

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO, SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS

Gileno Fernandes Marcelino
Secretário-Geral Adjunto da SEPLAN/PR
Professor da FEA/USP

1 – INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende descrever a situação atual da administração pública brasileira, com ênfase na evolução dos modelos de administração, nos processos de reformas e nas perspectivas futuras do Setor Público Federal.

No Brasil, o moderno Estado administrativo⁽¹⁾ foi inicialmente estruturado nas décadas de 30 e 40, durante o Governo Getúlio Vargas, através da primeira reforma administrativa planejada que o país conheceu. Esse modelo somente foi substituído na década de 60 quando o Estado assumiu o papel de intervenção na vida produtiva nacional. Ambos os modelos, não por coincidência, foram desenvolvidos em períodos autoritários.

Com o processo de redemocratização em 1985, o Governo Civil e a “Nova República” tentaram, sem sucesso, adaptar as velhas estruturas governamentais aos novos papéis que a Constituição de 1988 lhes reservou. É o que descreveremos, a seguir, para concluirmos, posteriormente, com uma análise das perspectivas futuras da administração pública brasileira e das possibilidades de consecução da Reforma do Estado no Brasil.

(1) WALDO, DWIGHT, *The administrative state revisited*. Berkeley, Institute of Government Studies, 1965.

2 – O MODELO “CLÁSSICO”

É importante rever, para compreensão do momento atual e das disfunções do Serviço Público, os diversos processos de Reforma Administrativa planejada realizados no Brasil. Eles podem ser divididos em três períodos: a) primeiro período: a partir de 1930 até meados de 1945, (com extensão de 1952 até meados de 1962 quando se realizam estudos não implantados); b) segundo período: a partir de 1964; e c) terceiro período: após 1985⁽²⁾. O último período, o atual, receberá um tratamento mais detalhado por ser o que constitui objeto central do estudo.

O primeiro período, portanto, se inicia na década de 30 (mais precisamente em 1937), quando houve, até 1945, todo um esforço de inovação e renovação do aparato governamental. As premissas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, para, de acordo com o modelo weberiano, dar maior eficiência à Administração Pública Federal. Nesse período, foi criado o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – a grande agência de modernização do primeiro processo planejado de Reforma Administrativa.

Assim, a característica mais marcante deste período foi colocar maior ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) do que na reforma dos fins (atividades substantivas), no dizer de Wahrlich⁽³⁾.

Esta reforma obedecia a uma orientação autocrática e impositiva por ocorrer num período ditatorial (1937 – 1945) o que contribuiu para que a administração assumisse características de um sistema fechado. Com ênfase na administração de pessoal, o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – tentou universalizar o sistema do mérito no Brasil. Teve relativo êxito durante o período. Mas, já no início do processo de democratização, em 1945, foram nomeados os primeiros extranumerários do serviço civil. Era o embrião das 104 tabelas especiais que persistiram até 1985 e significaram o desvio do modelo de administração de pessoal implantado pelo DASP.

Esse modelo se estendeu também à área de material, através da tentativa de simplificação e de padronização da compra de material de consumo e material permanente e ao orçamento usado como plano administrativo. Como já mencionado anteriormente, esta etapa visava a uma revisão da estrutura da Administração Pública Federal e a uma atualização de sistemas e métodos governamentais, configurando a implantação do que denominamos em artigo anterior⁽⁴⁾ de “modelo clássico” da Administração Pública brasileira.

(2) NARCELINO, Gileno F. Evolução do Estado e Reforma Administrativa. Brasília, SEDAP, 1987

(3) WARLICH, Beatriz M.S. Reforma Administrativa Federal: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 8(2):22-75, abr/jun 1974.

(4) MARCELINO, Gileno F. Modernização Administrativa na Educação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro (5):98-141, 1981, Edição extra.

Esse impulso reformista entrou em colapso após 1945, com a queda do “Estado Novo”, regime autoritário implantado por Getúlio Vargas em 1937. Somente sete anos mais tarde – em 1952 – esboçou-se um novo ciclo, que se estendeu por dez anos, durante os quais se realizaram estudos e se elaboraram projetos que não chegaram, entretanto, a se concretizar.

Foi também a partir da segunda metade da década de 50 que começou a se configurar um projeto nacional de desenvolvimento. Ainda que tenham ocorrido, anteriormente, outras tentativas de melhoria da ação pública, foi a partir desta época que se constatou a profunda ineficiência do instrumental administrativo que pretendia respaldar a ação centralizadora do Estado brasileiro. A medida objetiva a reorganização geral dos serviços públicos para o cumprimento de metas ambiciosas em termos de prazos e resultados. Essa nova consciência de ação governamental surge com a “década de desenvolvimento” (1950), proposta pela ONU e tão bem simbolizada no Brasil pelo Governo Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas (1955 – 1960).

3 – O MODELO DE “ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO”

O “modelo clássico” de administração foi, praticamente, substituído a partir de 1964. Nessa época, consolidava-se o modelo chamado “administração para o desenvolvimento”⁽⁵⁾, voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas (hoje apenas 20% dos servidores públicos federais são estatutários; 80% são, portanto, celetistas) e da criação de entidades da Administração descentralizada para a realização da intervenção econômica do Estado.

A tentativa de modernização do aparelho do Estado, especialmente a partir da década de 60, teve como conseqüência a multiplicação de entidades da Administração Indireta (descentralizada): fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias. A expansão e a multiplicação de novos centros da Administração Indireta buscava maior agilidade e flexibilidade de atuação dessas entidades, melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, facilidade de aporte de recursos e, naturalmente, facilidade de recrutamento, seleção e remuneração de pessoal.

Em sua maior parte, essas entidades eram pessoas jurídicas de direito privado (cerca de 55%), fundações ou sociedades civis ou concessionárias do setor público. Este fato demonstra que, basicamente, o Estado estava procurando a flexibilidade que a legislação comercial e civil proporciona e que a legislação do Direito Administrativo não tem para promover sua própria descentralização.

(5) MARCELINO, Gileno F. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília, FUNCEP, 1988.

Registrou-se, também, até certo ponto, uma expansão da Administração Direta (centralizada) fundamentalmente através do desmembramento de Ministérios. Mas, sem dúvida, predominou no modelo o crescimento da Administração Indireta a tal ponto que existe hoje uma dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno, representado pelas entidades da Administração Indireta e o Estado burocrático, formal e defasado que é o Estado da Administração Direta.

Somente em 1967, e com base nos estudos anteriores, foi editado o Decreto-lei nº 200⁽⁶⁾, introduzindo profundas alterações na organização e funcionamento do Estado Administrativo legado pela II República.

A filosofia básica para atingir os objetivos pretendidos era, inicialmente, a adoção de vigorosa "política de descentralização em três planos": dentro dos quadros da Administração Federal; da Administração Governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais.

Nesse contexto, a edição do Decreto-lei nº 200 representou, sem dúvida, um segundo momento importante dentro das tentativas de Reforma Administrativa promovidas pela Administração Pública brasileira ao estabelecer uma nova abertura conceitual, permitindo acelerar um processo de adaptação da máquina administrativa para torná-la mais eficaz, especialmente através da expansão da Administração Indireta.

Note-se bem que o entendimento não é de que o Decreto-lei nº 200 propiciou o desenvolvimento de um programa oficial de Reforma Administrativa bem-sucedido e sim de que aquela norma legal facilitou o processo de mudança em andamento, na medida em que estabeleceu alguns preceitos adequados à evolução da Administração Federal. A partir de sua implementação, consolidou-se o novo modelo de "administração para o desenvolvimento" que marcou até hoje a evolução da Administração Pública brasileira.

Ao contrário das tentativas anteriores de Reforma Administrativa marcadas por um sentido de condução do processo e pelas tentativas de soluções globais, o Decreto-lei nº 200 constituiu-se mais em um plano indicativo ou carta de intenções, estabelecendo conceitos e princípios, do que em uma norma determinística.

4 - A BUSCA DO NOVO MODELO

O Brasil, cuja abertura política remonta ao início do Governo Ernesto Geisel (1974), está no meio de um processo de mudança política, econômica, social e institucional. Desde 1985, com a ascensão ao poder do Governo Civil, iniciou-se um período de transição política que teve como marcos de referência a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (e a conseqüente elaboração de uma nova Constituição promulgada em outubro de 1988) e a eleição direta para Presidente da República.

(6) BRASIL. Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Brasília, Senado Federal, 1970.

É desnecessário ressaltar que todas as mudanças propostas (reforma constitucional, descentralização e privatização) terão um impacto considerável na estrutura e funcionamento da administração central e descentralizada.

Ao assumir o poder, em março de 1985, o Governo Civil tomou a primeira medida de reforma administrativa ao designar um Ministro Extraordinário para Assuntos de Administração que passou a supervisionar o antigo DASP. Uma série de propostas visando racionalizar e dar maior austeridade aos serviços públicos foram elaboradas.

Em 31 de julho de 1985, foi instalada, no Palácio do Planalto, a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa. Essa Comissão era subdividida em Câmaras que passaram a atuar em projetos específicos de avaliação da Administração Pública Federal e de definição de diretrizes para áreas prioritárias, como a própria organização da Administração Federal, a área de recursos humanos, ou, ainda, a informatização do setor público.

A Comissão de Reforma Administrativa trabalhou, intensamente, de agosto de 1985 a fevereiro de 1986. Em 28 de fevereiro, porém, data de lançamento do Plano Cruzado (plano de estabilização econômica) o Governo tomou consciência de que precisaria, de certa forma, dar maior velocidade e antecipar os seus trabalhos. Foi a partir de março de 1986 que se começou a pensar nesse processo de Reforma Administrativa a ser desenvolvido nos próprios órgãos que o apoiariam e o executariam.

Somente 6 meses depois, em setembro de 1986, surgiram as primeiras medidas efetivas de desenvolvimento do programa de reforma. Conforme consta das diretrizes estratégicas aprovadas em Exposição de Motivos (E.M.) de setembro de 1986, o programa de reforma tinha três objetivos fundamentais: racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e contenção de gastos públicos⁽⁷⁾.

Assim, do ponto de vista de estrutura havia o objetivo de fortalecer e modernizar a Administração Direta a partir do diagnóstico de que houve uma fuga ou "escapismo" para a chamada Administração Indireta por motivos justificados ou não. Tentou-se, mais uma vez, fortalecê-la, de certa forma voltando-se às raízes do modelo "clássico" de administração. Partiu-se, como conseqüência, para a tentativa de se reverter o processo de crescimento da Administração Indireta e de se reduzir o número de órgãos e entidades superpostos ou duplicados. Foi elaborada uma primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que substituiria o Decreto-Lei nº 200.

Do ponto de vista dos recursos humanos, havia um claro objetivo de valorização da função pública e de renovação dos quadros. A SEDAP, através da insti-

(7) BRASIL. Exposição de motivos s/n, de 3 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil. Brasília, 4 de setembro de 1986.

tuição de uma nova Secretaria de Recursos Humanos e da FUNCEP – Fundação Centro de Formação dos Servidores Públicos, desenvolveria o pessoal do setor público, especialmente através da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública e CEDAM – Centro de Desenvolvimento da Administração Pública. Este promoveria o treinamento e reciclagem dos serviços públicos a serem eventualmente remanejados. A ENAP, por sua vez, se encarregaria de formar quadros de carreira e novos quadros de dirigentes do setor público.

Existia, ainda, o objetivo de se promover a avaliação do desempenho do servidor, através da institucionalização do sistema do mérito, graças ao novo Plano de Carreira, ao Estatuto do Funcionalismo Público e a um Plano de Retribuições.

Algumas das medidas mais importantes desenvolvidas nesse período de reforma foram as seguintes:

- Julho 1985 – Designação, pelo Presidente Sarney, de uma Comissão Geral de Reforma da Administração Pública⁽⁸⁾.
- Setembro 1986 – Criação da SEDAP⁽⁹⁾ – Secretaria de Administração Pública, vinculada à Presidência da República, como órgão coordenador do processo e da ENAP⁽¹⁰⁾ – Escola Nacional de Administração Pública para formação de novos quadros dirigentes do setor público.
- Setembro 1986 – Institucionalização do programa de reforma através da criação do Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública-GERAP⁽¹¹⁾, um colegiado composto de 5 Ministros.
- Novembro 1986 – Extinção de 8 estatais, entre as quais o poderoso BNH – Banco Nacional de Habitação e assinatura do Decreto-Lei nº 2.300⁽¹²⁾ que regulamentava o processo licitatório no setor público.
- Novembro 1986 – Extinção de 37 órgãos de diversos Ministérios, em sua maioria colegiados, por desnecessários ou perda de finalidade.
- Outubro 1987 – O Presidente Sarney divulga o plano de carreiras do Serviço Civil da União⁽¹³⁾.

Pode-se resumir a atuação da SEDAP no período mencionando que ela teve relativo sucesso em iniciativas de reforma como a implantação da ENAP e alguns

(8) BRASIL. Decreto nº 91.501 de 31 de julho de 1985. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil. Brasília, 1º de agosto de 1985.

(9) BRASIL. Decreto nº 93.211 de 03 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil. Brasília, 04 de setembro de 1986.

(10) BRASIL. Decreto nº 93.277 de 19 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil. Brasília, 20 de setembro de 1986.

(11) BRASIL. Decreto nº 93.212, de 03 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil. Brasília, 04 de setembro de 1986.

(12) BRASIL. Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil. Brasília, 22 de novembro de 1986.

(13) BRASIL. Decreto-lei nº 2.403, de 21 de outubro de 1987. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil. Brasília, 22 de outubro de 1987.

instrumentos na área de serviços gerais. Assim, a implantação da "mala oficial", uma espécie de correios que distribuem a correspondência oficial entre os órgãos sediados em Brasília e o SENAPRO, um sistema centralizado para a classificação e "follow-up" de arquivos oficiais são exemplos de novas iniciativas de racionalização. Da maior importância foi o desenvolvimento do Cadastro Nacional do Pessoal Civil - CNPC⁽¹⁴⁾ - um instrumento essencial para a reforma do Serviço Civil.

A SEDAP não teve sucesso, no entanto, no desenvolvimento de uma nova política de recursos humanos. Na realidade, nesta área, cujos princípios básicos foram promovidos pela SEDAP e aceitos pelos legisladores constituintes sob a forma de um regime jurídico único e um sistema de carreiras (ingresso, desenvolvimento, classificação, promoção e remuneração), está quase tudo por fazer ainda.

5 - UMA BREVE AVALIAÇÃO

A avaliação das tentativas de mudanças realizadas até o presente momento demonstra a insuficiência dos processos de Reforma Administrativa, pelo menos em termos de melhoria de eficiência da ação pública. Aconteceu, sim, em todo o período, uma transformação profunda na Administração Pública brasileira, inclusive gerando novos instrumentos para alguns setores da ação pública, sem que para este fato houvesse maiores contribuições dos órgãos responsáveis pela Reforma Administrativa. Consideram-se, nesse caso, por exemplo, as medidas adotadas pelo Governo Federal em relação à intervenção na área econômica e que determinaram a criação da PETROBRÁS, ELETROBRÁS, TELEBRÁS e uma série de empresas públicas e sociedades de economia mista, instrumentos estes que, de um modo geral, se têm mostrado adequados na consecução dos objetivos a eles atribuídos.

Verificou-se, pois, um processo de mudança administrativa bastante intenso, mas que ocorreu de forma mais ou menos espontânea, promovendo-se a descentralização de atividades através da criação de entidades da Administração Indireta como sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas, buscando-se uma eficácia maior na ação governamental, com reduzida orientação em um contexto mais amplo de desenvolvimento geral da Administração Federal. O problema é que este processo não-dirigido tendeu a gerar distorções em termos de compatibilização setorial, além de nem sempre atender aos aspectos de eficiência/custos.

Portanto, as Reformas Administrativas oficiais, promovidas até hoje, apresentam grandes inadequações em face da realidade, diagnosticadas em pesquisa realizada pelo Autor em 1989⁽¹⁵⁾ e que poderiam ser resumidas em três aspectos:

- elaboração segundo modelos ou concepções de racionalidade não-ajustáveis à realidade brasileira;

(14) BRASIL. Decreto nº 93.213, de 03 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil. Brasília, 04 de setembro de 1986.

(15) MARCELINO, Gileno F. *Modelo conceitual de sistema educacional*. Fortaleza, IOCE, 1989.

- atuação preferencial sobre os meios, não estando direcionadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;
- falta de uma concepção de estratégia que permitisse a viabilidade de projetos de acordo com políticas de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e determinação de finalidade de no tempo.

É importante ressaltar o fato de que os momentos mais significativos de organização do Estado brasileiro ocorreram sempre sob o patrocínio de sistemas autoritários de governo, por isso mesmo distantes da participação e do controle da própria sociedade. Foi assim nos primórdios de nossa organização como Nação, sob a tutela do sistema administrativo português e tem continuado assim no período mais moderno de nossa história: a Reforma Administrativa do Estado Novo e a do Decreto-lei nº 200, ao final do Governo Castello Branco.

A Reforma de 1936, aprovada pelo Congresso Nacional, surgiu sob a égide da Constituição de 1934, elaborada no Governo Provisório de Getúlio Vargas (que convocara a Assembléia Constituinte em nome da "ordem revolucionária").

A época, o quadro institucional caracterizava-se pelo conflito entre o Executivo e o Legislativo e pela ausência de partidos nacionais e de forças sociais organizadas. O agravamento das tensões eclodiu um ano depois, com o golpe que implantou no País o Estado Novo. Assim o placet do Congresso Nacional não retirou da Reforma de 1936 o estilo autoritário já que exprimiu, na realidade, a vontade do Governo Provisório.

A Reforma de 1967 teve caráter nitidamente impositivo. Valendo-se dos poderes extraordinários conferidos pelo Ato Institucional nº 4/66, o então presidente Castello Branco editou o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro daquele ano. Curiosamente, naquela data, o Congresso Nacional já havia promulgado a Nova Constituição (24.01.67), que pôs termos aos poderes extraordinários originários da Revolução de 1964. Mas a Carta só entrou em vigor a 15 de março do ano seguinte.

Embora produto do autoritarismo dos governos militares que dominaram o período revolucionário (1964/1984) a Reforma de 1967 representou um grande avanço no sentido de aperfeiçoamento, de modernização do serviço público em nosso País. Na observação do Prof. Cretella Júnior⁽¹⁶⁾ "a Reforma Administrativa visando, *ad litteram*, atingir de imediato a órbita federal, acabou influenciando sobre as demais esferas da Federação, sendo como que uma verdadeira constituição federal, em matéria administrativa. Daí sua progressiva extensão ao âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal".

O atual processo de Reforma Administrativa sofreu três sérias restrições ao seu desenvolvimento: o fato de ser executado em um momento de transição demo-

(16) CRETELLA Júnior, J. *Reforma Administrativa Brasileira*. Apresentação. Rio de Janeiro, Forense, 1985.

crática, em ambiente de conflito Executivo x Legislativo e, especialmente, em um período pré-constituente⁽¹⁷⁾. As primeiras medidas e atos legais da Reforma são baixados pouco antes (setembro de 86) e logo depois (novembro de 86) das eleições para a Assembléia Nacional Constituinte. E as novas medidas só acontecem quase um ano depois (outubro de 87), aguardando as definições constitucionais.

Na realidade, o atraso dos trabalhos constitucionais deixou não só a Nação mas também o processo de reforma em "suspense". Apenas para citar alguns exemplos, as intermináveis discussões em relação ao mandato do Presidente e ao Sistema de Governo impossibilitavam decisões sobre as etapas da reforma e organização do Poder Executivo, ou ainda, a formulação de uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal.

Em conseqüência, o processo de Reforma da "Nova República" adotou uma estratégia gradual: desenvolveu instrumentos que permitissem um melhor conhecimento ou gestão dos sistemas já existentes como os cadastros de estrutura e do servidor público, bancos de dados essenciais a qualquer propósito futuro de intervenção cirúrgica no aparelho estatal. Ou, ainda, se propôs a "limpar o terreno" em áreas só indiretamente afetadas pela Nova Constituição, como a área de capacitação de recursos humanos.

Em outras áreas, como a de "Sistema de Carreira", assumiu o risco de ter de se adaptar, posteriormente, aos novos dispositivos constitucionais que assegurassem, por exemplo, a sindicalização e o direito de greve.

Assim, a mudança ansiosamente esperada dos padrões de funcionamento e das estruturas da nossa administração pública extravasou o tempo meramente técnico e transformou-se em ambicioso projeto de mudança política e cultural, que ultrapassará o atual período presidencial e interessa a toda a sociedade. Ela assume importância fundamental para a Administração Pública Federal quando se propõe, inclusive, a mudanças no sistema político.

6 – PERSPECTIVAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A proposta de reformar o Estado federal brasileiro é um consenso nacional. Em verdade, consta da plataforma de todos os candidatos à Presidência da República tal a consciência da atual situação do Estado brasileiro. A noção de que o Estado se expandiu exageradamente e invadiu todos os setores da vida produtiva nacional e, mais que isso, se exauriu financeiramente, torna imprescindível e inadiável uma Reforma do Estado.

Mas, evidentemente, uma reforma global como foi tentada antes não é viável política e tecnicamente. Daí a escolha de áreas prioritárias. Isto é particularmente verdadeiro no caso do serviço civil. A tradição e a extensão do clientelismo políti-

(17) MARCELINO, Gileno F. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília, FUNCEP, 1988.

co do serviço civil, a falta de tradição e do sistema de mérito, o corporativismo e o patriarcalismo impregnados na classe dirigente e as iniquidades do sistema de remuneração de servidores públicos são os obstáculos que só podem ser superados com muito tempo e vontade política. No caso da remuneração, isto requereria uma grande quantidade de dinheiro que não está disponível com a atual situação de exaustão das finanças públicas. A única maneira prática de conseguir um grau relativo de pagamento equitativo seria aumentar os salários dos servidores que estão agora em desvantagem. Imaginem o custo para o Tesouro quando há defasagens entre categorias funcionais do mesmo grupo ocupacional de até 900%.

De propósito, descrevemos com mais detalhes os problemas do Serviço Civil brasileiro por entendermos que reside aí o ponto focal para uma Reforma do Estado brasileiro.

Reforma do Estado no âmbito do futuro Governo, a se iniciar em março de 1990, terá, de fato, apenas duas áreas de interesse: os problemas de administração do pessoal civil e os demais problemas, sendo que o êxito de uma futura reforma vai depender, fundamentalmente, do teor e da profundidade das soluções reformistas que se mostrarem política e tecnicamente viáveis para a administração de pessoal.

A reformulação da filosofia, estruturas e procedimentos gerenciais da administração do pessoal civil deve, portanto, ter como preocupação central conhecer, desenvolver, implantar, sustentar e consolidar medidas e providências indispensáveis para que o Serviço Público Federal possa responder com melhores níveis de eficácia e de eficiência às demandas e aspirações da sociedade brasileira.

Nesse sentido, a reforma deverá estar vinculada ao papel da administração pública no processo de desenvolvimento nacional e no futuro governo, que está por ser definido, devendo, conseqüentemente, se subordinar a propósitos e objetivos inspirados nas características do problema brasileiro e não na busca de racionalidade interna, tradicionalmente expressa em termos de eficiência operacional como sistema do mérito, normas éticas, direitos e deveres, imparcialidade, neutralidade, etc.

A mudança de ênfase constitui mais do que uma opção inspirada nos acañados sucessos das reformas anteriores, uma diretriz fundamental no futuro Governo que deverá, gradualmente, criar as bases de uma nova nação e um novo Serviço Público.

A magnitude do esforço reformista, conforme analisado, não deve ser subestimada pois datam da década de 30 os trabalhos pioneiros de reformulação da área de pessoal. Apesar das inúmeras tentativas empreendidas com esse propósito, não há como negar o distanciamento entre intenção e resultado.

Na realidade, os problemas do serviço público brasileiro, na atualidade, se situam em três planos, todos eles profundamente necessitados de decisão e vontade política. De um lado, as questões de comportamento, com distorções longamente enraizadas no próprio caráter nacional; de outro, os problemas de organização, divisão e funcionamento, resultantes da profunda simetria e padronização

das soluções formais; finalmente, há muitas áreas de mero **formalismo** e muitos equívocos resultantes da falta de **criatividade e inovações**, facilitando a importação e transplante de idéias, que acabam disfuncionais.

No primeiro caso, é importante registrar a falta de credibilidade que acompanhou, com raríssimas exceções, os planos e decisões do Governo; a falta de senso de missão e de compromisso com resultados que tem sido quase sempre ausentes ou muito vagos; a abulia da grande massa de servidores, acomodada pela ausência de cobranças e de exigências e a predominância das soluções paternalistas incentivadoras das ineficiências.

No segundo caso, é visível o monumental volume de leis, decretos e portarias com força normativa e prescritiva sobre os diversos assuntos de administração; o baixo nível de atuação operacional, denunciando o despreparo de um número significativamente grande de pessoal; a uniformização e padronização de soluções funcionais e estruturais abrigando ou revelando quase nenhuma seleção entre recursos disponíveis e finalidades; o globalismo das iniciativas de mudança que pretendem mudar "tudo de uma vez" como se todos os problemas fossem igualmente importantes; a desfiguração dos regimes jurídicos (Estatuto x CLT) pela universalização das vantagens e pela redução das responsabilidades e o desinteresse pela noção de custos, gerando uma multiplicidade de meios e formas de desperdício e paralelismo.

Finalmente, como agregado das situações anteriores, há problemas no serviço público federal como a grande distância entre o que se discute e o que se faz; o visível equívoco ao se investir em facilidade de e para treinamento na presunção de resolver problemas de recrutamento e seleção de pessoal; a descaracterização dos concursos classificatórios que acabam por escalonar todos ao longo do tempo; o desvirtuamento dos processos de enquadramento que na maior parte dos casos servem como instrumento de legitimação de situações, insustentáveis funcionalmente; a inflexibilidade gerada pelos quadros de lotação que descaracteriza o processo de planejamento e controle de recursos humanos; o uso muito freqüente da expansão da estrutura administrativa para resolver problemas de melhoria salarial; a orientação das medidas de reforma como se o Poder Executivo fosse toda a Administração Pública; a paridade salarial entre os Poderes e, nestes, entre posições e funções não necessariamente análogas.

Este, em linhas muito gerais, é o "quadro clínico" da administração geral e de pessoal do Governo Federal nos dias atuais que pode servir de redimensionamento e de ponto de partida para uma nova proposta de Reforma do Estado, urgente e inadiável, a ser implementada pelo novo Governo democrático.