acontece).

Para nós a questão evidenciou um bom conhecimento dos movimentos relevantes nos quais o entrevistado teve alguma participação. Não há, todavia, um conhecimento que permita a alguns, alinhavar a história da administração pública. Os que, habitualmente, estudam academicamente a problemática de nossa burocracia, conseguiram desincumbir-se com facilidade, já que não se reportavam especificamente a nenhum movimento.

COMPONENTE COMPORTAMENTAL

- 4 - *Como pode ser explicado o ingresso do pessoal no serviço público, através da indicação política? E mais: não teria sido essa forma de contratação um dos grandes males da administração pública brasileira e, possivelmente, causa de suas mais sensíveis deficiências?*

A resposta à questão começa pela sua segunda metade: Para 73% a indicação política para ocupação de cargos é uma séria constatação negativa para a vida da administração pública brasileira. Luiz Carlos de Danin Lobo, Simões Lopes e Oliveiros S. Correa. justificam a indicação política - não que eles concordem - pelo crescimento do país. O país cresce e é necessário criar empregos para a mão-de-obra, principalmente não qualificada. Oliveiros e Beatriz Wahrlich dizem que no passado a falta de qualificação conduzia o governo ao nepotismo, já que não tinha como ocupar os cargos por meio de qualificação, via concurso ou outra forma de contratação, que não a simples indicação.

Benedicto Silva, Belmiro Siqueira, Armando Bergamini, Ernani do Amaral Peixoto, Nazaré Dias e Wagner Siqueira justificam a indicação política como tendo origem histórica, é herança do passado que acabou se perpetuando. É difícil apontar a causa específica, pois o apadrinhamento existe desde quando a administração pública passou a significar uma alternativa de emprego, pois a elite agrária já não tinha mais onde colocar os seus filhos, sobrinhos etc. E o serviço público passou a ser emprego de prestígio.

Há quem entenda que a indicação política não é uma deficiência. Aluizio L. Pinto acha que o concurso público não necessariamente seleciona o mais competente para o cargo. Ademais, segue Aluizio, a realidade é política e não se pode esquecer esse fato. Os compromissos existem na administração - rigor seletivo - e na política - influência pessoal e partidária. Não há como negar isto. Torrentes Vieira con-

sidera o sistema seletivo valido apenas para os cargos auxiliares. Para os cargos de maior responsabilidade, talvez a indicação política - bem feita - não produza a deficiência questionada.

De um modo geral, praticamente todos condenam o apadrinhamento político, embora a maioria justifique essa atitude. Alguns, poucos, concordam com a indicação política para os cargos de nível superior, deixando a seleção para os cargos de nível auxiliar. E apenas dois consideram a indicação uma necessidade política e, portanto, concluímos, uma necessidade dos poderes executivo e legislativo, principalmente. E, pelo menos, metade dos entrevistados considera o nepotismo uma característica danosa aos interesses da administração pública. Apenas dois entrevistados não emitiram nenhuma opinião sobre a questão.

5 - *Por que a indicação política citada acima, não atingiu a totalidade dos organismos públicos, embora tenha atingido, ao que parece, sua grande maioria? É sabido que em determinadas organizações públicas o ingresso são é feito através do concurso público ou mesmo provas rigo-
rosas.*

A obediência à lei e determinação dos dirigentes explicam para 12 entrevistados o ingresso por via do mrito. O rigor do antigo IAPI - Instituto de Aposentadoria e Penses dos Industriários é um exemplo da determinação de João Carlos Vital, que para onde fosse levava junto o rigor do mrito. Há

lio Beltrão considera tanto João Carlos Vital como Luiz Simões Lopes, verdadeiras personalidades que não transigiram em termos de seleção para o serviço público.

Arthur César Ferreira Reis, responsável que foi pela Reforma Administrativa do Amazonas, justifica o fato de por que algumas organizações se criaram sob a égide do sistema do mérito: não houve como adotar outra alternativa. Beatriz Wahrlich tem comentário semelhante, quando disse que as organizações que admitem com base no mérito, o fazem porque têm leis próprias e específicas que acabam por não permitir o apadrinhamento. E este é, certamente, o caso da Petrobrás, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e outras empresas públicas e autarquias.

Roberto Gursching argumenta dizendo que realmente em certas organizações não existe o favorecimento político e uma das causas é o fato de a organização estar alicerçada na premissa da competência máxima. Não pode errar sob pena de causar prejuízos de toda ordem. Ou, então, como diz Mello e Souza a indicação política não existe em algumas organizações pelo fato de as posições serem muito específicas, exigindo mesmo alta qualificação, ou, então, o oposto, por não oferecerem nenhum ganho ou perda substancial, caso a posição seja preenchida sem a competente prova de habilitação.

Pelo menos 1 entrevistado não acredita que haja esse rigor seletivo, mesmo que em poucas organizações públicas: Aluizio L. Pinto acha que haverá sempre a contratação por meio de convite, simples indicação e assim por diante. O comentário é válido para a ocupação de posições em qualquer nível da or

ganização.

Portanto, a explicação para a manutenção da meritização em algumas organizações públicas se deve, essencialmente, ao fato de que há por parte do dirigente ou da direção, uma forte determinação nesse sentido. Subsidiariamente, podemos contar com algumas organizações que foram criadas sob o rigor do mérito, ou, então, porque têm o objetivo que forçosamente tem de ser alcançado dentro das exigências estipuladas para tal.

6 - O fato de posições de chefia média e superior serem ocupadas por meio de indicações políticas, poderia explicar a desmotivação do funcionalismo público?

Sim, para 13 entrevistados. Mas, de qualquer maneira não explica, por si só, a desmotivação do servidor público. É certo que o funcionário integrado ao serviço público por merecimento, não ficará satisfeito quando vir um estranho ocupando uma chefia que poderia ser sua. Essa é, pelo menos, a opinião de Simões Lopes.

Para 4 entrevistados a ocupação de chefias por pessoal indicado não explica a desmotivação do funcionário. A desmotivação, segundo Gursching, está vinculada a um salário não compatível e ao desejo de maiores garantias funcionais. Nelson Mello e Souza acredita que tudo está ligado à estrutura de valores do funcionário público.

É certo que o preenchimento das funções de chefia, por simples indicação, explica, ainda que parcialmente, o desinte-

resse do servidor público pelo seu trabalho. Aparentemente, essa forma de ocupação de cargos de chefia vai permanecer durante algum tempo, embora um dos entrevistados - Benedicto Silva - pense que a situação deve melhorar proximamente.

7 - Tomando por base a sua experiência é possível imaginar que o comportamento funcional do servidor mudaria caso assumisse uma função na empresa privada?

Aqui o maior índice até o momento. O comportamento mudaria para 16 entrevistados - 72%. A argumentação é baseada, essencialmente, no fato de que a empresa privada dá maior motivação ao funcionário, envolve-o mais na filosofia da organização e, via de regra, lhe oferece um salário adequado, ou, pelo menos, superior ao da administração pública. O Coronel Darcy Siqueira, ex-Diretor do DASP, define bem a opinião dos que concordam que o comportamento seria modificado. Disse que o comportamento mudaria em função do ambiente, das pressões grupais e das normas disciplinadas da empresa, mais rigorosas que as normas do serviço público. Simões Lopes preferiu um tom filosófico: o homem é produto do seu meio. O medo do desemprego também é apontado, em contra-posição ao caráter paternalista do governo, como uma maneira de adequar o comportamento do funcionário.

Os demais condicionam a mudança do comportamento, caso as condições mudassem também. Por exemplo, se a organização privada pouco exige de seus empregados, se faz da demissão

um acontecimento raro, se empresta a mesma dinâmica que alguns órgãos públicos, não há porque imaginar uma mudança comportamental. Esses entrevistados, em número de 6, completam a tendência que a resposta nos ofereceu.

8 - E se ocorresse o contrário da questão acima, isto é, um empregado da empresa privada assumisse uma função pública?

A resposta é sim para 17 entrevistados. No entanto os motivos dessa mudança comportamental não estão tão bem delineados quanto na questão anterior. Apenas 3 manifestaram o ponto de vista segundo o qual a mudança seria para pior, pela falta de estímulo, frustração e acomodação. Outros 3 entrevistados, repetiram a resposta anterior, dizendo que tudo é uma questão de adaptação ambiental. O Prof. Oliveiros S. Ferreira, da Universidade de São Paulo, HÉlio Beltrão e o Prof. Armando Bergamini são as 3 personagens que atribuem ao meio, a função de promover a adaptação do indivíduo na organização.

As demais respostas, mais cautelosas, mas, de certa forma, repetindo os comentários feitos pelos 17 entrevistados, colocam uma possibilidade de mudança comportamental, dependendo de condições, tais como: salário, insumos motivacionais, característica da empresa e, acima de tudo, a personalidade do próprio empregado.

Embora possamos assegurar que o comportamento funcional do

funcionário público mudaria - e por que mudaria - caso se transferisse para uma empresa privada, o mesmo não poderíamos dizer com relação a uma situação inversa, que é o caso dessa questão. Lógico, o comportamento mudaria e os entrevistados deixaram isso muito claro. A interrogação fica por conta do que mudaria no funcionário. Os extremos - Luiz Simões Lopes dizendo que o empregado traria a experiência da empresa privada, que no geral é boa e Arthur Cesar Ferreira Reis, colocando em dúvida e considerando que o comportamento mudaria para pior pela falta de estímulos - não permitem traçar a média e concluir o que, então, mudaria. Em ambas as perguntas uma certeza: Haveria mudança comportamental, isto é, há diferenças entre a administração pública e empresa privada que provocam uma mudança no comportamento.

9 - *Alguns autores afirmam que o pessoal considerado de alta qualificação administrativa sempre procurou o isolamento funcional, ficando distante do funcionalismo público em geral, ao invés de tentar uma ação integrada, e por consequência, com possibilidade de um melhor produto final de seu trabalho. Quais teriam sido, então, os motivos que propiciaram esse isolamento?*

Esta é uma questão objetiva, específica e que caracteriza o comportamento de grupos de reforma como não envolvidos com o ambiente da mudança. A crítica é feita por Kleber Nascimento em artigo largamente comentado anteriormente. Apenas 2 dos entrevistados afirmavam que esse isolamento nunca existiu

sendo que um deles, Benedicto Silva, sempre participou de grupos de trabalho, comissões e outros colegiados. Aluizio Loureiro Pinto, acha a questão relativamente relevante, pois não considera necessário o profissional estar familiarizado com a burocracia em análise. Loureiro emite essa opinião com uma larga experiência que tem no campo da consultoria organizacional. Essa sua certeza, aparentemente, advém desse fato, somado à experiência que vivenciou na SEMOR. Mais 2 outros entrevistados deram um caráter de relatividade à questão, pois poderão ser mais fácil para uns do que para outros, trabalhar isoladamente. Quer dizer: dependendo do profissional, o esforço será melhor empregado se existir um distanciamento. Ou, então, como preferiu Simões Lopes, dizendo que o isolamento não é por causa das pessoas, mas sim pelo conhecimento que cobre o repertório de cada um. É possível que os formuladores de reforma detenham conhecimento que culmine com esse isolamento que Simões Lopes não considera deliberado.

Entretanto, 14 entrevistados, representando 63%, percentual "de peso" para o nível das pessoas entrevistadas, concordam com o isolamento que explicam ser originado: 1º) pela falta de preparo do agente de mudança que deve ser propulsor e não apenas um consultor preocupado apenas em responder às questões formuladas; 2º) a consideração de que o funcionário público é hostil e refratário às sugestões e novos procedimentos; e 3º) a posse do conhecimento leva à colocação "eu sei, você faz". Em síntese, o isolamento é prejudicial. De qualquer maneira, não podemos deixar de entender que o

isolamento constatado na bibliografia especializada e a tendência de resposta conseguida nessa pesquisa, mostram um ângulo dos movimentos da mudança que deve ser modificado, já que os resultados desse comportamento geraram os comentários consolidados acima de forma sintética.

10 - A opção *treinar* foi tentada inúmeras vezes com o objetivo de *melhor formar, capacitar e aperfeiçoar o quadro de funcionários do serviço público federal*. Em seu modo de ver, *teria o treinamento, lato sensu, alcançado esse objetivo?*

Apenas 4 entrevistados confirmaram que o treinamento alcançou o seu objetivo, embora pudesse ter alcançado melhor resultado. Hélio Beltrão acha que poderá ser bem aplicado se vinculado a cuidados relativos ao envolvimento político-cultural do grupo a ser treinado. O objetivo foi alcançado parcialmente, sendo necessário treinar as chefias.

Um número expressivo, doze entrevistados, afirma no sentido de que o objetivo não foi alcançado porque, a rigor, como diz Torrentes Vieira, o treinamento conduziu a resultados pouco expressivos, pois o servidor não tinha muito o que fazer com o treinamento recebido. Não havia destinação ao treinamento ministrado. Francisco Dornelles segue essa mesma linha de raciocínio, o que em outras palavras, vem a ser o seguinte: o servidor deve ser treinado em algo que ele objetivamente poderá utilizar no retorno ao seu trabalho, em uma unidade. De nada adianta, disse Valadão, desenvolver treina

mento que beneficie o servidor a nível pessoal. Alysson Mitraud, desenvolve o mesmo raciocínio, completando, que para o executivo-público o treinamento importa, na medida que subsidie esse profissional na sua performance voltada ao estudo, diagnose e proposição dos assuntos que ele, após análise sistematizada, considere importante.

A questão deixava claro que era referente a qualquer tipo de treinamento. Mesmo assim, o resultado é insatisfatório, pois apenas 4 responderam que o objetivo foi alcançado, mas com ressalvas, ressalvas que poderiam nos conduzir ao raciocínio segundo o qual o objetivo não foi alcançado, tal qual sugerido em 12 outras entrevistas. Nossa conclusão é de que, em que pese muitos esforços dos vários governos, a impressão deixada é a de que o treinamento ainda não chegou ao ponto desejado por muitos militantes e estudiosos do setor público.

11 - *No passado foram desenvolvidos, em larga escala, programas de treinamento, cujo escopo principal fosse o de promover uma maior conscientização profissional, isto é, fazer com que o funcionário reconhecesse a relevância de sua performance e a importância do público, usuário de seu trabalho?*

Para 3 entrevistados o esforço com esse tipo de treinamento foi esporádico. Há casos isolados, mas que não chegavam a formar ideologia. A opinião de 5 entrevistados dá uma dimensão melhor a esse treinamento, considerando ter atingido níveis, pelo menos, satisfatórios. Mas, para 14 dos entre-

vistados, praticamente pouco aconteceu.

A Prof.^a Beatriz Wahrlich não conhece nenhum esforço nesse sentido. Belmiro Siqueira, ex-Diretor do DASP, também desconhece qualquer programa com esse conteúdo. O Senador Amara! Peixoto não sabe de nenhum esforço voltado à melhor conscientização do servidor, mas considera ser muito importante um programa dessa natureza.

O Prof. Armando Bergamini tem um argumento interessante. Diz que nos vários programas de mudança raramente havia - e há - a participação de profissionais que não os da área administrativa e econômica. Isto quer dizer que faltou a participação, a nível de programação e aplicação de psicólogos, sociólogos, assistentes sociais e demais profissionais da área humanista e que, via de regra, têm uma visão diferente dos administradores e economistas. Talvez numa outra dimensão, interdisciplinar, integrando profissionais e temas, possa o servidor público, quem sabe, ter uma ótica um pouco mais reconfortante do seu trabalho e da relação que estabelece, enquanto servidor.

Não houve resposta que confirmasse com dados concretos a existência de programas dessa natureza. De um modo geral, os entrevistados consideravam importante uma programação com esse conteúdo.

12 - *Que benefícios poderiam ter sido dados ao corpo de funcionários, com o sentido de proporcionar maior motivação e, por conseguinte, ensinar maior eficiência administrativa?*

Todos, menos dois, responderam às questões sugerindo algum tipo de benefício para que o funcionário público encontre motivo para dar maior dedicação ao seu trabalho, contribuindo para a melhoria do setor público. Embora não seja um benefício, como imaginamos na elaboração do quesito, uma política salarial adequada foi a sugestão dada por 7 entrevistados. O argumento, contrário a algumas correntes da psicologia do trabalho, é de que com melhores salários, aumentará, certamente, a eficiência do servidor. O treinamento de capacitação é a segunda prioridade, concorrendo para o caso a opinião de seis entrevistados. A capacitação servirá para dar maior desenvoltura no desempenho das atribuições dos funcionários. Alguns que sugeriram a capacitação, somaram a esse benefício mais um referente à elaboração de um quadro de carreira que, realmente, estabeleça como condição *sine qua non*, a competência como fator de promoção funcional. Ainda em relação à promoção por mérito, houve quem sugerisse, também, paralelamente ao treinamento, a montagem de um quadro de carreira, uma legislação que facilitasse a promoção por mérito, provesse melhor assistência médica, seguro, complemento de aposentadoria e maiores garantias ao funcionário.

Isoladamente, portanto, sem formar consenso, temos: a instituição do 13º salário, vinculação de todos os funcionários à Consolidação das Leis do Trabalho e uso de símbolos, como medalhas, títulos de honra ao mérito e outras formas de envolvimento.

Hélio Beltrão e Benedicto Silva não apontaram nenhum benefício aplicável no serviço público. Beltrão sugere um outro ór

gão, o DASP, para a resposta ao quesito. E Benedicto Silva não acha que haja necessidade de se dar benefícios ao servidor.

A tendência é acentuada no que diz respeito a treinamento e política salarial. O treinamento deve ser centrado na operacionalização. Ou seja, propõe-se dar ao funcionário o instrumental necessário para que ele possa executar melhor a sua tarefa. A proposta de aumento salarial, caracterizada aqui como benefício, é uma certeza de que haverá aumento de trabalho, proporcional ao acréscimo de cruzeiros na folha de pagamento. Interessante, que nem salários, nem treinamento, são usualmente entendidos como benefícios. O treinamento nem tanto.

13 - Poder-se-ia considerar as reformas anteriores, implementadas ou não, como fatores impeditivos para o sucesso de um novo movimento reformista?

Não, as reformas anteriores não se constituem em fatores que inibem novos movimentos de mudança. Pelo contrário, pensam 11 dos 22 entrevistados. Benedicto Silva não acredita que a influência de reformas anteriores seja prejudicial. Hélio Beltrão que participou de movimentos anteriores e continua agora com a luta pela desburocratização, não acha que fracassos anteriores, prejudiquem novas tentativas. Pensa que todos continuam querendo. Jamais percebeu desânimo e de sistência por parte daqueles que passaram por momentos de

pouca expressividade, em termos de resultados. Ele mesmo seria o exemplo. A experiência de 1967, 1968 e 1969 não lhe trouxe tantas alegrias assim. Voltou em 1979, certamente, na nossa opinião, com resultados bem mais concretos e de razoável expressividade.

A acumulação de experiência é a justificativa de Torres Vieira para negar o eventual insucesso futuro. Gursching prefere considerar não o movimento globalmente, mas sim a postura dos agentes da mudança. Aí, sim, reside o impedimento. A repetição de comportamentos ineficazes conduzirão a resultados nada positivos.

Para 9 entrevistados o passado é relevante. Albuquerque Arantes disse que o passado cria padrões culturais e conceptuais - ainda que, muitas vezes, frutos de equívocos - que terminam por resultar num enorme bloqueio negativista. Nazaré Dias, segue uma linha semelhante à de Albuquerque Arantes, ao concluir pela descrença em movimentos futuros. Beatriz Wahrlich concorda com Nazaré Dias, mas complementa, afirmando que o importante é analisar os erros e, portanto, criar condições para uma melhor programação do futuro.

Aluizio Pinto, justifica a sua resposta, comentando que o termo reforma administrativa perdeu-se completamente, deixou de representar uma aspiração efficientista da administração pública. Daí o fato de os antecedentes influírem em tratamentos futuros da coisa pública.

Oliveiros Ferreira e Arthur Reis completam o quadro de respostas dando a opinião de que os vários movimentos reformis-

tas de fato acontecidos não permitem a conclusão se o resultado alcançado quando da sua implementação, veio influir ou não no movimento seguinte. A história necessita de mais tempo para consolidar certas opiniões que emitimos acerca de determinado fenômeno, administrativo ou não.

As opiniões são divididas. Há os que consideram as experiências anteriores importantes para novas experiências e os que enumeram alguns aspectos negativos. Parece-nos que o que aconteceu antes não é importante, para as projeções que se queira fazer com relação ao futuro próximo. Esse é um *feeling* que temos em relação ao conjunto de respostas dadas. As respostas *sim* e *não*, vinham sempre acompanhadas de uma justificativa que possibilitava uma conclusão diferente da colocação inicial. Por exemplo, uma resposta *sim*, mas por outro lado, acabam por ajudar o futuro, na medida em que se sabe qual o erro, ou a soma de erros cometidos. Não se trata, notem, de resposta indecisa. É que é difícil imaginar-se o que é insucesso ou sucesso num movimento e no que determinado movimento influencia ou não o movimento seguinte.

14 - Alguns estudiosos julgam que as reformas administrativas já ocorridas pecaram por dar ênfase ou à mudança de natureza estrutural ou à mudança comportamental dos envolvidos direta ou indiretamente nos procedimentos da reforma. Aparentemente, jamais chegou a ocorrer um meio termo nas ênfases comportamental e estrutural. No seu ponto de vista, é correto esse raciocínio? Por que?

O raciocínio é correto para 54% dos respondentes. A ênfase mecanicista, com a sua tecnologia própria, é a responsável pelos estudos de natureza estrutural que eram conducentes à eficiência. Essa foi a palavra de ordem durante décadas e para alcançar a eficiência, só mesmo o uso de instrumental que permitisse alcançar rapidamente o objetivo de todas as reformas. Os 12 entrevistados colocam que não houve e não há um perfeito balanço entre as duas possibilidades de se iniciar uma mudança. Armando Bergamini, Beatriz Wahrlich, Roberto Gursching e Nazaré Dias (este parcialmente) negam que tenha havido esforço no sentido de mudar a administração pública através de mudança comportamental. Inclusive, condenam a questão, afirmando, categoricamente, que a pergunta não estava bem formulada.

Apenas 5 entrevistados não concordam com a preponderância da mudança estrutural sobre a mudança comportamental, sem, contudo, dar à mudança do comportamento nenhuma conotação que nos leve a considerá-la como tendo acontecido em maior escala. Pelo contrário, não há uma só vez na qual se faça esse tipo de afirmação. A tendência dos 5 entrevistados é creditar à eficiência a grande preocupação do governo. A utilização de instrumental visando modificações estruturais passou a ser uma consequência natural. Como disse Torrentes Vieira, por muito tempo procuramos seguir a sociedade paradigmática - os Estados Unidos - e lá a eficiência dominava os estudiosos e praticantes da administração, não importando se administração pública ou privada.

Algumas sugestões afloraram quando do questionamento. Wag-

ner Siqueira considera que o importante é a ênfase no problema. Partindo-se do problema será escolhida, então, a melhor forma de intervenção, que poderá ser estrutural, estratégica, comportamental, ou mesmo uma intervenção integrada, sem predominância de enfoque *a* ou *b*. Danin Lobo ainda aceita a mudança de caráter estrutural, mas, seguida, de programas que levem em consideração o comportamento das pessoas. Danin Lobo é favorável a muito envolvimento e participação dos indivíduos objeto da mudança. Beltrão afirma que a mudança comportamental condiciona a mudança estrutural. E, complementa: a mudança comportamental do governo, no esquema do governo, no estilo do governo, na estrutura de poder e no comportamento do governo em relação ao usuário. Apenas um entrevistado não emitiu opinião nessa questão.

COMPONENTE ESTRUTURAL

15 - *Até que ponto a delegação de competência, utilizada como um instrumento de descentralização, vem atingindo os seus objetivos?*

A decantada delegação de competência ainda não atingiu os seus objetivos para 9 dos 22 entrevistados. Embora não tenha atingido plenamente os objetivos, não tem faltado esforço nesse sentido, para 6 entrevistados. Outros 6 entrevistados teceram comentários gerais sem, contudo, opinar conclusivamente. E apenas 1 não opinou em nenhum sentido, por desconhecer o que estava efetivamente acontecendo.

O processo de delegação ainda não foi institucionalizado porque é muito difícil a delegação, já que ela é, na realidade, um instrumento de poder. Não são tantos aqueles que gostam de delegar. Há mesmo quem considere que tendo em vista a nossa cultura, dificilmente acontecerá esse processo de desconcentração administrativa. Torrentes Vieira, Adolfo Valadão, Roberto Gursching e Oliveiros Ferreira partilham dessa concepção relativa à delegação. Francisco Dornelles considera que o processo é muito pessoal e vai depender bastante da autoridade maior que vai decidir a forma de atuação da instituição que dirige. Há quem prefira a delegação, mas há quem considere a centralização da decisão como imprescindível à função de controle. Alysso Mitraud vê primeiro a definição clara de objetivos, bem como a possibilidade real de desmembramento desses objetivos em metas a alcançar. Só a partir daí poderá se pensar em delegar. Por exemplo, as orientações são contraditórias e não permitem uma modulação desse processo de divisão do trabalho. Embora de forma diferente, Simões Lopes estabeleceu um ponto de vista idêntico em relação ao que ocorre hoje. Talvez a centralização ainda tenha mais vantagens do que a descentralização, pois, quebrando-se o processo decisório, poderemos passar o direito de decisão a quem não está preparado, não sabendo mesmo como decidir. No grupamento que afirma que o processo de delegação vem acontecendo e caminha para uma efetiva implantação, encontramos Hêlio Beltrão, há longo tempo, defensor entusiasta do artifício administrativo. Para Beltrão a delegação é extremamente importante, pois na medida que vã alcançando sucesso,

vai fazendo com que aumente a confiança entre as pessoas.

Acha, contudo, que não se pode delegar a quem não está preparado. De qualquer maneira, afirma que um bom sistema de desconcentração vale mais do que um gigantesco programa de racionalização do trabalho.

Sem dúvida, o processo de descentralização (ou desconcentração, como preferem outros) vem sendo tentado desde o século passado. É mais antigo do que as constantes reformulações de caráter estrutural. E pelo que pudemos depreender das entrevistas, ainda há um extenso caminho a percorrer. A tendência é considerá-la como muito pessoal e, por consequência, muito difícil de ser passada a outra pessoa. E para que tal ocorra é necessário uma reformulação da própria administração, até mesmo em bases legais, como afirma Mello e Souza. Há leis que com a atribuição de competências acabam por impedir a delegação. Ou, além dessas providências de cunho burocrático, procurar mudar o comportamento das pessoas, fazendo com que elas passem a considerar a delegação de competência, como uma qualidade do administrador. Assim pensa Beatriz Wahrlich, e nós, objetivamente, concordamos.

16 - *O fato de a administração superior ser trocada a cada quatro anos - e agora, seis anos, de acordo com o novo tempo de permanência do Presidente da República - pode ser considerado como um fator negativo para a melhor eficiência e eficácia do setor público federal?*

Sim, para a metade dos entrevistados. Os argumentos são va-

riados, mas concordam no caráter negativo da troca de chefias motivada por compromissos de natureza política. Danin Lobo diz que a troca tende a ser negativa, mas precisamos entender que o novo grupamento precisa de gente de mais confiança, tanto quanto o outro grupo anteriormente no poder. Wagner Siqueira concorda com o fato de a troca ser negativa e tal como Danin Lobo, acha que a alternância é fundamental, apenas observa que infelizmente, o que temos é a lealdade pessoal e não lealdade institucional. Daí a quebra constante no andamento dos vários programas. Outros preferiram apontar e enfatizar a negatividade da troca.

Para 9 entrevistados, a troca não é tão negativa como pensam os 50% comentados acima. Os argumentos são variados, como por exemplo, as opiniões de Belmiro Siqueira, Darcy Siqueira* e Francisco Dornelles que consideram a renovação salutar no setor público. Adolfo Valadão não pensa que a troca prejudique, enquanto nos dois primeiros escalões. Alysson Mitraud acha que tudo dependerá sempre, de como a troca é feita. Se o critério for apenas político, poderemos ter algumas dificuldades. Agora, na medida em que a troca é feita, também, com ênfase nos aspectos relacionados ao conhecimento, ao saber, podemos aceitar essa troca como um fato que não

* Uma curiosidade: Darcy Siqueira não é parente nem de Belmiro Siqueira, nem de Wagner Siqueira. Todavia, Wagner é filho de Belmiro. Darcy e Belmiro guardam, apenas um "parentesco funcional": ambos são ex-diretores do DASP.

trará maiores inconveniências. Hélio Beltrão prefere o positivismo: tudo dependerá da qualidade dos governos e de seus critérios de escolha. Os movimentos reformistas, dependem, fundamentalmente, de uma sucessão de bons governos. Assim, a continuidade administrativa será uma decorrência natural. Não houve opinião firmada de apenas 2 entrevistados. Um deles chegou a comentar que, praticamente não há mais troca na administração superior.

Em suma, a alternância política é negativa para metade dos entrevistados. Para os demais, o governo procede à troca de personagens. Poderá, portanto, ser negativa, como positiva. E isto nos leva a acreditar que, de um modo geral, os entrevistados vêm com muita cautela as trocas constantes, motivadas por mudança de pessoal nas posições essencialmente políticas. Enfim, poucos, muito poucos tendem a responder que a troca é boa.

17 - Segundo alguns estudiosos o fato de existirem poucos profissionais especializados - ou em número insuficiente - nas várias funções administrativas prejudicou vários processos de reforma administrativa. Em sua opinião qual o grau de relevância dessa constatação?

Nessa questão não se verifica uma tendência única. Há opiniões, pontos de vista que diferem entre si. Há, claramente, 5 entrevistados que concordam que a ausência de profissionais prejudicou mesmo o processo de mudança. Com a sua presença, possivelmente a história das reformas no Brasil seria outra.

Dentre esses, temos Nazarê Dias, que afirma que se tivesse havido recrutamento aberto para a administração superior e com seleção rigorosa, fazendo acompanhar uma política salarial compatível com o mercado, tudo seria diferente. Gursching, basicamente, segue esse raciocínio, para afirmar que não há massa crítica suficiente para formar um conjunto de profissionais que faça com que prevaleça certos princípios fundamentais à boa administração. Caso ocorresse o recrutamento para as chefias superiores, haveria o contingente imaginado por Roberto Gursching.

A Prof.^a Beatriz não considera a constatação relevante, pois o pessoal especializado, não chegou a ter função superior. Além de não formar massa crítica ao nível em que atuavam, ficavam dispersos, atomizados por toda administração pública. Alguns foram para a administração direta, outros para a administração indireta ou mesmo para organismos internacionais.

Outros respondentes - em número de 7 - concordam que a questão não é relevante, pois as causas de insucesso das reformas administrativas são outras, tais como: condições políticas desfavoráveis e o fato de a reforma nunca ser apenas administrativa.

Adolfo Valadão, por exemplo, sugere que as pessoas mudam, independentemente, do maior ou menor número de técnicos. Os profissionais ajudam, motivando. Para ele o trabalho do agente da mudança é episódico. Muda e vai embora para outro processo de mudança. Já Torrentes considera que a experiência conta muito. Arthur César Ferreira Reis,

fez exatamente o mesmo comentário.

Como dissemos acima, não se verifica nenhuma tendência nas respostas, nem dando relevância ao profissional especializado (em administração, se ainda houver dúvida), nem retirando o valor desse pessoal. As causas do insucesso das reformas administrativas, certamente, não estão integralmente localizadas na ausência de *experts*, embora quase todos achem a presença do especialista importante.

18 - *A literatura mostra que muitos profissionais categorizados saíram do quadro governamental, por não encontrarem reflexos positivos em suas iniciativas. E, mostra, também, que a empresa privada atraía esses profissionais com salários bem mais compensadores. Em sua opinião, qual dos fatos mais contribuiu para que o serviço público perdesse esses profissionais?*

Os dois fatores, remuneração e aspectos motivacionais, representam para 9 entrevistados as razões pelas quais houvesse essa perda por parte da administração pública. Para alguns, como A. Bergamini, os dois fatores importam, mas não há nada pior do que a frustração de não poder atuar usando toda a potencialidade profissional.

Para 8 entrevistados, o salário é o mais importante. Na administração direta o quadro é pior, pois a remuneração é bastante inferior à administração indireta, embora compense essa baixa remuneração com o instituto da estabilidade.

Apenas para 2 pessoas a motivação é a grande causa da retirada

da de muitos profissionais. Darcy Siqueira disse que a sensação de ser inútil é desesperadora. E, Francisco Dornelles disse que a motivação é o grande salário, é o salário invisível, ninguém vê, mas é da maior importância. Alysson Mitrud e Nelson Mello e Souza não consideram nenhum dos dois fatores importantes, pois o problema está na descontinuidade administrativa, que não permite o prosseguimento do trabalho iniciado numa determinada administração. Para ambos o foco deve ser outro e não essa concernência com salários e predisposições para o trabalho.

Para alguns, há uma inversão de fatores na medida em que se sobe a escala hierárquica. Enquanto estamos na base, o salário é vital, pois é a própria sobrevivência em jogo. Na medida em que subimos, passa a ocorrer essa inversão: os valores individuais se deslocam para o campo do crescimento pessoal, pois a nível de conquistas materiais, muito já foi conseguido, ou, para não sermos tão otimistas, já foi conquistado o mínimo que permita uma sobrevivência sadia.

Aluizio L. Pinto considera que a circulação de pessoal existente, parcialmente, em função dos salários que não são altos e da pouca motivação que alguns cargos encerram, é salutar para a administração pública. Isto é bom - a rotatividade - tanto para a empresa privada como para a administração pública. Ninguém perde, todos ganham.

A verdade é que salário e condições motivacionais, nessa ordem, são fatores impeditivos da manutenção de um quadro de profissionais competentes e motivados na administração pública. O fato de não haver continuidade administrativa, é mais um aspecto a se somar à insatisfação e, portanto, contribuindo, também para o *turnover* por nós já mencionado.

19 - É certo que quadros de carreira possibilitam a fixação de um horizonte funcional. Por que, então, ainda não se instituiu na administração pública federal brasileira um quadro de carreira que incluísse as posições de chefia média e superior, permitindo, assim, que o funcionário público busque o seu próprio crescimento profissional?

Ainda não foi instituído um plano de carreira no Brasil, por que não há interesse político em se manter um quadro que ajudará a estruturação dos órgãos públicos, dando-lhe uma certa coerência, enquanto que prejudica um número considerável de concessões políticas. Pelo menos, é o que podemos entender da resposta dada por 10 dos entrevistados. Na verdade os com promissos políticos assumidos tornam difícil a viabilização do quadro de carreira. O número expressivo de respondentes com essa opinião se deve ao fato de que a própria lei hoje permite que 50% dos cargos de administração superior sejam ocupados por indicação política. Isto quer dizer que o privilégio continua, apesar de, *por lei*, o número de indicações ter sido reduzido à metade, já que antes o percentual de ocupação de posição de chefias média e superior era de 100%.

Adolfo Valadão e Simões Lopes informaram que no passado houve uma tentativa de formação de um quadro de carreira, mas que não resultou positivamente.

Há quem justifique a manutenção da indicação para o cargo, para que haja constante renovação. Danin Lobo pensa dessa maneira, mas adverte para o fato de que a indicação deve ser feita com base em competência.

Danin Lobo não concorda com a indicação por exclusivo interesse político, não importando a qualificação profissional. Amaral Peixoto, Francisco Dornelles, Nazaré Dias e Hélio Beltrão não chegaram a emitir opinião conclusiva. Beltrão, por exemplo, acha que o DASP deve ter a melhor resposta. E, apenas com o comentário, o representante do DASP na pesquisa, Rubeny Pereira, Secretário-Adjunto para Assuntos de Serviços Gerais, sugeriu que a solução seria dar-se um certo percentual de chefias por concurso e outro tanto de indicação, como deveria ser feito hoje. Rubeny Pereira afirmou que apenas a chefia superior não tem um quadro de carreira.

A conclusão é que pelas respostas, o funcionário público que almeja o crescimento profissional através do mérito pessoal, vai ter de aguardar algum tempo. A tendência é nitidamente impeditiva para esse tipo de promoção funcional. Não vislumbramos no futuro próximo, um recuo político que premie o funcionário apenas qualificado. A face política do governo ainda tem supremacia sobre a face administrativa, se pudermos fazer a divisão em duas faces, ainda que para fins apenas de encaminhamento do tema.

COMPONENTE TECNOLÓGICO

20 - É correto afirmar que o processo de mudança era - e ainda é - entendido como sendo a necessidade de se mudarem leis, decretos, regulamentos etc e, por esse motivo, ainda não houve ênfase de grande amplitude na mudança da mentalidade do funcionário público?

A questão nos fala do uso constante da ferramenta básica das reformas: o documento legal. Da documentação legal saíam as instruções para a elaboração de gráficos, organogramas, manuais e outras técnicas complementares e necessárias à implementação da nova estrutura, novo procedimento ou qualquer outra alteração burocrática. A resposta, entretanto, mistura-se a outros componentes, principalmente o comportamental. Mais da metade concorda que a ênfase sempre foi no uso da legislação, ferramenta típica para modificações de cunho estrutural. E, novamente, a eficiência da corrente mecanicista surge como causa primeira das tentativas do governo no sentido de promover a administração pública. Na opinião de alguns a lei é apenas o pré-requisito, é o instrumento que o governo lança mão para colocar em ação a sua mudança. A dificuldade está em como mudar. Lateralmente à questão, algumas sugestões para mudar, sem baixar atos ou qualquer outro expediente legal: promover o "espírito gerencial" em nossas chefias; mudar o comportamento do governo como governo; mudar integradamente e não apenas estruturas ou procedimentos e, depois procurar mudar o comportamento; usar o gradualismo, isto é, mudar lentamente, dando tempo para melhor assimilação e internalização; e, provocar no funcionário público uma mudança na sua postura frente à problemática da administração pública.

Apenas 4 entrevistados consideram que a observação feita está, em parte, correta. E 3 não concordam com a observação, nem mesmo da forma como a questão foi formulada. O embasamento jurídico se faz notar em qualquer reforma, obrigatoriamente.

De uma maneira geral os entrevistados concordam que o governo utiliza o instrumento jurídico para encaminhar as suas mudanças. E, concordam, também que esse não é o melhor caminho para mudar. Daí o número de sugestões que transcrevemos logo acima, O fato de alguns considerarem que só há um caminho - o jurídico - para mudar não corresponde à realidade possível. Há como mudar utilizando um discurso que prescindida de tecnologia jurídica. Planos, programas, projetos existem sem que seja necessário o uso de leis, decretos ou outro instrumento legal usualmente utilizado como detonador de transformações na administração pública.

COMPONENTE ESTRATÉGICO

21 - *Com certa frequência, transparece, através dos meios de comunicação de massa, a idéia de que a opinião pública vê no servidor público muito mais um obstáculo às suas pretensões do que um aliado na busca de soluções dos problemas apresentados. Até que ponto isto corresponde à realidade?*

Aqui o maior índice alcançado na pesquisa. Dos 22 entrevistados, 21 confirmaram a afirmação, embutida no texto. Adolfo Valadão, Alysson Mitraud, Arthur Reis, Francisco Dornelles, Amaral Peixoto e Hélio Beltrão vêem como causa a burocracia que não dá condições ao servidor de atender melhor ao usuário. A falta de delegação de autoridade e responsabilidade não credencia o servidor a resolver os problemas que surgem à sua frente, ou num guichê, frente a uma fila de pes

soas insatisfeitas, ou numa sala de trabalho, na tranqüilidade que a ausência de público pode oferecer. Por não poder decidir o servidor "joga" o processo para cima da escala hierárquica. O restante sabemos todos nós. Assim, a sua participação passa a ser obstaculizante, pois não pode ajudar na solução, pois não lhe cabe nenhum direito de decidir.

Outros opinam no sentido de que, na realidade se tornou um grande estereótipo pouco favorável à imagem do servidor. Assim pensam Mello e Souza, Torrentes Vieira, Belmiro Siqueira, Albuquerque Arantes ~~que julgam~~ que a população, classe média, em especial, é que vê o servidor como um fator complicador dos seus interesses e daí a dificuldade de u'a melhor identificação entre ambos, a população e o servidor. Aluizio L. Pinto, não emitiu nenhuma opinião, pois não conhece nenhuma pesquisa sobre o assunto.

Muitos procuraram retirar do servidor a responsabilidade pelo constante estado de confrontação entre público e servidor. Alguns, como Danin Lobo, Nazarê Dias e Francisco Dornelles consideram que houve u'a melhora acentuada nesse relacionamento. De um modo geral, o servidor não é o grande responsável, e, sim, a grande vítima do excesso de burocracia da qual ele faz parte.

22 - *Por ocasião de sua participação chegou a acontecer alguma mobilização popular contra ou a favor de medidas administrativas tomadas pelo Poder Executivo? E essa mobilização - se existiu - que resultados pode oferecer?*

Quase 85% responderam que desconhecem alguma mobilização popular contra ou a favor do governo. Mais especificadamente, 18 emitiram essa resposta. Apenas 3 entrevistados disseram conhecer algum movimento. Assim mesmo, somente Francisco Dornelles deu exemplos, citando a área fiscal como foco de reclamações de certos segmentos de população. Apenas 1 entrevistado não emitiu nenhuma opinião. Mais à frente, no próximo capítulo faremos um comentário mais extenso sobre o tema.

23 - E em relação ao funcionalismo, chegou a ocorrer alguma mobilização contrária ou favorável à alguma medida tomada pelos responsáveis pelas mudanças?

Para 13 entrevistados não houve mobilização contra ou a favor de determinada medida. Hélio Beltrão remonta a ausência de mobilização ao fato de o servidor ser um agente passivo desde o Brasil-Colônia. E não espera que aconteça uma transformação de atitudes. Chegou a haver alguma mobilização para 6 entrevistados. Todavia, não conseguiram precisar em que momentos ocorreu a mobilização. Houve quem mencionasse a possibilidade de infiltração contra o regime, mas sem nenhum prolongamento na possibilidade. Somente 2 entrevistados, lembram atitudes que marcaram a administração pública: o movimento dos inativos, em função da reclassificação de cargos e dos coletores da Fazenda que se insurgiram contra as decisões que vinham de encontro à sua classe.

Portanto, é de se admitir que o funcionalismo, em geral, se acomode com relação ao trabalho que executa e com as alterações que as reformas promovem nas suas tarefas ou nos órgãos onde estão lotados. Não houve, com segurança, nenhum movimento do funcionalismo, de forma global, relativo à qualquer reforma no passado. A pesquisa e a literatura confirmam a nossa observação.

24 - Na opinião de estudiosos os processos de reforma administrativa devem ter resultados imediatos, isto é, é fundamental que o funcionário e o usuário sintam que algo está mudando. E, ao que parece, esses resultados imediatos não ocorreram nas várias reformas administrativas já realizadas. No seu ponto de vista é realmente necessária a demonstração pública de sucesso nas mudanças organizacionais?

Novamente um resultado altamente expressivo. Somente 3 entrevistados não concordaram com a proposição implícita na questão. Para esses entrevistados, a demonstração pública é fundamental, pois, ato contínuo, aumentaria a confiança da população na burocracia estatal. Alguns até defendem que não há necessidade de se dar publicidade a tudo, tipo boletim informativo diário. Às vezes, uma pequena demonstração traz benefícios a todos, governo e público, usuário ou não. Danin Lobo admite que os reflexos dessa publicidade atingiriam não somente o público, alvo imediato, mas serviria como estímulo à outras instituições, eventualmente, não afetadas pelo movimento reformista. Oliveiros Ferreira e Armando Ber

gamini, disseram que, com certeza, Hêlio Beltrão percebeu que a opinião pública é vital no encaminhamento das mudanças conduzidas pelo governo. Mello e Souza, disse textualmente que a estratégia é boa.

Não houve taxativamente resposta que negasse a validade à divulgação, tornando pública, uma série de medidas de mudança. Há, por exemplo, citações que não consideram válidas a divulgação de resultados que dizem respeito apenas ao caráter endógeno das organizações. Há, também, quem considere que os processos de mudança têm que ser lentos, graduais, mas admite que a pressão de fora para dentro da organização pública pode ser benéfica.

Portanto, temos uma concordância quase absoluta no que concerne a exposição do governo ao público. Como dissemos no parágrafo anterior, não há quem rejeite a idéia. Ela é válida, mas para 3 entrevistados há necessidade de alguns cuidados.

25 - O Ministro Hêlio Beltrão em várias oportunidades tem se referido às crescentes intervenções do Estado nos negócios das empresas, como prejudicial aos esforços de mudança, por exigir um aumento de eficiência que o governo ainda não pode prover. A solução seria, segundo o Ministro, realizar essa intervenção, através da redução ou eliminação de alguns controles. Qual a sua opinião?*

* Ao ministro a questão foi formulada de forma ligeiramente diferente.

Opinaram favoravelmente à eliminação de controles 16 entrevistados. Mas, há ressalvas, poucas, todavia. Danin Lobo disse que num país de dimensões continentais como o nosso, é importante estabelecer algum tipo de controle, desde que esses controles não tornem difícil a ação privada. Torrentes pensa que o controle operativo deva ser reduzido, mas o controle voltado para as grandes decisões de conteúdo também político, não deve ser puramente eliminado. O governo deve atuar na política - sentido amplo da palavra - que envolve as grandes decisões econômicas

A manutenção do controle é aprovada por 4 entrevistados que julgam, entre outros argumentos, que as empresas reclamam dos controles, mas depois pedem ajuda. Há quem pense de forma extremamente objetiva: o governo é o regulador e deve continuar a regular a atividade privada. E houve um caso no qual o entrevistado não se considerava sensibilizado o suficiente para emitir sua opinião.

Quanto ao Ministro Hélio Beltrão, houve uma pequena retificação. O ministro deixou claro que quis dizer o seguinte: "A questão não está bem formulada. As crescentes intervenções não são prejudiciais ao esforço de mudança, mas prejudicam o desenvolvimento e inibem a iniciativa. Não é que isso prejudique os esforços de mudança. Mas o grande mal não é esse. O grande mal da intervenção é a asfixia do desenvolvimento."

A tendência é de uma clara opção pela retirada de alguns controles. Há quem defenda uma participação reguladora do governo, ou mesmo quem insista em que as grandes decisões têm de ser tomadas pelo governo. Mas, é certo que seria interessante para o governo retirar algumas ações reguladoras,

que acabam por dar um caráter intervencionista que o regime da livre iniciativa não aceita.

QUESTÃO DE ENCERRAMENTO

26 - O que falta para que o país tenha um serviço público realmente eficiente e eficaz?

Todos ofereceram a sua contribuição. Não há tendências, nem mesmo percentualização para este quesito de fechamento. Procuramos deixar o entrevistado inteiramente à vontade para sugerir o que achasse mais pertinente.

As respostas foram agrupadas da seguinte maneira: contribuições no campo comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico.

No campo comportamental, temos, sem ordem preferencial:

- desenvolver política de recursos humanos com treinamento do mais alto nível;
- vincular o treinamento ao sistema do mérito;
- prover o funcionário público de condições para liderar;
- criar uma elite no governo.

No campo estrutural, temos, também, sem ordem preferencial:

- verificar os vínculos trabalhistas no serviço público;
- desburocratizar e modernizar;
- adequar as funções;
- reformar de cima para baixo;
- sistema do mérito a todos os cargos;
- utilizar os mecanismos estaduais, municipais e privados co

mo co-executores do governo federal;

- estrutura salarial realista;
- limitar a função do Estado ao estritamente necessário.

No campo de tendência tecnológica temos:

- definir os objetivos nacionais e instrumentar a administração para o alcance desses objetivos.

E, no campo de cunho estratégico:

- Estado e iniciativa privada devem cooperar entre si;
- acompanhar a pressão externa para mudar;
- reconhecer que falta história e experiência e, portanto, deve procurar o seu próprio esquema de sintetização política.

Essas contribuições foram todas dadas ao final de cada entrevista. Não houve discussão dos *porquês* das várias alternativas colocadas. Nem era esse o objetivo principal da pesquisa. As sugestões cobrem os campos objetos de nosso trabalho. E algumas dessas sugestões retornarão no próximo capítulo.

14.4.1 Comentário genérico

A pesquisa alcançou plenamente os objetivos antes imaginados. Conseguiu recolher a opinião individual, o que julgamos de grande relevância face a experiência acumulada pelos entrevistados. Há algumas tendências que constatamos e que nos irão ajudar no capítulo seguinte e final, encerrando todo o nosso estudo. Por componente, temos que considerar as seguintes tendências:

Componente comportamental

A questão da meritização mereceu apoio, com pequenas restrições, que culminaram por justificar, parcialmente, o apadri^hamento político. Sabemos, por outro lado, que se o dirigente for contrário à simples indicação, não haverá justificativa política que consiga demovê-lo da sua posição. A pesquisa permite o raciocínio segundo o qual a manutenção do sistema do mérito se deve quase que exclusivamente à personalidade dos dirigentes das organizações hoje marcadas com essa característica. O mesmo comentário é válido para o mérito interno. As indicações para chefias média e superior dependem de compromissos políticos e, são, entre outras causas, motivo para a desmotivação dos servidores, que pouco esperam do serviço público, em termos profissionais e de crescimento vertical.

Se o funcionário público partisse para a organização privada teria de se adaptar às exigências típicas de quem tem no lucro um objetivo extremamente importante. E, se o empregado, saísse da empresa privada para o setor público também teria de rever o seu comportamento. Contudo, não ficou claro, melhor, não identificamos nenhuma tendência nesse quesito. Em ambas as situações os comportamentos mudariam, pois são duas organizações, cada uma com seu perfil próprio e distinto.

Na questão referente à promoção de cursos de treinamento, sentido amplo, apenas 4 consideraram que o objetivo foi alcançado. Os demais fizeram observações, buscando explicações nem sempre muito animadoras. O treinamento visando à melhor

conscientização do funcionário público, recebeu as mesmas restrições. Em suma, o treinamento da forma como programado e aplicado não conseguiu impressionar favoravelmente um número, pelo menos, representativo de entrevistados.

A literatura e a pesquisa mostram que o isolamento funcional dos responsáveis por estudos e encaminhamento de processos de reforma é uma realidade. Um número bastante reduzido de entrevistados (apenas dois) afirmou não existir esse distanciamento. Isto quer dizer: quem estuda, planeja, não participa, habitualmente, da operação, da execução.

Com relação aos benefícios, a maior carga reivindicatória foi uma política salarial adequada. Embora não seja um benefício, como, costumeiramente tratada na área de recursos humanos, resolvemos aqui incluí-la, para mostrar, no mínimo, a necessidade de o governo rever a política do pessoal no que diz respeito à remuneração. A capacitação acabou sendo considerada um benefício, devido, talvez, à suprema necessidade de preparar melhor o funcionário público.

Componente estrutural

A história das reformas administrativas é e não é importante: na preparação e operacionalização de um novo movimento reformista. Aparentemente, o fato de uma reforma ter resultado boa ou ruim, não faz parte do elenco de preocupações dos entrevistados. Ou, então, poderíamos dar o entendimento segundo o qual o passado reformista não interfere, decisivamente em um novo movimento.

A ausência de um balanceamento entre as reformas de caráter estrutural e reformas do cunho comportamental, explica o caráter eficientista dado a, praticamente, todos os movimentos. Talvez isso explique que não há antecedentes históricos das reformas, mas sim *um* só antecedente: a busca constante pela eficiência, quase sempre pela ótica da reformulação estrutural.

A delegação de competência, secular aspiração de nossos dirigentes e consequência natural e imediata de movimentos estruturais, ainda é uma esperança, mais do que uma realidade. Possivelmente, o fato impeditivo da sua completa efetivação, esteja ainda centrado na pessoa, que concluirá ou não pela delegação. Isto é, o ato de delegar vai de acordo com o humor administrativo da autoridade que detém a faculdade de delegar. A descentralização ou desconcentração administrativa ainda está por alcançar o limite desejável.

A alternância política pode explicar a dificuldade em se convencer as pessoas que têm de delegar para benefício próprio e da comunidade burocrática. A incerteza da manutenção no cargo, pode gerar uma concentração de competências, que torne quem concentra em peça vital a engrenagem administrativa. A alternância mencionada na questão, apenas indica o período no qual *regularmente* é feita nova composição político-administrativa. Não consideram as trocas regulares que ocorrem a meio do governo. O governo João Figueiredo, prestes a comemorar o seu terceiro ano, já aceitou a exoneração de pelo menos 1/3 de seus ministros. A expectativa é de que os governos aceitem o fato de que a alternância gera problemas

tais, que melhor seria procurar alternativas de manutenção de grande parte do corpo de funcionários de nível médio e superior. A reforma Castello Branco chegou a estabelecer opções para o estabelecimento de um quadro de assessoramento e administração superior.

Não preocupa o pequeno número de especialistas em administração que no passado teria prejudicado as reformas administrativas. E, aparentemente, o salário é causa maior de a administração pública não contar com esses profissionais. Os aspectos motivacionais existem, mas não são a causa maior da retirada desses especialistas em administração. Talvez, em cargos superiores, a desmotivação causada por incertezas na manutenção do cargo, a pouca liberdade para decidir e dificuldades de natureza política, sejam as razões principais de os especialistas se encaminharem para a empresa privada, onde há maior certeza com relação às constantes incertezas da administração pública.

O quadro de carreira, procedimento administrativo típico de reformas estruturais, e, de certa forma simples de ser elaborado e implantado, poderia funcionar como êmulo para especialistas e outros funcionários galgarem postos superiores. Mas não acontecerá no futuro próximo, se considerarmos a opinião média dos nossos entrevistados. O benefício de: a) poder contar com profissionais interessados em fazer crescer a administração pública, por meio de reformas; b) de poder contar com um quadro que fosse um indicador das características de cada cargo dentro de um processo decisório; c) de tranquilizar chefias no que diz respeito a alternância de pessoas

no poder e, portanto, dando a competência como atributo essencial para a manutenção no cargo; e, d) permitir ao funcionário a sua fixação no serviço público, bem como o seu trajeto na escola ascendente da carreira, não acontecerá, por enquanto. Prevalece, segundo tendência verificada nas entrevistas, a movimentação entre chefias médias e superiores através dos compromissos de natureza eleitoral e política.

Componente Tecnológico

No início do nosso trabalho, chegamos a comentar que o componente tecnológico não recebeu o tratamento que poderia ter recebido, realmente inovador.

O juridicismo, no campo da formulação programática das reformas e a instrumentação para uso prático baseada em técnicas de eficiência conduziram a administração a uma repetição nas várias tentativas de reforma. É só o leitor voltar aos capítulos anteriores e verificar que o ferramental é o mesmo desde as primeiras escaramuças. Houve, como também, já dissemos, alguma melhora com o Decreto-Lei nº 200 e com o Programa Nacional de Desburocratização. Mas de um modo geral, tudo permanece como antes, a não ser com a introdução de computação eletrônica de dados, que deu alguma rapidez e melhor controle a muitas tarefas da máquina burocrática.

Componente Estratégico

Esse é o componente da quase unanimidade. As respostas ofere-

ceram percentuais altíssimos, o que indica uma concordância dos entrevistados em relação a cuidados que o governo deve ter com relação ao ambiente que serve.

A opinião pública não vê o servidor público com o respeito que poderia conceder. As razões são muitas, provavelmente, o excesso de burocracia acabou criando esse clima antagônico. O servidor que não inflacionou a burocracia, é sempre responsabilizado pela inércia e ineficiência dos serviços que a burocracia do Estado presta aos seus usuários.

E, nem o público, nem o funcionário se mobilizam no sentido de, ao menos, conter a incompetência a níveis suportáveis. Pelas entrevistas não é possível imaginar que a mobilização não exista, porque ambos, usuário e funcionário, estão satisfeitos. Alguns movimentos, principalmente, dos funcionários públicos, indicam que "o copo d'água" já encheu. A recente advertência da Associação dos Servidores Civis da União - o "sindicato" do funcionário público - no sentido de que se não forem satisfeitas as suas reivindicações (13º salário, aumento semestral, principalmente) irão à greve nacional, greve, que é, por lei, proibida.

Finalmente, a tendência dos entrevistados é considerar que o governo deve implementar duas atitudes com relação ao público e à empresa privada, dois de seus maiores "clientes": a primeira diz respeito ao fato de que o governo deve dar divulgação ao seu trabalho de crescente melhoria da burocracia do governo e, a segunda, diz respeito à redução de alguns controles burocráticos sobre a ação privada. Essas providências são, sem dúvida, dados para uma nova estratégia que ima

gina se possa ser aplicada.

14.4.2 Notas Conclusivas

As questões 1, 2 e 3 são úteis porque servem para o leitor comprovar que as pessoas entrevistadas carregam um currículo que as credencia a discorrerem sobre os erros e acertos da administração pública. O fato de essas pessoas considerarem a sua participação positiva e somando-se a isso, a disposição em servir, como uma bandeira profissional, dá à pesquisa um relevo especial.

As tendências constatadas nesta questão e mais as sugestões encaminhadas no quesito de encerramento confirmam a nossa tese segundo a qual a prática das reformas está distante dos objetivos conceituais traçados. As sugestões de um tratamento adequado ao pessoal do serviço público federal, com treinamento de capacitação, mérito de ingresso e prosseguimento; a desburocratização, a modernização, a racionalização dos cargos, a reformulação estrutural de cima para baixo, entre outras medidas propostas para aparelhar a estrutura da administração federal; uso de nova tecnologia, para instrumentar melhor para alcance de novos objetivos; e, estabelecer uma nova estratégia que dê ao meio-ambiente a relevância necessária no sentido de permitir o atingimento mais racional das demandas dali provenientes, já formaram, no passado, ainda que parcialmente, propósitos de outras reformas administrativas. É evidente que os propósitos não foram inte-

gralmente alcançados, tanto que, hoje, recolhemos essas sugestões como *inputs* para o delineamento de um modelo de mudança organizacional na administração pública federal brasileira.

15 DELINEAMENTO PARA ADOÇÃO DE UM MODELO DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL

15.1 Preliminar

A pesquisa relatada até o capítulo anterior nos permitiu inferir que as reformas administrativas - e as constantes tentativas de reformas - não produziram os resultados que pudessem ser compatibilizados com o quadro conceitual que traçamos e que é fruto da bibliografia que utilizamos com o intuito de dar solidez a esse trabalho.

Por isso, o presente capítulo é composto de proposições visando a adoção de um modelo conducente a uma mudança organizacional que privilegie os seus componentes básicos de maneira coerente e integrada.

Outros estudiosos deram a sua colaboração no mesmo sentido e serão, doravante, apresentados e comentados.

15.2 Formulação compreensiva de modelos de mudança

Em 1967, Kleber Nascimento produziu elementos para a formulação de um modelo brasileiro da estratégia de reforma administrativa. Esses elementos surgiram da análise que fez da experiência brasileira e são os seguintes:²⁰⁹

209 NASCIMENTO, Kleber T. Reflexões sobre estratégia de Reforma Administrativa: "A experiência federal brasileira, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1º Sem., 1967.

a) *orientação gradualística*. O passado mostrou que as reformas de sentido global-total não conseguiram os resultados apregoados. Esse globalismo marca todos os movimentos reformistas, frustrados na sua implementação ou não. A orientação gradual deve, então, envolver os agentes de reforma, evitando as orientações do gênero *hoje e agora*.

Esta proposição chegou a ser, coincidentemente ou não incorporada ao programa estabelecido para a implantação do Decreto-Lei nº 200, na conhecida reforma Castello Branco. Havia ações projetadas e, inclusive, para a 1.^a etapa - a operação desemperramento - chegou-se a elaborar um cronograma de trabalho. Infelizmente, a reforma perdeu substância e, dois anos após, estava, praticamente esquecida;

b) *Seletivismo*. O argumento para a proposição desse elemento está alicerçado no fato de que as reformas por serem globais atacam a todas as funções da organização federal, não dando caráter prioritário, seletivo às funções que, realmente, são necessárias naquele momento da mudança. Nascimento sugeriu que a concentração de esforços e recursos em áreas prioritárias conduziriam as demais áreas, não prioritárias, mas, igualmente, importantes a um esforço semelhante, o que provocaria a mudança, também, nessas áreas.

A argumentação peca por algo extremamente simples: com a concentração de esforços e recursos numa determinada área, como que as demais, sem os recursos da área prioritária, poderiam igualmente seguir rumo à mudança? As reformas se-

guintes não incorporaram a sugestão de Nascimento;

- c) *Continuidade*. A experiência reformista, segundo o autor, se tem caracterizado pela intermitência, e não pela continuidade dos esforços de mudança. E sugere, então, que não haja solução de continuidade aos movimentos da reforma.

Não concordamos integralmente com a opinião do autor, embora endosseemos a sugestão. Chegou a se tentar um continuísmo reformista: Juscelino Kubitschek se valeu da reforma preconizada por Vargas; João Goulart encaminhou um anteprojeto de Lei, semelhante à proposta da Comissão de Vargas e dos estudos da CEPA; o mesmo João Goulart nomeou o almirante Ernani do Amaral Peixoto e deu-lhe os anteprojetos de Vargas e da CEPA para a formulação de um novo projeto, mas com subsídios daqueles dois trabalhos. E, finalmente, Castello Branco nomeou uma comissão especial e passou o anteprojeto elaborado por Amaral Peixoto ainda no Governo de João Goulart. Houve continuidade, sõ não houve reformas.

- d) *Valorativismo*. Em contraposição ao cognitivismo que ainda impera em nossa administração pública. O exemplo mais característico é a programação de treinamento, quase sempre montada com base no ensino técnico de como fazer as coisas bem feitas. Há necessidade de serem reformulados os objetivos de tais programas e utilizá-los como instrumentos de internalização de valores. O cognitivismo é uma herança da escola clássica, mecanicista, e da qual a administração federal ainda não conseguiu se desvencilhar;

e) *Influenciação por internalização.* O período ditatorial de Vargas marcou profundamente a administração pública. A sugestão desse novo elemento está relacionada com o caráter impositivo que prevaleceu durante a ascensão do DASP. O autor considera que passado o período de exceção todas as forças se voltam contra o organismo que ditava as normas burocráticas. Isso foi verdade apenas no período de 1938-1945 e que teve os reflexos revanchistas, logo depois, com o Presidente José Linhares. Não há outro exemplo de atuação impositiva de órgãos e agentes de mudança. Vale, contudo, a inclusão desse elemento num novo modelo, não vale a premissa na qual se fundamenta;

f) *Liderança por cooptação.* O isolamento, uma característica dos grupos, comissões e equipes serviu, justamente, para a idealização desse item.

A busca de outras lideranças é fundamental para a boa formulação de um programa de mudança. Vargas trouxe as lideranças políticas dos vários partidos para dentro do seu projeto de reforma. Isto lhe valeu duas derrotas: a primeira, foi que viu fugir do anteprojeto algumas sugestões que lhe pareciam fundamentais e a outra, que não viu, foi o arquivamento do anteprojeto.

Os elementos estratégicos foram tratados e divulgados anteriormente à entrada em vigor das determinações do Decreto-Lei nº 200 e, evidentemente, do Programa Nacional de Desburocratização, mas não podemos negar a sua atualidade, embora façamos algumas restrições, principalmente em premissas nas quais Nascimento fundamentou alguns elementos e que comenta-

mos acima.

Paulo Moura,²¹⁰ dirigiu sua metodologia reformista ao componente comportamental, quando propôs:

- a) *apoio firme e envolvimento pessoal por parte da alta administração.* Moura sugeria que os programas de desenvolvimento deveriam ser iniciados nos níveis mais elevados;
- b) *os programas devem partir de situações reais e de problemas significativos,* evitando-se as situações tradicionais, pois os grupos deveriam participar em grupos correspondentes às suas unidades de trabalho. Moura queria o treinamento de ordem prática, com soluções para problemas conhecidos dos circunstantes;
- e) *conhecimentos e habilidades devem ser diretamente relacionados ao comportamento no trabalho* em termos interpessoais e não apenas em termos técnicos. Evita-se o treinamento instrumental, neste item, embora seja estimulado no item b;
- d) *ênfase no desenvolvimento dos recursos internos das organizações,* a fim de evitar a dependência externa. Moura, psicólogo e consultor, sugere que as organizações se defendam da consultoria externa, formada, via de regra, por profissionais não familiarizados com a problemática interna dos vários órgãos constitutivos da sua estrutura.

²¹⁰ MOURA, Paulo C. Costa. Uma estratégia de reforma dos processos de reforma. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 106, 1971.

Objetivamente, o autor dá destaque ao que considera imprescindível numa reforma administrativa: atitudes e comportamentos. Portanto, a reforma não deve se limitar à simplificação burocrática, à delegação de competência e rapidez na tramitação dos documentos do governo. Sua proposta, basicamente, está fundamentada num esforço sério e consciente, que seja capaz de atingir tanto as pessoas como as estruturas. Isto é, em síntese, a busca de eficiência organizacional, uma ação que desenvolvida atingirá o sistema interno e as pessoas.

Mitraud, com a experiência de quem foi Secretário da SEMOR - Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, afirma que os processos de mudança no campo da administração pública têm se caracterizado como um processo de tentativa e erro, em que se abandonam medidas erradas e se repetem as bem sucedidas. Acumulou-se, assim, segue Mitraud, considerável acervo de conhecimento. Dessas experiências é possível apontar alguns caminhos para uma melhor modernização do serviço público federal, que são os seguintes:²¹¹

- a) *A modernização não pode ser global e imediata.* Ao estilo de Nascimento, que vimos ao início do capítulo, Mitraud prefere estabelecer critérios de prioridade, tanto em função da escassez de recursos humanos e financeiros, quan

²¹¹ MITRAUD, Alysso D. *Administração Pública Brasileira, alguns aspectos de sua modernização*, Brasília, 1980, mimeogr.

- to das conveniências de estratégia, de cunho político, que terminam por impor um gradualismo à reforma;
- b) *O processo de modernização deve ser permanente e global.* Permanente entendendo que as organizações estão sob ambiente de mudança, o que tornam necessárias constantes revisões de adaptações à novas condições e demandas. E orientação global, para assegurar-se uma direção convergente e coordenação de esforços;
- c) *alterações estruturais não significam necessariamente, modernização.* Muitas vezes, as alterações de estruturas são mais um resultado de esforços do que início de uma ação reformuladora;
- d) *O funcionário público precisa saber o objetivo mesmo da mudança, incluindo os benefícios de natureza social.* A proposta serve para todos os níveis da cadeia hierárquica e não apenas para os níveis mais altos da estrutura organizacional;
- e) *o processo de mudança inclui pessoas e organizações.* Para Mitraud, a estratégia fundamental para a manutenção do processo de mudança está no envolvimento e na participação das pessoas e organizações que lhe darão prosseguimento.

Nessas colocações há muito do que a SEMOR tentou fazer logo após a sua criação. Outras variáveis impediram que tanto o autor como outros secretários pudessem encaminhar decididamente as propostas acima e outras que, certamente, foram formuladas.

O primeiro Seminário Interamericano de Reforma Administrati-

va, realizado em 1973, foi palco de uma exposição que tinha por escopo apresentar as bases para um modelo ideal de modernização e reforma administrativa. Nesse modelo foram listadas sete diretrizes fundamentais:

- a) conhecimento prēvio e sōlido do campo onde ocorrem as mudanças modernizadoras;
- b) conhecimento dos processos de modernizaçāo e reforma em termos dos objetivos visados e das soluçōes mais adequadas para atingir esses objetivos;
- c) aplicaçāo oportunistica do modelo mais adequado ao diagnōstico da situaçāo analisada, mesmo que tal modelo nāo seja considerado tecnicamente o mais moderno;
- d) realismo na aplicaçāo do modelo, uma vez que elevadas expectativas levam ā crītica de resultados viāveis, ās vezes os ūnicos possīveis, naquela situaçāo. Nenhum sistema social funciona com 100% de eficiēncia, nem sofre incrementos dramāticos a curto prazo;
- e) o modelo deve evitar a sensibilizaçāo e mobilizaçāo indiscriminada do pessoal, criando expectativas de alicientes materiais que os esforços de modernizaçāo e reforma, podem nāo concretizar;
- f) o modelo deve conter os mecanismos de institucionalizaçāo das mudanças modernizadoras.²¹²

²¹² BRASIL. Ministērio do Planejamento. Modernizaçāo e reforma administrativa do Governo Federal Brasileiro: quatro dēcadas de experiēncia. In: Seminārio Interamericano de Reforma Administrativa, MINIPLAN/SEMOR/FGV/EIAP, Rio de Janeiro, 1977.

Essas diretrizes funcionam como um norte para os promotores da mudança. Parece nítido que o que se deseja é evitar a reforma pela reforma. Condena-se a reforma que é encaminhada sem o correto mapeamento dos obstáculos da burocracia do Estado. Talvez o exemplo da COSB, Comissão de Simplificação, criada por Juscelino Kubitschek, que mal iniciou os seus trabalhos já recebia a companhia de uma outra comissão, esta de alto nível, com objetivos diferentes, mas ambas voltadas à processos de reforma administrativa. O incorreto mapeamento resultou no desaparecimento da comissão de nível apenas razoável. Aqui, como em outros momentos, não houve a constatação do campo de ação para o estudo que conduziria às transformações necessárias.

Esse documento também ataca o globalismo e imediatismo das reformas quando propõe uma aplicação oportunística e real do modelo de diagnose. Isto é, sem procurar o estabelecimento da mudança que satisfaça a 100% do que foi diagnosticado. O mesmo com relação a sensibilização das pessoas, que criam expectativas porque o discurso de uma autoridade pública prometeu o deslanche de uma reforma administrativa que em x tempo vai solucionar os problemas da administração pública. Nada pior do que a frustração. Um exemplo mostra a que nos referimos: Nos anos 1969, 1970 e 1971 o Governo do Estado de São Paulo empenhou-se numa decidida reforma administrativa. Criou um órgão - o GERA - Grupo Executivo da Reforma Administrativa - e, firmou convênio com a EAESP - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, visando essencialmente, à montagem e desen-

volvimento de cursos de treinamento. A EAESP/FGV aplicou treinamento em quase 5.000 funcionários dos mais diversos níveis. Poucos, muito poucos foram beneficiados com o programa. O número mais próximo que se pode chegar, não ultrapassaria 5%. Os demais, se viram frustrados, talvez mais frustrados do que antes da efetiva participação nesses cursos. Ao meio do programa, os participantes questionaram, junto aos professores, a validade de um curso de treinamento que conduzia a coisa alguma.

Esse modelo indicado pelo Seminário privilegiava o seletivismo, considerando que a atenção numa dada área criaria reflexos, agindo como efeito multiplicador da modernização em outras áreas não prioritárias naquele momento.

O modelo representa uma definitiva utilização do componente estratégico no processo reformista. Aponta cuidados com os demais componentes, mas demonstra a sua preocupação à forma de encaminhamento de todo o movimento.

Poderíamos seguir apresentando outras abordagens, outros modelos, outras sugestões que ajudassem o leitor - e a nós, também - a delinear um modelo que pudéssemos adotar numa mudança organizacional a ser empreendida na administração pública federal brasileira.

Contudo, preferimos avançar sobre a literatura e encaminhar as nossas sugestões, que são fruto da:

- a) *Literatura publicada em livros e periódicos;*
- b) *documentação legislativa (anais do Congresso e da Câmara dos Deputados e Diário Oficial);*
- c) *Jornais e revistas de grande circulação (O Estado de*

São Paulo, Folha de São Paulo, O Globo, Jornal do Brasil e Visão);

- d) dissertações e teses de mestrado e doutorado sobre o tema em tela;
- e) entrevista com autoridades públicas e estudiosos de administração pública;
- f) pesquisa realizada com estudiosos e autoridades públicas que vivenciaram de uma forma ou de outra os problemas da administração pública brasileira e que foram nominalmente apresentados, logo ao início do capítulo no qual relatamos toda a pesquisa; e
- g) conclusões que fomos inferindo ao longo desse trabalho.

O leitor percebeu ao longo de todo esse trabalho que a administração pública federal brasileira teve poucos momentos de absoluto movimento reformista. Por absoluto movimento reformista podemos entender um processo de mudança - proposto em muitas publicações por estudiosos de mudança organizacional onde haja um envolvimento simétrico da organização, vista como um todo, una, integrada e indivisível. Isto não ocorreu. O que aconteceu foi uma série de tentativas, sempre partindo do Poder Executivo, mas que esbarravam sempre em motivos pouco convincentes a quem, efetivamente, deseja uma reforma administrativa. Todos os Presidentes que a república experimentou (a partir de 1937) realçaram o propósito de dotar a máquina burocrática do Estado de instrumentos fortes que permitissem o aumento da sua eficiência. Apenas um, e somente um movimento amplo, abrangente, tomou forma e conteúdo e logrou espalhar-se por todo o Executivo, alcançando produ-

tos finais de bom e confortável acabamento. Dissemos, atomizadamente por todo esse trabalho, que escrevíamos sobre reformas administrativas que, curiosamente, não haviam acontecido. Em benefício da verdade, nem mesmo poderíamos rotular esses dignos esforços de reforma administrativa. Bastaria ler o Aurélio e confirmar: Reformar é formar de novo; reconstruir. Todavia, aceitamos o rótulo e aceitamos os movimentos como emuladores da administração. A reforma administrativa de Vargas em 1951, 1952 e 1953 conduziu à reforma Castello Branco, de 1967. Lógico, há um exagero na afirmação. O conteúdo do movimento frustrado de 1953 pouco se assemelha ao conteúdo do Decreto-Lei nº 200, mas na forma, não, e nem nos objetivos. Ambos queriam promover a eficiência. Vale, portanto, considerar todas as tentativas, dando-lhes um sentido de processo. Hoje, temos uma administração pública sacudida com o desenvolvimento de um programa de simplificação burocrática que, não querendo retomar erros do passado, acabou por abandonar e não reconhecer o lado positivo daqueles movimentos.

Para facilitar a nossa compreensão, dividimos um movimento de mudança em quatro partes, aos quais denominamos componentes. Temos o componente comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico. Essa não é uma ordem de preferência ou mesmo de prioridade. Aconteceu casualmente quando discorriamos sobre as diferenças e semelhanças entre os termos mudança organizacional e reforma administrativa.

E, para o encaminhamento de nossa contribuição, resolvemos manter o quarteto, lembrando, todavia, o caráter de integração, fundamental que é para a melhor compreensão do texto. Vejamos a listagem e os comentários que se seguem.

Componente Comportamental

Retorno ao mērito de entrada, permanēncia e pro-
gressão -----
Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos
Política salarial adequada
Equalizar direitos e deveres trabalhistas

Componente Estrutural

Integrar a mudança estrutural
Simplificar a burocracia
Adequar estrutura e funcionamento

Componente Tecnolōgico

Instrumentar para mudar

Componente Estratēgico

Dignificar o servidor pūblico
Administrar para os fins
Dar relevo à integraçāo das variāveis
ambiental e polītica como instrumentos
de pressāo e controle e estimulantes de
uma nova dināmica para a administraçāo pūblica.

Desenvolvendo temos então:

Componente comportamental

a) *Retorno ao mērito de entrada, permanência e progressão.* Embora possa parecer uma maneira pouco inovadora, não é. A mobilização do passado, remoto, caracterizou o ingresso no serviço público. Não logrou êxito por vários motivos sendo, um deles, a impossibilidade de se contrariar os desejos dos políticos e de outras autoridades públicas em satisfazer compromissos políticos de natureza, via de regra, eleitoral.

A proposição, agora, é mais ampla e menos ambiciosa. O retorno ao mērito se daria em três momentos distintos: a entrada, a permanência e progresso funcional. Na entrada, há, hoje, mais viabilidade do que no passado. O governo reconhece que não pode continuar a ser o grande empregador que foi no passado. As oportunidades de ingresso são, aparentemente, bem menores do que no passado. Mas existem.

E aqui teríamos o primeiro momento: determinadas posições são poderiam ser ocupadas na medida em que houvesse alguma seleção que permitisse a concorrência democrática dos interessados. A rigor, seria aumentar o número de posições que hoje são ocupadas apenas por concurso público.

A permanência já foi objeto de um número expressivo de tentativas de avaliação. A sistemática atual não mostrou resultados (as chefias avaliam o seu pessoal partindo de um número certo para bom, muito bom e regular. Num

órgão não pode haver mais de 20% de seu pessoal, acima de muito bom etc.). Uma alternativa seria a programação de cursos e a adoção de testes para constatação do conhecimento que o funcionário mantém a respeito de seu cargo. A programação para esta constatação seria desenvolvida a nível nacional e da forma impessoal. O desenvolvimento do funcionário seria estimulado na medida em que o governo elaborasse, definitivamente, o quadro de carreira, uma conquista já alcançada por algumas categorias profissionais. Não somos ingênuos a ponto de admitir que basta ao Executivo baixar um decreto criando o quadro. As resistências à redução da possibilidade da indicação política são muitas e a condução desse processo teria de ser calçada com grande habilidade. Mais uma vez, repetimos: há cuidados hoje, que não havia no passado. O governo já não é mais o grande empregador. Até mesmo em épocas de eleições o governo reduz grandemente as contratações. E falamos agora de um quadro de carreira que permitisse aos funcionários lutar, internamente, pelo seu novo espaço funcional. Talvez a demonstração de que o quadro de carreira daria novo impulso a novos e antigos funcionários, motivando-os para o crescimento e, portanto, dando maior qualidade ao trabalho burocrático do governo. A proposição só faz sentido se somada a outras proposições e, acima de tudo, se vinculada ao componente estratégico, mais à frente;

- b) *Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos.* Citado no item anterior o treinamento e desenvolvimento dos

recursos humanos são para nós função da mais alta significação, tendo em vista o fato de o treinamento, ser essencial para o crescimento individual e crescimento da organização desde que atendidos alguns pré-requisitos burocráticos ligados, principalmente, à permanência e progresso funcional. A programação do treinamento deve incluir cursos, palestras, conferências, simpósios e outras formas de disseminação do conhecimento que:

- 1) apresentem as modernas teorias das organizações com seus novos pressupostos, que incluem, obrigatoriamente a integração das partes organizacionais, possibilitando uma visão sistêmica e "para fora" das fronteiras organizacionais. Os graus de disseminação devem estar adequados à clientela a ser atendida;
- 2) A organização pública deve ser compreendida pelos seus participantes. De pouco adianta, o conhecimento apenas teórico ou clássico dos componentes constitutivos das organizações e suas principais funções se não estabelecer-se a relação entre essas funções, os elementos constitutivos e o mais importante ingrediente: as pessoas que dela fazem parte, o processo decisório e seus reflexos positivos e negativos no usuário-público, organizações particulares e outros órgãos públicos - eidas e vindas do poder interno e que exerce grande influência na dinâmica da organização;
- 3) Impressionar o funcionário público, principalmente, os que estão a nível de chefia e gerenciamento, no que concerne ao comportamento das pessoas no âmbito da or-

ganização, em substituição aos antigos objetivos de instrumentação como tecnologia primordial para a resolução de problemas;

- 4) Ainda que incluído em 3, mostrar ao funcionário público a grandeza de sua transação com o meio-ambiente. A reflexão segundo a qual a importância está na compreensão da dimensão interna de sua performance, deixou de fazer sentido, na medida em que pouco resultou esta ótica interna e fechada do desempenho do cargo e da vida da própria organização.
- c) *Política Salarial adequada.* Com a abertura política iniciada no Governo João Figueiredo teve início uma série de movimentos reivindicatórios, principalmente, nas organizações privadas. Logo depois, algumas categorias profissionais do serviço público estadual e federal iniciaram movimentos que culminaram, em alguns casos, com greves, paralisação simbólica e repetidas reuniões gerais, do tipo assembléia. Assim foi com o magistério de 1º grau, logicamente no plano estadual e municipal, e com o magistério de 3º e 4º graus, na União. Todos esses movimentos resultaram em ganho político, porque alcançaram parte de suas reivindicações, principalmente, referente ao aumento de salários. Agora os servidores civis da União, público específico desse trabalho, prometem, melhor, ameaçam, ir à greve nacional por melhores salários, aumento semestral e 13º salário. O fato de a greve ser proibida para funcionários públicos parece nada significar. E, não há porque duvidar, a greve acontecerá se o governo não se ma

nifestar favoravelmente, ainda que parcialmente, sobre as demandas dos funcionários. Visto isso e correndo os olhos sobre as atuais condições objetivas do salário direto, não há porque o Governo não dar a partida para o estabelecimento de uma política salarial quase-realista. Sabemos que o salário direto - e até mesmo a maioria dos benefícios, considerados como salário indireto, não atua como transformador de comportamentos quando se toma a decisão de aumentar salários. Mas sabemos que atua negativamente, quando não corresponde aos mínimos reclamos da classe ou de determinadas categorias profissionais;

- d) *Equalizar direitos e deveres trabalhistas.* A história das reformas aponta alguns conflitos com a forma de o Governo admitir os seus funcionários. O sistema do mérito apenas foi acionado para os cargos inseridos nas Leis do Funcionalismo. O funcionário de quadro fixo, estatutário é aquele que passou ou deveria ter passado pelo crivo do concurso público. Já o antigo extra-numerário, que foi mencionado no texto e o atual funcionário - ou servidor, para usar a terminologia correta, vinculado à Consolidação das Leis do Trabalho, não tinha que necessariamente cumprir o preceito constitucional. Daí resultou que o DASP somente realizava concursos para o quadro fixo e não para o extra-numerário ou para qualquer outra posição de vinculação diferente da do estatutário. Hoje a Administração Federal se vê às voltas com várias vinculações que dão direitos e deveres de formas as mais diversas. A alternativa é a do Governo equalizar

esses direitos e deveres através de uma vinculação única, com uma espécie de conciliação das Leis do Funcionalismo e da Consolidação das Leis do Trabalho, principalmente (ainda há os que recebem por serviço prestado ou por meio de recibos e são conhecidos como recibados). O sistema misto deverá dar preferências ou ao estatuto da estabilidade ou não. Essa deverá ser a grande questão. E a saída não parece privilegiar a estabilidade conhecidas que são algumas de suas deficiências. Entretanto, a não estabilidade conta com deficiências que, também, terão de ser cotejadas. O importante, em benefício do servidor e da administração é a equalização desses direitos e deveres. Como está é que não pode continuar sob pena de continuar a desestimular o "celetista" que tem bem menos direitos que o estatutário.

Componente estrutural

a) *Integrar a mudança estrutural.* A mudança estrutural, pilar de todas as reformas administrativas perdeu substância da maneira como vinha sendo encaminhada. A presunção de que a estruturação ou reestruturação de novos órgãos e a competente elaboração de suas normas, regimentos e manuais conduziria a organização pública a nova dinâmica, positiva, desenvolvimentista, não mais prevalece. A mudança estrutural, primordial para o funcionamento de nossa burocracia, deve se integrar às demais facetas da organização. Assim, a reformulação do Ministério x será conduzida considerando-se os aspectos clássicos mais os cuidados com a sua integração nos demais componentes.

A mudança estrutural deve passar a orientar-se pelos pressupostos já delineados no capítulo 2 quando conceituamos a mudança organizacional. A mudança estrutural persistirá na medida em que num determinado momento haja prevalência do seu componente específico sobre os demais. Isto significa dizer que a alteração de estruturas, elaboração de manuais, regimentos, expedição de normas reguladoras e controladoras, fazem parte do repertório da mudança. Apenas não mais é viável a sua consecução distante de outros componentes e variáveis internas e externas à organização pública;

- b) *Simplificar a burocracia.* Não, não é uma proposição nova, inédita. O Programa Nacional de Desburocratização vem simplificando a burocracia desde a sua instalação. Apenas, há algumas restrições que terminaram por nortear este comentário. O fato de a simplificação estar sendo desenvolvida por um programa sem nenhuma participação na estrutura hierárquica da organização pública pode gerar descontentamentos na administração pública. Um exemplo são certas críticas que se faz considerando o programa uma incursão individual do Ministro Hélio Beltrão. As medidas são tomadas por ele e os elogios são carreados ou para a personalidade carismática ou para o programa. Nunca a outros órgãos, eventualmente, envolvidos nesta ou naquela simplificação. Tudo isso porque o programa, solto como está, não se envolve com órgãos estruturados, para *juntos* indicarem o melhor caminho para uma nova sistematização.

Isto pode conduzir o programa ao esquecimento assim que o seu mentor e líder, por esta ou por aquela razão, se retirar do comando da luta contra a burocracia excessiva. Faz-se necessário pugnar pela sua permanência e institucionalização, a fim de que não haja solução de continuidade na eventualidade da mudança do seu titular. A racionalização pode e deve continuar nas bases atuais. São que poderia reconhecer e incorporar a participação de outros órgãos que têm finalidade semelhante. Uma expectativa é a SEMOR - Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, agora com uma vinculação ao programa de uma forma relativamente informal;

- c) *Adequar estrutura e funcionamento.* A estrutura da administração pública deve adequar-se ao funcionamento da máquina burocrática. Dizer que com a troca de chefias superiores tudo para ou muda é adicionar mais alguns dados ao problema. O período cíclico da administração política tem de ser considerado, mormente se sabendo que a sua alteração não depende da vontade burocrática de querer mudar. A administração federal deve estruturar-se no sentido de permitir a continuidade dos planos, projetos, programas e demais atividades, independentemente das pessoas que circunstancialmente ocupam posições na administração superior. Já há exemplos dessa continuidade em algumas funções do governo. Um exemplo disso é a Secretaria da Receita Federal que, devido às funções que exerce, simplesmente não pode sofrer solução de continuidade em suas atividades. Evidente que sua responsabilidade de

recolher tributos em geral é, em si, impeditiva a qualquer quebra de funcionamento. Não há porque outros organismos não buscarem no quadro de atribuições, funções e pressões tais que lhes permitam o prosseguimento de seus ofícios.

A manutenção de um grande número de técnicos - ou tecnocratas, como preferem os políticos - que dão continuidade administrativa na interrupção de caráter político, é uma proposição nossa e que surgiu da observação que fizemos enquanto desenvolvíamos a pesquisa. Já é possível notar na administração uma certa perpetuidade de alguns técnicos, mesmo que, também, tenham de trocar de posição, de um órgão para outro.

Componente tecnológico

Instrumentar para mudar. Durante as apreciações críticas que foram incluídas ao fim de cada capítulo representativo de um movimento reformista, dizíamos que a tecnologia permanecia a mesma, incorporada com a instituição do DASP, trazida que foi pelos técnicos que vivenciaram as experiências de outros países mais desenvolvidos.

As técnicas de Organização e Métodos foram durante muitos anos a tecnologia básica utilizada pelos técnicos da mudança no serviço público. Pouco foi acrescentado com o decorrer do tempo. E com o mais recente movimento reformista, nem a instrumentalidade de O & M existe mais.

A proposição advém dos benefícios que novos métodos de adaptação de estruturas e comportamentos vêm sendo revelados pela moderna teoria das organizações. No componen-

te estrutural nos referimos à necessidade de integrar a estrutura a outras facetas da organização, como alternativas para a visão sistêmica e aberta da administração pública. A tecnologia para o alcance desse objetivo já existe e é dominada por inúmeros profissionais do próprio serviço público brasileiro.

Não pode acontecer com essa nova tecnologia o mesmo ocorrido com as técnicas de O & M. Por incorreção na sua aplicação, perdeu força e é, agora, simplesmente, mal referenciada no Programa de Desburocratização do governo. O uso dessa nova tecnologia, integracionista com carga comportamentalista, deve ser precedido da real compreensão da burocracia "tupiniquim". A experiência de outras sociedades deve ser ressaltada, mas nossa cultura organizacional tem de ser preservada.

Componente estratégico

- a) *Dignificar o servidor público.* A ilação foi retirada da questão 21 da pesquisa relatada no capítulo anterior. Essa questão remeteu o entrevistado à consideração de que o funcionário público é um obstáculo às pretensões do público, usuário dos serviços prestados pela administração pública. A quase unanimidade pode ser extrapolada para o comportamento do público com relação à burocracia, em geral, e o servidor, em particular. O Programa Nacional de Desburocratização foi aquinhado com uma campanha publicitária que atingiu todos os veículos de informação, inclusive, a televisão. A publicidade foi para o programa, *sô!* A proposição é dignificar o trabalho do servidor públi

co, pois o seu desgaste junto à opinião pública torna problemático o estabelecimento de um novo comportamento, que pode ser alcançado pela proposição do desenvolvimento do pessoal em programas que abordem a integração servidor-usuário, tem de merecer do Poder Executivo, o tratamento, no mínimo, idêntico ao que vem sendo atribuído ao programa de desburocratização.

Não vemos o governo preocupado com a imagem do servidor. As constantes divulgações de material do programa orientado pelo Ministro Hélio Beltrão, em nenhum momento demonstram cuidados com a imagem do servidor. Pelo contrário, ele não existe na publicidade oficial. Quando o servidor aparece em noticiário nos veículos de massa é para confirmar a sua figura obstaculizadora. Consideramos a dignificação do indivíduo como uma das maiores contribuições que o governo possa dar ao seu pessoal. Lógico que todo esse processo de retorno à respeitabilidade concreta, tem de ser acompanhado de modificações em todos os demais componentes. Caso contrário, a publicidade terá validade, enquanto campanha. Finda a campanha, fim da dignificação.

- b) *Administrar para os fins.* Por longo período a administração cuidava dos assuntos apenas relacionados aos meios, base para alcance dos fins. Assim, material, orçamento, pessoal, finanças, eram tratadas como um fim em si mesmas. O resultado, conhecido, era um emperramento dos meios, deixando a atividade-fim sem o embasamento necessário para o cumprimento da sua missão. A administração

para os fins permitirá uma nova temática e dimensão da burocracia brasileira, pois, implicará na constante observação dos resultados das funções sociais e econômicas desempenhadas pelo governo, abrindo a organização pública para o ambiente e, permitindo, a constante realimentação pelos meios com informações que, processadas, serão novamente direcionadas para as finalidades do setor público;

- c) *Dar relevo à integração das variáveis ambiental e política como instrumentos de pressão e controle e estimulantes de uma nova dinâmica para a administração pública. O reconhecimento do meio-ambiente como agente influenciador na administração interna do serviço público tem muito pouco tempo. Veio junto com a constatação, segundo a qual o governo poderia utilizar, politicamente, os processos de simplificação de uma série de rotinas que atormentavam a vida do brasileiro.*

Hélio Beltrão é o estrategista, o articulador que identificou nas mazelas da burocracia o grande veio político que poderia ajudar na construção da imagem de um governo aberto e ouvinte atento dos anseios populares. A instalação do Programa Nacional de Desburocratização armou a racionalização como transformadora de atos e atitudes do governo.

No entanto, é necessário usar ambas as variáveis como alimentadoras da máquina burocrática do Estado. Por enquanto, o que vemos é o governo através de um programa-não é um órgão estruturado nos moldes tradicionalmente conhecidos - identificar no ambiente as rotinas incomodativas e

dar solução imediata, mostrando uma rapidez não encontrada em esforços anteriores. Não vemos, contudo, a administração ter no ambiente o seu alimentador que a ajude a alterar por vontade pública uma série de comportamentos burocráticos. Exemplificando: o Poder Executivo entrou em guerra com as filas, que aborrecem o contribuinte. Entrou na luta para liquidar com a fila por moto próprio. Ninguém pediu. Fez o mesmo com relação ao passaporte, porque quis. Essas duas medidas não foram tomadas por ter acontecido uma mobilização contra tais ou quais exigências desconfortantes.

Essa capacidade de perceber o ambiente e atuar politicamente sobre ele, ainda não aconteceu. É certo que a mobilização popular ou de segmentos representativos somente passa a acontecer a partir do Brasil-abertura. É certo, também, que já acumulamos algumas reivindicações não trabalhadas pelo governo no sentido da sua satisfação. O problema está centrado na própria natureza do programa de desburocratização, que não toca em temas susceptíveis de razoável comoção popular ou segmentar. Por enquanto, só se atende ao que não causa espasmos burocráticos. E a expectativa, melhor, o nosso desejo é ver a administração pública realmente atenta às demandas ambientais, contribuindo assim para o exercício de uma pressão *santa* do usuário, quer o público, quer a empresa privada, sobre a administração pública.

Sabemos que na administração pública brasileira os órgãos que apresentam rendimento de realce, via de regra, são os

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Glauco Lessa. O DASP e a reforma administrativa. Rev. do Serviço Público, Brasília, jan./abr. 1970.

AÇÃO energética contra a burocracia. O Estado de São Paulo, São Paulo, 9 de março de 1979.

BELTRÃO, Hélio. A distensão que falta. Rio de Janeiro, 1979.

_____. Programa nacional de desburocratização (palestra na Escola Superior de Guerra). 29 de ago. de 1980. mimeogr.

_____. Reforma administrativa. Brasília, Min. do Planejamento e Coordenação Geral, 1967.

BELTRÃO aponta pressões contra o fim da plaqueta. O Estado de São Paulo, São Paulo, 12 de novembro de 1981.

BELTRÃO: já sumiram 400 milhões de papéis. Mas a vida ainda está muito complicada. Jornal da Tarde, São Paulo, 22 de novembro de 1980.

BELTRÃO: programa começou em 1967. O Estado de São Paulo, 13 de junho de 1981.

BELTRÃO quer que todos se mobilizem para vencer a burocracia. Jornal da Tarde, São Paulo, 27 de julho de 1979.

BELTRÃO recebe sugestões. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 1982.

BELTRÃO satisfeito. O Estado de São Paulo, São Paulo, 4 de novembro de 1981.

BELTRÃO e sua luta no front da burocracia. Folha de São Paulo, São Paulo, 20 de julho de 1980.

BERTERO, Carlos O. Mudança organizacional e processo decisório. Rev. de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v. 16, nº 2, 1976.

BORBA, Berilo Ramos. Em busca de uma estratégia de reforma administrativa; análise de uma experiência estadual. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1976. mimeogr.

BRASIL. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. Reforma administrativa brasileira. Rio de Janeiro, Imp. Nacional, 1960. v. 1.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Pronunciamento do deputado Armando Lages. Sessões de 11 a 17 de maio de 1956, v. 3, p. 664.

_____. _____ . Pronunciamento do deputado Celso Peçanha. Sessões de 22 a 27 de junho de 1956, v. 15, p. 301.

_____. _____ . Pronunciamento de Ernesto de Marco. Sessões de 15 a 28 de maio de 1975, v. 1, nº 6, p. 2755.

_____. _____ . Pronunciamento do deputado Freitas Nobre. Sessões de 31 de maio a 14 de junho de 1976. v. 2, nº 7, p. 4743

_____. _____ . Pronunciamento do deputado Odacir Klein. Sessões de 17 a 21 de março de 1975, v. 1, nº 2, p. 736.

_____. _____ . Pronunciamento do deputado Oliveira Franco. Sessões de 30 de julho a 3 de agosto de 1956, v. 22, p. 14.

_____. _____ . Pronunciamento do deputado Oliveira Franco. Sessões de 17 a 20 de setembro de 1956, v. 30, p. 192.

_____. _____ . Pronunciamento do deputado Peixoto Filho. Sessões de 15 a 30 de maio de 1978, v. 4, nº 6, p. 4724.

_____. _____ . Pronunciamento do deputado Último de Carvalho. Sessões de 25 de julho a 1 de agosto de 1957, v. 18, p. 583.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anais. Requerimen-
to do deputado Rogê Ferreira. Sessões de 23 a 28 de maio
de 1956, v. 10, p. 255.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Anais. Pronunciamento do
senador Cunha Mello. Sessões 154^a a 170^a de novembro de
1959, p. 176.

BRASIL. Departamento Administrativo do Serviço Público. De-
poimentos sobre o DASP. Brasília, Serv. de Documentação,
1966.

BRASIL. Leis, decretos, etc. Coleção das leis. Decreto. Rio
de Janeiro, Imp. Nacional, 1891.

_____. _____ . Decreto nº 5401. Rio de Janeiro, Imp. Nacio-
nal, 1965.

_____. _____ . Decreto nº 39510. Rio de Janeiro, Imp. Na-
cional, 1956.

_____. _____ . Decreto nº 83740. Brasília, Imp. Nacional,
1979.

_____. _____ . Decreto - lei nº 200. Brasília, Imp. Nacio-
nal, 1967. Publicado no Diário Oficial de 27 de feverei-
ro de 1967 e retificado no D. O. de 8 de março e 30 de
março de 1967.

_____. _____ . Decreto - lei nº 579. Rio de Janeiro, Imp.
Nacional, 1939.

_____. _____ . Lei nº 284. Rio de Janeiro, Imp. Nacional,
1938. (1^a e 2^a ptes).

_____. _____ . Decreto nº 83470. Diário Oficial, Brasília, 1979.

_____. _____ . Decreto - lei nº 1687. Diário Oficial, Brasília,
1979.

BRASIL. Leis, decretos, etc. Decretos do Governo Provisório. Decreto nº 1. Rio de Janeiro, Imp. Nacional, 1891.

_____. Leis do Brasil. Lei nº 23. Rio de Janeiro, Imp. Nacional, 1892.

_____. Leis e decisões do Brasil. Decreto s/nº. Rio de Janeiro, Imp. Nacional, 1887.

_____. _____ . Lei s/nº. Rio de Janeiro, Imp. Nacional, 1889.

_____. Portaria nº 137. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 1965.

BRASIL. Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Reforma administrativa federal: anteprojeto da lei orgânica do sistema administrativo federal. Brasília, Imp. Nacional, 1963.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Modernização e reforma administrativa do governo federal brasileiro: quatro décadas de experiência. In: SEMINÁRIO INTERAMERICANO DE REFORMA ADMINISTRATIVA, 1, Rio de Janeiro, MINIPLAN/SEMOR/FGV-EIAP, 1973. mimeogr.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Es critório de Reforma Administrativa. Reforma administrativa em marcha. Rio de Janeiro, Fund. IBGE, (1969 ?).

BRASIL. Presidência da República. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. A reforma administrativa brasileira. Brasília, Imp. Nacional, 1963. v. 4.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria do Planejamento. Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa. Relatório de atividades, 1974/1978. Brasília, 1978. mimeogr.

_____. Relatório de atividades, set. 1979/out. 1980, Brasília, 1980. mimeogr.

BUROCRACIA: é o fim. Visão. São Paulo, 21 de julho de 1967.

BUROCRACIA: Hélio Beltrão enfrenta de novo o gato de muitos fôlegos. Jornal da Tarde, São Paulo, 13 de junho de 1979.

CARVALHO, Maria do Socorro M. Vieira. Análise de desempenho : relatório de análise. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 13, nº 1, 1979.

DALTON, Gene W. Influence and organizational change. In: CHANGING organizational behavior. Englewood - Cliffs, Prentice - Hall, 1973.

DIAS, José Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969. (Cadernos de Administração Pública, 73).

DO gabinete ao palácio, as ordens são verbais. O Estado de São Paulo, São Paulo, 5 de agosto de 1979.

EDDY, William E. From training to organization change. In: ORGANIZATIONAL behavior. Chicago, St. Clair Press, 1977.

ETZIONI, Amitai. Organizações modernas. São Paulo, Livr. Pioneira, 1967.

FIGUEIREDO vai lançar plano de desburocratização. O Estado de São Paulo, São Paulo, 12 de julho de 1979.

FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA. Centro de Estudos Históricos. O governo presidencial no Brasil - 1889/1930: guia administrativo do Poder Executivo. Org. de Francisco de Assis Barbosa. Rio de Janeiro, FCRB, 1982. (em fase de publicação).

GOLBERY revalida decreto de 1968 contra a burocracia. O Estado de São Paulo, São Paulo, 31 de julho de 1979.

GURSCHING, Roberto. Modernização administrativa. Brasília, 1979. mimeogr.

UMA GUERRA que interessa a todos. Visão, São Paulo, 6 de a gosto de 1979.

JUDSON, Arnold S. Relações humanas e mudanças organizacionais. Rio de Janeiro, Atlas, 1969.

KAHN, Robert. Organizational stress: studies in role conflict and ambiguity. New York, J. Wiley, 1964.

LAMBERT, Francis. Tendências de reforma administrativa no Brasil. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 4, nº 1, 1970.

LEAVITT, H. Applied organizational change in industry: structural, technological and humanistic approach. New York, J. Wiley, 1969.

LOMBARDO, Andrés & CARRILLO CASTRO, Alejandro. A reforma administrativa no México. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 8, nº 2, 1974.

MELLO E SOUZA, Nelson & CAMARENA, Lídia. Programas de treinamento e reforma administrativa. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 9, nº 4, 1975.

MITRAUD, Alysso D. Administração pública brasileira: alguns aspectos de sua modernização. Brasília, s. ed., 1980. mimeogr.

MITRAUD, Alysso et alii. Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 2, nº 4, 1977.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Teoria geral de administração : uma introdução. 5. ed. São Paulo, Bib. Pioneira de Administração e Negócios, 1976.

MOURA, Paulo C. Costa. Uma estratégia de reforma dos processos de reforma. Rev. do Serviço Público, Brasília, v.106, 1971.

NÃO existe nada mais barato do que confiar nas pessoas. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 13 de janeiro de 1980.

NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1º sem. 1967.

PAIVA NETTO, Jacintho. Contribuição ao estudo dos problemas do governo federal no Brasil. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 8, nº 3, 1974.

PRIORIDADE do DASP é a elevação do nível profissional do servidor. O Globo, Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 1982.

RAMOS, Naimar Mendanha. Modernização administrativa e estratégias de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 15, 1981. edição extra.

RONAI, Cora. A linguagem dos burocratas no Ministério da Desburocratização. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 29 de abril de 1980.

SHIRLEY, Robert. Um modelo para análise da mudança organizacional. Rev. de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v. 16, nº 6, 1976.

SIEGEL, Gilbert. The vicissitudes of governmental reform in Brazil. High Wycomb, England, Univ. Microfilms Limited, 1964.

SOLUÇÕES. Jornal da Tarde, São Paulo, 1º de agosto de 1979.

A SUNAMAM exige 36.448 xerox para dar 1 isenção. O Estado de São Paulo, São Paulo, 2 de dezembro de 1978.

TENTATIVA de controle policial das empresas. Gazeta Mercantil, São Paulo, 14 de maio de 1981.

- VARGAS, Getúlio Dornelles. O governo trabalhista do Brasil. Rio de Janeiro, Livr. J. Olympio, 1952.
- _____. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, Imp. Nacional, 1953.
- VIANA, Arizio de. DASP: instituição a serviço do Brasil. Rio de Janeiro, s. ed., 1953.
- VIANA FILHO, Luis. O governo Castello Branco. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército/Livr. J. Olympio, 1975. Tomo 2.
- VIDOR, George & SANTANNA, João. É preciso deixar os burocratas encabulados. O Globo, Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 1982.
- WAHRLICH, Beatriz M. de S. Administração de pessoal; princípios e técnicas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- _____. Classificação de cargos e implantação do sistema de mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 10, nº 3, 1974.
- _____. O governo provisório de 1930 e a reforma administrativa. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 9, nº 4, 1975.
- _____. Institucionalização da reforma administrativa: a atuação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e da Comissão Permanente de Padronização (1936/38). Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 10, nº 4, 1976.
- _____. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 8, nº 2, 1974.
- _____. Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 8, nº 4, 1974.

ZAMOR, Jean-Claude Garcia. Uma abordagem ecológica à reforma administrativa. Rev. do Serviço Público, Brasília, v. 105, nº 2, 1970.