

O Estado Brasileiro de Cabral a Sarney

II — Breve avaliação da situação atual

Gileno Fernandes Marcelino*

A avaliação das tentativas realizadas até 1967 demonstra a insuficiência dos processos de Reforma Administrativa, pelo menos em termos de melhoria de eficiência da ação pública. Houve, isto 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, nesse período de 1967 até hoje, 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 da 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 1967 apresentam grandes inadequações em face da realidade, hoje em dia já bem diagnosticadas em pesquisa que realizamos em 1979 e que poderiam ser resumidas em três aspectos:

- elaboração segundo modelos ou concepções de racionalidade não-ajustáveis à realidade brasileira;
- atuação preferencial sobre os meios, não estando direcionadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público; e
- 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 no tempo.

Este era o cenário em março de 85, quando assumiu o Governo da Nova República. Um ambiente em que se podiam pinçar também algumas disfunções gerais da máquina administrativa, entre as quais, certamente, a ineficácia do planejamento governamental. Desde 1979, relegou-se a uma atividade marginal o planejamento, até então baseado em um tripé: a função planejamento, através do Instituto de Planejamento — IPLAN; a função orçamento, através da Secretaria de Orçamento e Finanças; e a função modernização, através da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR, todos esses órgãos integrantes da estrutura da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Havia, claramente, uma deficiência de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação dos processos de modernização na máquina estatal e por isso mesmo foi ela ficando absolutamente defasada e marginalizada. Era evidente a dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos no Governo. Até por estarem sob comandos diferentes, ministérios diferentes, os órgãos eram pouco integrados. A falta de coordenação entre a SEMOR, que estava na SEPLAN, o DASP e o Programa Nacional de Desburocratização, experiência iniciada em 1979 por Helio Beltrão, com nível ministerial, era manifesta. E havia muito pouca prioridade para a área de recursos humanos no plano da Administração Pública Federal.

Nessa rápida avaliação da função da administração no Governo, ressalta claramente o caráter cartorial do DASP nos últimos anos, ainda no período prévio à Nova República. O DASP tornou-se efetivamente um grande cartório de movimentação de papéis, remoções de funcionários, transferências, eventual promoção ou mesmo realização de alguns concursos públicos para admissão de novos servidores.

Carecia, ainda, o DASP, de políticas e diretrizes na área de recursos humanos. Nele predominava a gestão rotineira de pessoal e muito pouca preocupação com o desenvolvimento de recursos humanos no Serviço Público Federal. Existiam disfunções muito graves em relação a cargos e salários; o Estatuto já tinha mais de 25 anos e estava absolutamente ultrapassado; o Plano de Classificação de Cargos era da década de 70 e também se encon-

* Secretário-Geral da SEDAP e Professor da Faculdade de Economia e Administração da USP.

IDÉIAS

trava defasado; cargos e salários e plano de carreira já não orientavam a política de pessoal destroçados já há muitos anos. Nada se fazia, a não ser formal e burocraticamente. Não havia avaliação de desempenho dos servidores públicos e pouco se proporcionava em termos de treinamento e desenvolvimento, embora surgisse a iniciativa salutar de criação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP. O processo de recrutamento e seleção era absolutamente desligado de qualquer outro processo de avaliação e desenvolvimento ou de plano de carreira.

Do ponto de vista ainda da modernização administrativa, registrava-se o abandono do planejamento administrativo e da função organização a médio e longo prazos. Também a SEMOR se tornara uma espécie de cartório, que simplesmente ratificava, da maneira mais formal possível, os regimentos internos de novos órgãos criados nos últimos anos. Também ela não soube utilizar os recursos tecnológicos e o próprio Cadastro da Administração Federal, experiência vitoriosa de alguns anos atrás. O Cadastro, que chegara a contar com cerca de 12.000 órgãos nos seus bancos de dados, estava reduzido a cerca de 2.000, absolutamente defasado e desatualizado.

Em 1985, ao assumirmos a SEMOR, conseguimos recompor, através da organização intensiva e de novos recursos tecnológicos, o Cadastro da Administração Federal que hoje se encontra com registro de cerca de 20.600 unidades da Administração Direta e Indireta. Na época, não havia qualquer integração entre a SEMOR, o Programa Nacional de Desburocratização e o DASP. O contato existente decorria do relacionamento pessoal do Ministro da Administração e o então Secretário da SEMOR. Registrava-se até 1985, por isso mesmo, uma atuação ineficaz da SEMOR do ponto de vista de acompanhamento da evolução da máquina estatal e uma total falta de políticas e diretrizes sobre modernização do aparato governamental e sobre a função organização no Governo Federal.

Em face a todas a essas distorções e disfunções, era natural o escapismo, a fuga até de órgãos da Administração Direta para entidades da Administração Indireta. Como já mencionamos anteriormente, era muito mais fácil recrutar, selecionar, remunerar pessoal e captar recursos ou até mesmo gerir entidades, no âmbito da Administração Indireta. Registrava-se total marginalização do funcionalismo, ig-

norado e despreparado nos últimos anos, porque já não havia mais carreira, critérios para sua admissão, remuneração, promoção ou até aposentadoria. Havia uma total descontinuidade administrativa, apesar da retórica ideológica de continuidade do ponto de vista dos governos revolucionários com absoluto enfraquecimento da imagem do DASP, que só voltou a mostrar presença a partir da gestão do mi-

nistro Aluizio Alves. Esse fato gerou uma perda de poderes de todos os órgãos voltados para a função de administração de recursos humanos, modernização e organização do Governo Federal.

O quadro 10 retrata esse diagnóstico das disfunções de recursos humanos e modernização que predominavam até os primeiros meses da implantação da Nova República.

QUADRO 10

DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

ÁREA DE RECURSOS HUMANOS

- ATUAÇÃO CARTORIAL DO EXTINTO DASP
- AUSÊNCIA DE POLÍTICAS E DIRETRIZES
- DISFUNÇÕES EM ATIVIDADES ESPECÍFICAS
 - CARGOS E SALÁRIOS
 - PLANO DE CARREIRA
 - AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E MÉRITO
 - TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO
 - RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

ÁREA DE MODERNIZAÇÃO

- ABANDONO DO PLANEJAMENTO A MÉDIO E LONGO PRAZOS
- USO INEFICAZ DE RECURSOS TECNOLÓGICOS
- AÇÃO NÃO INTEGRADA ENTRE SEMOR/PrND/DASP
- FALTA DE POLÍTICA E DIRETRIZES
- ATUAÇÃO INEFICAZ DA SEMOR

Vimos que o diagnóstico organizacional evidenciou graves disfunções na Administração Pública Federal, geradoras de conseqüências nocivas à ação administra-

tiva, como o escapismo, a proliferação de órgãos, a perda de poder e "status" pelo DASP e outras distorções, sintetizadas no quadro 11.

QUADRO 11

DISFUNÇÕES GERAIS

- INEFICÁCIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
- DEFICIÊNCIA DE MECANISMOS DE IMPLEMENTAÇÃO, COORDENAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE REFORMA/MODERNIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS
- DISSOCIAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO, MODERNIZAÇÃO E RECURSOS HUMANOS
- ATUAÇÃO POUCO INTEGRADA E COORDENADA DE ÓRGÃOS LIGADOS À ÁREA
- POUCA PRIORIDADE À ÁREA DE RECURSOS HUMANOS

CONSEQÜÊNCIAS

- ESCAPISMO: MULTIPLICAÇÃO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES
- MARGINALIZAÇÃO DO FUNCIONALISMO
- DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA
- ENFRAQUECIMENTO DA IMAGEM DO DASP
- PERDA DE PODER E "STATUS"

IDÉIAS

Como consequência dessa avaliação, a nova equipe que assumiu o DASP, liderada pelo Ministro Extraordinário para

Assuntos de Administração, decidiu implantar as linhas de ação, sintetizadas no quadro 12.

QUADRO 12

LINHAS DE AÇÃO/PROPOSTAS

- REFORMULAÇÃO
 - FORTALECER E INTEGRAR ÓRGÃOS
 - DEFINIR POLÍTICAS E DIRETRIZES PARA RH
 - IMPLANTAR SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS
 - DISTINGUIR VERTENTES DE RH:
 - ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
 - REESTRUTURAR O ÓRGÃO:
 - . EXTINÇÃO DO DASP
 - . TRANSFORMAÇÃO EM SECRETARIA DA PR
 - . CONSTITUIÇÃO DE SISTEMAS
- RACIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DOS MECANISMOS DE TUTELA ADMINISTRATIVA
- INSTITUIÇÃO DE NOVOS ÓRGÃOS, SE NECESSÁRIOS
- INCLUSÃO DAS FUNDAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
- NOVA DISCIPLINA LEGAL PARA LICITAÇÕES
- DESBUROCRATIZAÇÃO
- DESEMPENHO E PRODUTIVIDADE DAS ESTATAIS
- FISCALIZAÇÃO PELA SOCIEDADE

Reforma na Nova República

Foi a partir dessa avaliação que se começou a pensar, seriamente, em uma reversão desse quadro, através da tentativa de se implantar em definitivo o planejamento administrativo no âmbito do Governo.

A Reforma Administrativa é um processo criativo, mas lento e complexo, porque gerador de mudanças na administração. As etapas já cumpridas, desde 1936, podem ser consideradas fases de um processo dinâmico e que, por isso mesmo, não se esgotará em qualquer ciclo dito final.

A partir de 1985, o processo de Reforma foi retomado com especial ênfase pe-

lo Governo da Nova República, tendo o Presidente Sarney aprovado as diretrizes básicas para a modernização do setor público mais anacrônico — a Administração Direta.

Em 31 de julho de 1985, foi instalada, no Palácio do Planalto, a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa. Essa Comissão reunia-se mensalmente e era subdividida em Câmaras, que passaram a atuar em projetos específicos, basicamente 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.

QUADRO 13

4ª FASE — 1985/1987

HISTÓRICO

- COMISSÃO GERAL DA REFORMA
 - CRIAÇÃO DA COMISSÃO GERAL DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL
 - DECRETOS N.ºs 91.309 (4.6.85) e 91.501 (31.7.85)
 - DIVISÃO EM CÂMARAS E COMISSÕES ESPECIAIS
 - ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICOS E DIRETRIZES

No discurso em que instalou a Comissão Geral da Reforma da Administração Pública Federal, o Presidente José Sarney enfatizou alguns pontos que merecem destaque:

“O Brasil não pode sobreviver com a máquina governamental desarticulada, anacrônica e desestimulada. É preciso, com humildade e ousadia, percorrer os caminhos da mudança, transformando a Administração Pública num agente do desenvolvimento nacional”.

E dando ênfase ao momento democrático e à necessidade da colaboração do Poder Executivo com o Legislativo, disse:

“A democratização do País, como componente novo no meu governo, empresta à Reforma o dimensionamento próprio, que não é somente técnico, mas virtualmente político”.

O Presidente Sarney foi bem claro quando falou sobre o que pretendia o atual processo de Reforma Administrativa:

“O objetivo é resgatar, na prática, a função social da Administração Pública, diante da qual o usuário se põe como cidadão com direito aos serviços que custeia com o pagamento de tributos”.

A Comissão da Reforma Administrativa trabalhou normalmente de agosto de 1985 a fevereiro de 1987. Em 28 de fevereiro, porém, data de lançamento do Plano Cruzado, 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, quando assumimos a Secretaria-Geral do então Ministério da Administração, que se começou a pensar num modelo de coordenação do processo de Reforma Administrativa a ser feita também nos próprios órgãos que a apoiariam e a executariam.

A primeira tentativa de reformulação do papel do antigo DASP, fortalecendo ou integrando órgãos, foi a de colocar sob o comando único do ministro Aluizio Alves o Programa Nacional de Desburocratização, antes ligado diretamente à Presidência da República, e a SEMOR — Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, que estava na SEPLAN. Decidiu-se, ainda, dar prioridade a novas políticas de recursos humanos e à implantação de sistemas de informações gerenciais.

Um dado importante é que o próprio DASP levou cerca de 1 ano para descobrir que havia na Administração Direta e autarquias 520 mil servidores. A SEST, da SEPLAN, levou também idêntico tem-

IDÉIAS

po para chegar à conclusão de que havia um milhão e 300 mil servidores na Administração Indireta, ou seja, nas entidades estatais. Essas informações básicas, necessárias para a gestão do sistema de recursos humanos, só ficaram disponíveis praticamente a partir de janeiro de 1986. Na época, propunham-se as várias linhas de ação, principalmente na área de recursos humanos e de desenvolvimento desses recursos, para que se desse prosseguimento à Reforma.

Na mesma ocasião, estudava-se a proposta de se reestruturar o Ministério, transformando-o na Secretaria de Administração Pública da Presidência da República — o que ocorreu mais tarde — para que pudesse atuar em toda a Administração Pública Federal e não apenas na Administração Direta e autarquias, con-

tando com o respaldo e “status” da Presidência da República.

Por isso mesmo, criou-se um grupo de trabalho interministerial que, de abril até agosto de 1986, tentou resolver as diferenças naturais de opinião e de percepção entre os diversos ministérios nela representados, chegando a um consenso em relação aos objetivos e estratégias da Reforma e ao que chamamos de “produtos da Reforma Administrativa”. Quais são ou quais foram os objetivos desse processo, às vezes exaustivo, de discussão entre os Ministérios da Administração, Planejamento, Fazenda e Trabalho, Gabinete Civil e Consultoria-Geral da República?

O quadro 14 demonstra essa alteração de estratégia do processo de Reforma Administrativa.

QUADRO 14

4ª FASE

- ADVENTO DO PLANO CRUZADO: 28.02.86
- TRANSFORMAÇÃO DO DASP EM SEDAP
- CRIAÇÃO DO GERAP — GRUPO EXECUTIVO DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- DECRETOS/PROJETOS DE LEIS/DECRETOS-LEIS
- ESTRATÉGIA GRADUALISTA
- REFORMA INSTRUMENTAL

Do ponto de vista de estrutura havia um claro 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 consequência, 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.

A eliminação de redundâncias ou superposições de funções governamentais continua sendo um objetivo permanente de todos os estudos que estão sendo feitos pelo atual Grupo Executivo de Reforma Administrativa — GERAP, integrado pelos Ministros da Administração, que o preside, da Fazenda, do Trabalho, do Planejamento e do Gabinete Civil. Esses estudos têm o objetivo de institucionalizar o chamado planejamento administrativo

que, desde a década de 40, praticamente não teve vez neste País, enquanto se avançou muito na área do planejamento econômico, através da criação de instrumentos, como o Plano Nacional de Desenvolvimento — PND, e de mecanismos como a própria SEPLAN e o IPEA. Na área de planejamento administrativo, pelo contrário, até pelo fato do DASP ter sido produto de um regime autoritário, sentiu-se uma total decadência do sistema e uma tentativa de fuga das suas normas e princípios básicos.

Do ponto de vista de pessoal, há um claro objetivo de valorização da função pública e de renovação dos quadros. A SEDAP participará, através da instituição de uma nova Secretaria de Recursos Humanos voltada fundamentalmente para o desenvolvimento de pessoal do setor público, além da FUNCEP e do CEDAM — Centro de Desenvolvimento da Administração Pública —, que vão promover treinamento e reciclagem dos servidores públicos a serem eventualmente remaneja-

dos. A ENAP — Escola Nacional de Administração Pública — por sua vez se encarregará de formar quadros de carreira e novos quadros de dirigentes do setor público.

Existe, ainda, o objetivo de se promover a avaliação do desempenho do servidor, através da permanente institucionalização do sistema do mérito, graças ao novo regime e Estatuto do Funcionalismo Público e de um Plano de Cargos e Salários.

Essa etapa inicial do processo de Reforma Administrativa tem como marco significativo a Exposição de Motivos de 3 de setembro de 1986, assinada pelos ministros Aluizio Alves, da Administração, Dilson Funaro, da Fazenda, e João Sayad, do Planejamento, além de Saulo Ramos, Consultor-Geral da República. Essa E.M., aprovada pelo Presidente José Sarney, delineou as *diretrizes* básicas e os *princípios* e *critérios* norteadores da implantação da reforma/modernização, especialmente os transcritos a seguir:

1. Racionalização e contenção de gastos públicos

- A sistematização e o controle do pagamento de servidores civis da Administração Federal, dos inativos e pensionistas do Tesouro Nacional, bem como das remunerações de técnicos, consultores e especialistas — STN — Secretaria do Tesouro Nacional.
- A revisão e o aprimoramento das atividades de auditoria do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal — SIPEC.
- O disciplinamento da contratação de inativos pelos órgãos e entes da Administração Federal.
- A regulação da remuneração de servidores que participem de órgãos colegiados.
- A revisão dos critérios regedores da concessão, aos servidores, de vantagens pecuniárias indiretas.
- A fixação de limites à contribuição de órgãos e entidades para a formação e a manutenção de fundos fechados de previdência privada ou pecúlio de qualquer natureza.
- A padronização de especificações do material utilizado pelo setor público.
- A inclusão, na Administração Indireta, das fundações sob supervisão ministerial, bem como de outras personalizações que se fizerem necessárias ou convenientes.

IDÉIAS

- A criação de cadastro nacional de material permanente e cadastro nacional de bens imóveis, da Administração Federal.
- A definição de critérios a serem observados nas relações entre órgãos e entidades da administração e as pessoas jurídicas por uns e outras criadas.

2. Formulação de nova política de recursos humanos

- A instituição de cadastro em que serão registrados todos os servidores da Administração Federal, os inativos e pensionistas do Tesouro Nacional — CNPC.
- A criação de escola e centro de formação e treinamento modernos e ajustados à realidade do País e às necessidades da administração.
- A implantação de novo regime jurídico dos servidores da Administração Direta e autárquica.
- O estabelecimento de Planos de Cargos e Salários para esses servidores.
- O disciplinamento das requisições de pessoal no âmbito da Administração Federal.

3. Racionalização da estrutura da administração federal

- A instituição, na Administração Direta, de novas espécies de órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira, com adequada flexibilidade de ação gerencial.
- A fixação de nova disciplina legal à realização, pela Administração Federal, de compras, obras, serviços, alienação e negócios jurídicos outros e dos concernentes procedimentos licitatórios.
- A adoção de providências voltadas à desburocratização dos serviços e procedimentos do setor público.
- A implantação de novos mecanismos de acompanhamento e controle do desempenho e produtividade das empresas estatais.
- A criação de mecanismos de fiscalização, pela sociedade, dos atos e procedimentos do setor público.

A primeira diretriz atende àquela demanda social, àquela pressão da sociedade por contenção dos gastos governamentais e visa, ao mesmo tempo, criar mecanismos e instrumentos que permitam uma gestão eficaz e eficiente dos recursos públicos. O cadastro dos servidores é, sem dúvida, um instrumento fundamental pa-

ra que não se repita a situação em que o Governo que assumiu em março de 85 encontrou o setor público. À época, não se sabia sequer quantos funcionários estatutários e quantos servidores celetistas havia no Serviço Público Federal. E essa situação perdurou por quase um ano, até janeiro de 1986.

A sistematização e o controle de pagamento através de um sistema a ser implantado pela Secretaria do Tesouro Nacional pretendem evitar eventuais duplicações de remuneração no setor público.

Por outro lado, a auditoria do sistema de pessoal civil da União é fundamental para identificar eventuais excessos e ociosidades setoriais dos servidores. Normas que disciplinem a contratação de inativos e a remuneração em colegiados são também instrumentos básicos, medidas fundamentais, para se evitar desperdício e até o clientelismo no setor público. A revisão de vantagens das entidades da Administração Indireta, hoje absolutamente discrepante em relação à remuneração dos servidores da Administração Direta, também será procedida para se evitar exatamente essa situação de dicotomia entre um setor tecnocrático moderno e bem-remunerado e um setor burocrático, formal e pessimamente remunerado.

A limitação da contribuição para fundos fechados de previdência social é também uma medida de contenção, uma vez que em alguns fundos de seguridade a União entra com a maior parte: 2/3 ou 3/4 do total.

O estabelecimento de normas de padronização em materiais e cadastro nacional de material permanente e de bens imóveis e relacionamentos mais bem-definidos entre os órgãos da Administração Direta e entidades da Indireta serão outras medidas de contenção dos gastos públicos, além de uma tentativa de racionalização no setor público, nessa 1ª fase da Reforma.

A segunda diretriz é voltada para uma área prioritária, a de recursos humanos, área vital, pois sem o servidor, sem o funcionário, não se implantará nenhum processo de reforma. Daí porque se criaram dois instrumentos básicos para se fazer a reciclagem e o recrutamento desse pessoal e até a formação de novos quadros dirigentes: o CEDAM — Centro de Desenvolvimento e a ENAP — Escola de Administração, duas unidades agregadas sob a tutela da FUNCEP. Além disso, o regime jurídico será fundamental e surgirá o novo Estatuto de pessoal que está em fase de discussão.

Entre as medidas complementares ao novo Estatuto está, finalmente, um Plano de Cargos e Salários. O Estatuto, renovado, atualizado e integrado com esse novo regime jurídico, estará brevemente sendo discutido no grupo interministerial (GERAP). O projeto encontra-se na Secretaria de Administração Pública, em fase final de discussão interna. A Reforma disciplinará, ainda, a ciranda de requisições que afeta o Serviço Público Federal, uma vez que é necessário criar-se laços entre o servidor e seu ministério ou entidade ao qual ele presta seus serviços.

Outra medida importante era a inclusão das fundações na Administração Indireta, uma vez que, até então, elas eram consideradas entidades regidas basicamente pela legislação de direito privado. O Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, promoveu essa inclusão e a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, criou uma nova figura jurídica, a da fundação pública.

No contexto da terceira diretriz um novo disciplinamento legal para licitações, de certa forma, viabilizou o processo licitatório. Essa foi uma das razões por que os órgãos fugiram tanto aos institutos da Administração Direta, buscando novas formas jurídicas na Administração Indireta.

Várias medidas de desburocratização, algumas já, em princípio, submetidas ao GERAP e apresentadas ao Presidente da República, agilizarão a máquina administrativa federal e permitirão que o Serviço Público passe a prestar melhores serviços ao usuário final.

Normas específicas para as estatais, para acompanhamento de seus desempenhos e suas atividades, foram também aprovadas através do Decreto nº 93.216, de 3 de setembro de 1986. Há que se registrar, ainda, medidas visando à maior fiscalização por parte da sociedade, exatamente de acordo com a filosofia da Nova República, de maior participação e democratização da ação pública.

Os "Produtos" da Reforma

Em consonância com essas diretrizes da Reforma Administrativa vários decretos de fundamental importância foram baixados pelo Presidente José Sarney. O primeiro, de nº 93.211, de 3 de setembro de 1986, criou a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República — SEDAP e extinguiu o DASP. O DASP teve um papel histórico relevante nas primeiras duas décadas de sua cria-

IDÉIAS

ção. A partir da década de 60, porém, perdeu poder e "status". A SEDAP hoje é um mecanismo fundamental para institucionalizar, de uma vez por todas, o chamado planejamento administrativo a nível de Governo.

Um segundo Decreto, de nº 93.212, de 3 de setembro de 1986, criou o Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública — GERAP, formado pelo ministro da Administração como seu presidente e pelos Ministros do Planejamento, Gabinete Civil, Trabalho e Fazenda, ministérios básicos para a implementação do processo de Reforma, seja porque coordenam os sistemas administrativos do Governo ou porque controlam os recursos orçamentários, ou ainda porque cuidam do relacionamento entre os servidores e as empresas estatais.

Outros atos da maior importância para o desenvolvimento do processo de Reforma foram expedidos pelo Presidente da República:

- Decreto nº 93.213, de 3.9.86, que institui o cadastro nacional do pessoal civil, já em pleno desenvolvimento, atingindo, em sua primeira etapa de implantação, a Administração Direta e autárquica e, até o final deste ano, também as entidades da Administração Indireta;
- Decreto nº 93.214, de 3.9.86, que organiza o sistema de gerenciamento das contas e pagamento de pessoal, através da Secretaria do Tesouro Nacional, para evitar, como já mencionamos, duplicações nas remunerações dos servidores;
- Decreto nº 93.215, de 3.9.86, que define os procedimentos de auditoria do pessoal civil para evitar exatamente disfunções e excessos ou ociosidade de pessoal no setor público;
- Decreto nº 93.216, de 3.9.86, que estabelece novos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão das estatais para evitar que, mais uma vez, escapem ao controle do próprio Governo e da sociedade brasileira;
- Decreto nº 93.237, de 8.9.86, que sistematiza as atividades de advocacia consultiva da União, com o propósito de aperfeiçoar os mecanismos de controle interno da legalidade da ação do Estado;
- Decreto nº 93.277, de 19.9.86, que cria a Escola Nacional de Administração Pública — ENAP, voltada para as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal ci-

vil de nível superior, e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública — CEDAM, voltado para as atividades de treinamento dos servidores civis federais.

Com os atos expedidos em princípios de setembro de 1986, pode-se dizer que a tão esperada Reforma Administrativa teve início, não obstante tenha o Governo, anteriormente, promovido algumas modificações no funcionamento da Administração Pública. Em sendo um processo dinâmico e complexo, a Reforma carecia de um órgão com competência para traçar a orientação técnica a ser seguida e com capacidade para promover as medidas necessárias à sua implantação gradual, bem como lhes coordenar a execução.

Com a instituição do GERAP e do respectivo Comitê Técnico, integrado por especialistas sob a coordenação do Secretário-Geral da SEDAP, e dado o caráter prioritário conferido pelo Decreto nº 93.212/86 às recomendações e decisões do GERAP, foram criadas as condições básicas para o desenvolvimento do processo de Reforma.

Dois meses após outro grupo de medidas veio à luz, editadas em novembro de 1986:

- Decretos nºs 93.599 e 93.600, ambos de 11.11.86, o primeiro dando nova estrutura organizacional à Fundação IBGE e o segundo, aprovando o novo Estatuto da Caixa Econômica Federal — CEF;
- Decretos nºs 93.603 e 93.608, ambos de 21.11.86, extinguindo várias entidades estatais e sociedades mercantis sob controle indireto da União — COALBRA, ALUNE, CONESG e CRN, dentro do espírito da Reforma Administrativa de "enxugar" a administração descentralizada;
- Decretos nºs 93.609 e 93.610, ambos de 21.11.86, dispondo sobre a incorporação, pela PETROBRÁS, INFRAERO e Cia. Nacional de Alcalis das empresas públicas PETRASA, ARSA e ALCANORTE;
- Decreto nº 93.611, de 21.11.86, que autoriza a absorção, pelos Estados e Municípios, das atividades das CEASAs, mediante transferência do controle acionário da União, medida tipicamente descentralizadora;
- Decretos nºs 93.612 a 93.614, todos de 21.11.86, extinguindo nada menos do que 37 órgãos dos Ministérios da Fazenda, Educação, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia e SE-

PLAN, em sua maioria colegiados, por desnecessários ou perda de sua finalidade;

- Decreto nº 93.616, de 21.11.86, extinguindo os escritórios de representação ou departamentos similares dos órgãos e entidades da Administração Federal, exceto aqueles que, desenvolvendo atividades-fim, como tal sejam reconhecidos pelo Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública — GERAP;
- Decreto-lei nº 2.291, de 21.11.86, que extinguiu o BNH, por incorporação à Caixa Econômica Federal. Na condição de sucessora, a CEF passou a gerir o FGTS e a coordenar a execução dos Planos Nacional de Habitação Popular — PLANHAP e de Saneamento Básico — PLANASA. Ao Conselho Monetário Nacional foram transferidas as atribuições de órgão central do Sistema Financeiro de Habitação. A formulação das políticas habitacional e de desenvolvimento urbano passou para a competência do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;
- Decreto-lei nº 2.292, de 21.11.86, que alterou o Decreto-lei nº 200/67 na parte referente à organização federal, com o propósito de incluir as fundações dentre as categorias integrantes da Administração Indireta para os efeitos de subordinação às normas de fiscalização, controle e gestão financeira e de inclusão dos cargos, empregos e funções e respectivos servidores no Plano de Classificação da Lei nº 5.645/70;
- Decreto-lei nº 2.300, de 21.11.86, que disciplinou as licitações e contratos no âmbito da Administração Federal, fixando os lineamentos da atividade do Poder Público no plano da administração financeira e da gestão patrimonial. Como inovação importante sobressai a extensão, às empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e às entidades controladas, diretamente ou indiretamente, pela União, das regras do procedimento licitatório no que concerne à realização de suas compras, obras, serviços e alienações, até que editem normas próprias.

O processo de Reforma teve seguimento durante 1987. No primeiro quadrimestre, foram promovidas alterações nos sistemas administrativos, afinadas com o propósito de tornar mais eficaz a gestão pública e mais eficiente a máquina esta-

IDÉIAS

tal. No período considerado, o processo de Reforma se exteriorizou através de vários atos de caráter forma-legal:

- Decreto nº 94.159, de 31.3.87, que alterou a denominação, a estrutura básica e a competência da SEPLAN. Além de extinguir a SUBIN, as Delegacias Regionais e os Escritórios de Representação, o citado Decreto transferiu órgãos (SEST, CISE) e competências da SEPLAN para os Ministérios da Fazenda, das Relações Exteriores, Minas e Energia e Interior;
- Lei nº 7.596, de 10.4.87, que instituiu a isonomia salarial nas fundações e autarquias de ensino superior e deu nova conceituação às fundações públicas, consideradas entidades da Administração Federal Indireta;
- Decreto nº 94.234, de 15.4.87, que alterou a estrutura orgânica do Ministério da Saúde, extinguindo Coordenadorias Regionais de Saúde;
- Decreto nº 94.236, de 15.4.87, que transferiu para o Ministério da Ciência e Tecnologia o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. Com o *status* de órgão autônomo, o INPA reunirá melhores condições para promover as atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico da Região Amazônica;
- Decreto nº 2.328, de 5.5.87, que extinguiu o Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins — GETAT, transferindo todos os seus direitos e obrigações para o INCRA;
- Decreto nº 94.327, de 13.5.87, que aprovou a nova estrutura básica do Ministério das Relações Exteriores e extinguiu consulados no exterior e unidades na Secretaria de Estado.

À Guisa de conclusões...

O entendimento de Reforma Administrativa não é o de um processo isolado, mas de um fato relacionado com os objetivos da sociedade, no sentido de promover o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a reforma/modernização administrativa pode ser considerada um conceito típico de países em processo de desenvolvimento, à medida em que, neste tipo de sociedade, ocorre uma profunda defasagem entre os objetivos do Governo de desenvolvimento e o instrumental administrativo necessário à sua consecução.

O Governo do Presidente Sarney é herdeiro de um aparato administrativo caó-

tico. Nossas principais instituições administrativas estão organizadas em bases e pressupostos conceituais que remontam, ainda, à Revolução de 1930. A partir dos anos 60, temos assistido a uma expansão desordenada do setor público em todos os setores da vida nacional. A implementação das decisões políticas do Governo encontra resistências de toda ordem ao nível da máquina administrativa, dominada pelos vícios e procedimentos do formalismo, do centralismo administrativo e mecanismos de controle de eficácia sempre duvidosa.

Não podemos deixar de salientarmos 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 convocou a Assembléia Constituinte em nome da "ordem revolucionária". À 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 verdade, 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, em 25 de fevereiro daquele ano. Curiosamente, naquela data o Congresso Nacional já havia promulgado a nova Constituição (24.1.67), que pôs termo aos poderes extraordinários originários da Revolução de 1964. Mas a Carta só entrou em vigor a 15 de março seguinte.

Embora produto do autoritarismo dos governos militares que cobriram o período revolucionário (1964/79), a Reforma de 67 representou um grande avanço no sentido de aperfeiçoamento, de moderni-

zação do serviço público em nosso País. Na observação do Prof. Cretella Junior, "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".

É importante ressaltar que, o Governo do Presidente Sarney altera fundamentalmente essa tradição. Pela primeira vez na História brasileira estamos conduzindo um vigoroso processo de mudança e de Reforma Administrativa, com amplos espaços para participação e discussão por todos os segmentos da sociedade.

O momento em que se realiza esta Reforma é de transição. Exige a reconsideração de toda a herança histórica, política e cultural, representada pelo atual quadro da Administração Pública. Sua reavaliação diante das necessidades que devam ser satisfeitas se impõe, como forma de não se perder de vista os propósitos de bem servir ao cidadão e executar eficientemente os planos de Governo.

Além dos obstáculos de natureza gerencial, temos que enfrentar o desafio maior de ajustar nossa Administração Pública às exigências de uma nova ordem social, política e econômica, que vai emergir da Assembléia Nacional Constituinte, que se quer democrática tanto em sua essência quanto no exercício diário do Governo.

A mudança ansiosamente desejada dos padrões de funcionamento de nossos sistemas administrativos extravasa o tempo meramente técnico e transforma-se em ambicioso projeto de mudança cultural e política, que interessa a toda a sociedade e assume importância fundamental quando se propõe, inclusive, a mudanças no regime político.

É chegado o momento em que podemos somar o Poder Executivo e o Poder Legislativo para, na elaboração da nova Carta, responder às urgentes reformas que garantam, sob inspiração democrática, mais equilíbrio na distribuição dos benefícios sociais, maior justiça e mais liberdade para formação e exercício de uma consciência política da nacionalidade e melhor prestação de serviços ao cidadão e a sociedade.

Para isso, uma única e fundamental premissa orienta o nosso trabalho: a de que o serviço público federal não existe por si e para si, mas é legitimado pelo atendimento às necessidades dos cida-

IDÉIAS

dãos. Tais necessidades, escalonadas e ordenadas juridicamente, e apenas elas, devem legitimar os direitos e deveres dos cidadãos, quanto aos bens e serviços a que têm direito.

A reorganização do Governo, entendida como um dos principais instrumentos de resgate de compromissos assumidos pela Nova República, há de conter alguns

indicadores que irão se constituir no esteio dessa reconstrução no que concerne à Administração Pública.

Como resultado do processo de Reforma Administrativa, espera-se, pois, gerar uma cultura de organização administrativa, fecunda, em função dos valores, princípios e objetivos como os da justiça e bem comum.

Esse esforço precisará reverter a atual ênfase na uniformidade e no uniformismo, e, em seu lugar, procurar desenvolver e incentivar soluções diferenciadas e até mesmo aparentemente incoerentes ou competitivas, se se quiser incorporar o Brasil real dos Estados e Municípios ao Brasil Federal de Brasília.

LEGISLAÇÃO DA REFORMA

A relação de todos os atos legais da Reforma Administrativa desde setembro de 1986, até a presente data (maio de 1987), está transcrita a seguir:

DECRETO	DATA				
			93.611	21.11.86	Dispõe sobre a transferência das Centrais de Abastecimento — CEASAs para os Estados e os Municípios.
			93.612	21.11.86	Extingue órgãos do Ministério da Fazenda.
93.211	3.9.86	Cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República — SEDAP e extingue o DASP.	93.613	21.11.86	Extingue órgãos do Ministério da Educação.
93.212	3.9.86	Cria o Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública — GERAP.	93.614	21.11.86	Extingue órgãos do MA, MIC, MME e SEPLAN.
93.213	3.9.86	Institui o Cadastro Nacional do Pessoal Civil — CNPC.	93.616	21.11.86	Extingue escritórios de representação dos órgãos e entidades da Administração Federal.
93.214	3.9.86	Organiza o sistema de gerenciamento das fontes de pagamento de pessoal da Administração Pública.	93.655	5.12.86	Dá novas atribuições à Secretaria do Tesouro Nacional — STN.
93.215	3.9.86	Estabelece novos procedimentos de auditoria de pessoal civil da Administração Direta e autárquica.	94.006	9.2.87	Disciplina o pagamento de servidores redistribuídos em decorrência da Reforma Administrativa.
93.216	3.9.86	Estabelece mecanismos de acompanhamento e controle das entidades estatais.	94.159	31.3.87	Altera a estrutura básica e a competência da SEPLAN.
93.237	8.9.86	Sistematiza as atividades de advocacia consultiva da União.	94.234	15.4.87	Reorganiza o Ministério da Saúde e extingue as Coordenadorias Regionais de Saúde.
93.277	19.9.86	Cria a Escola Nacional de Administração Pública — ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública — CEDAM.	94.236	15.4.87	Transforma o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia — INPA em órgão autônomo e o transfere para o Ministério da Ciência e Tecnologia.
93.597	21.11.86	Disciplina as contribuições para formação e manutenção de entidades fechadas de previdência privada, instituídas por órgãos da Administração Indireta.	94.237	13.5.87	Aprova a nova estrutura básica do MRE, extingue consulados e unidades na Secretaria de Estado.
			DEC.-LEI	DATA	
93.599	21.11.86	Reorganiza a Fundação IBGE.	2.291	21.11.86	Extingue o Banco Nacional de Habitação — BNH.
93.600	21.11.86	Aprova o novo Estatuto da Caixa Econômica Federal.	2.299	21.11.86	Altera o Decreto-lei nº 200/67 na parte referente à organização da Administração Federal.
94.603	21.11.86	Extingue a S.A. Coque e Alcool da Madeira — COALBRA.	2.300	21.11.86	Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal.
93.608	21.11.86	Dispõe sobre a extinção de sociedades mercantis sob controle indireto da União — ALUNE, CONESG e CRN.	2.328	5.5.87	Extingue o Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins — GETAT e transfere todos os seus direitos e obrigações para o INCRA.
93.609	21.11.86	Dispõe sobre a incorporação das empresas públicas PETRASA e ARSA à PETROBRÁS e à INFRAERO.	LEI	DATA	
93.610	21.11.86	Dispõe sobre a incorporação da empresa pública ALCANORTE pela Companhia Nacional de Alcalis.	7.596	10.4.87	Institui a isonomia salarial nas fundações e autarquias de ensino superior e altera o Decreto-lei nº 200/67, com inclusão das fundações públicas na Administração Indireta.