

Governo, Imagem e Sociedade

Presidente da República Federativa do Brasil
JOSÉ SARNEY

Ministro Chefe da Secretaria de Administração Pública da Presidência da
República – SEDAP/PR
ALUÍZIO ALVES

Presidente da Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP
PAULO CESAR CATALANO

Diretores da Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP
André Naim André
Cláudio de Araújo Faria
Hermano Machado Ferreira Lima – Editor
João Batista Cascudo Rodrigues
João Carlos Barros Krieger
Paulo Soares Edler

Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP

*Do amigo Jorge Fernandes,
uma contribuição com mais
do que amor.*

Agosto de 1988

*Gileno
14/02/88*

Coleção de Administração Pública

Governo, Imagem e Sociedade

Gileno Fernandes Marcelino

Brasília
1988

Supervisão Técnica e Administrativa:

Luiz Álvaro dos Santos

Oswaldo Henrique P. de Farias

Capa e diagramação:

Miguel Angel J. O. Cardell

Paulo Valério P. Selveira

© FUNCEP – Brasília, 1988

Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP

Setor de Áreas Isoladas Sul – Área nº 1

70610 – Brasília-DF

Impresso no Brasil

ISBN: 85-256-0031-8

FICHA CATALOGRÁFICA

M 314g Marcelino, Gileno Fernandes
Governo, imagem e sociedade. Brasília, Fundação Centro
de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1988.
176p., tab. (Coleção de Administração Pública).
ISBN: 85-256-0031-8
1. Administração Pública 2. Comunicação na Administra-
ção Pública.

CDU: 35
CDD: 350

Aos exemplos no passado:

JOSÉ E IDA

À dedicação no presente:

VERA

Às esperanças no futuro:

GILENO, GIULIANA E GUILHERME

APRESENTAÇÃO

Este estudo é uma profissão de fé em uma idéia e em um programa. A idéia é de um Estado moderno e democrático, promovendo o desenvolvimento econômico e social dos brasileiros. O programa é de Reforma do Estado para pô-lo, efetivamente, a serviço dos seus cidadãos e da sociedade.

Examinando o atual Programa de Reforma Administrativa do Governo Federal e, especialmente, a sua comunicação em seis jornais previamente selecionados, este trabalho apresenta:

- 1) Uma *análise histórica* da evolução do Estado brasileiro que influenciou diretamente o atual processo de Reforma em nosso país;
- 2) uma *análise da comunicação governamental*, suas falhas e defeitos, inclusive de natureza organizacional, que impediram a formação de uma boa imagem do Governo diante da sociedade;
- 3) uma *avaliação do processo de Reforma* realizada em três momentos decisivos, através de seis veículos da imprensa escrita, devidamente selecionados;
- 4) a recomendação de uma *nova proposta de Reforma do Estado*, a partir dos resultados e conclusões de pesquisa realizada, que pode servir como referencial para a consolidação dos processos de Reforma Administrativa em nosso país;
- 5) *diretrizes estratégicas* para implementação e viabilização de nova proposta de Reforma do Estado, um conceito mais amplo, aberto e abrangente do que o da atual Reforma Administrativa.

Desenvolvido inicialmente como um trabalho científico, elaborado como tese de livre-docência para a Universidade de São Paulo, este livro consiste de uma pesquisa realizada no período entre dezembro de 1986 e março de 1987, quando um levantamento junto a alguns veículos de comunicação permitiu analisar a opinião da imprensa sobre um programa do Governo Federal.

GILENO FERNANDES MARCELINO

SUMÁRIO

PREFÁCIO
APRESENTAÇÃO

RELAÇÃO DE QUADROS
RELAÇÃO DE DIAGRAMA E TABELAS

CAPÍTULO I – ADMINISTRAÇÃO E COMUNICAÇÃO

1 – Introdução	17
2 – Conceitos Básicos de Administração	18
3 – Reforma/Modernização Administrativa	23
4 – A Pesquisa e suas Contribuições	28
5 – Plano do Livro e dos Capítulos	32

CAPÍTULO II – EVOLUÇÃO E REFORMA DO ESTADO

1 – Introdução	35
2 – A Evolução do Estado e os “Modelos” de Administração	35
3 – As Reformas Administrativas no Brasil	37
4 – A Reforma na “Nova República”	45
5 – Os “Produtos” da Reforma Atual	55

CAPÍTULO III – COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

1 – Introdução	61
2 – A Comunicação Governamental antes do Plano Cruzado	62
3 – A Comunicação Governamental durante o Plano Cruzado	69
4 – A Comunicação Governamental após o Plano Cruzado	75
5 – A Comunicação da Reforma	78

CAPÍTULO IV – A REFORMA E SUA DIVULGAÇÃO

1 – Introdução	89
2 – Os Centros de Divulgação e os Veículos Selecionados	89
3 – Procedimentos Metodológicos	91
4 – Análise Morfológica	95
5 – A Análise de Conteúdo	105

CAPÍTULO V – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1 – À Guisa de Conclusões (I)	119
2 – Por uma Nova Comunicação Governamental	122
3 – Por um Melhor Desempenho da SEDAP	129
4 – Por uma Nova Proposta de Reforma	137
5 – À Guisa de Conclusões (II)	150

BIBLIOGRAFIA	153
--------------------	-----

ANEXO I – LEGISLAÇÃO	161
----------------------------	-----

ANEXO II – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	169
---------------------------------------	-----

RELAÇÃO DE QUADROS

	Página
QUADRO 1: As Reformas Administrativas no Brasil	39
QUADRO 2: Após 1964 – Novo Modelo de Administração Pública: Administração para o Desenvolvimento	42
QUADRO 3: 2º Período: Decreto-lei nº 200 – 1967/79.	44
QUADRO 4: Disfunções Gerais	47
QUADRO 5: Linha de Ação/Propostas	48
QUADRO 6: 3º Período: A partir de 1985	50

RELAÇÃO DE DIAGRAMA E TABELAS

	Página
DIAGRAMA: Modelo de Desenvolvimento do Estado	34
TABELA 1: Cobertura do Ministério da Administração – Período: Maio a Dezembro/85	95
TABELA 2: A Repercussão da Reforma Administrativa – Período: 24 de Agosto/86 a 20 de Setembro/86	96
TABELA 3: A Repercussão da Reforma Administrativa – Período: 8 de Novembro/86 a 6 de Dezembro/86	99
TABELA 4: A Repercussão da Reforma Administrativa – Período: 18 de Outubro/87 a 14 de Dezembro/87	102

PREFÁCIO

Distinguido com o honroso convite de prefaciar este livro – *Governo, Imagem e Sociedade* – de Gileno Fernandes Marcelino, invoco o privilégio de conhecer a história de vida ética e profissional deste Autor.

Quem, como nós, lhe acompanha a proflua trajetória acadêmica e profissional, adquire privilégio e autoridade de lhe definir o perfil de homem público, fiel à ética da responsabilidade social e à probidade profissional. Ele próprio afirma que este livro é o produto de “uma profissão de fé em uma idéia e um programa. A idéia é de um Estado moderno e democrático, promovendo o desenvolvimento econômico e social dos brasileiros. O programa é de Reforma do Estado para pô-lo, efetivamente, a serviço dos seus cidadãos e da sociedade”.

Gileno possui a matéria-prima ética com que se forjam os grandes homens públicos e os insignes estadistas. Por isso mesmo ele se constitui em um perfeito exemplo para o Servidor Público.

Professor universitário e técnico de alto nível executivo, administrador público, jornalista e consultor de empresas, Gileno é um profundo estudioso das relações Estado-Sociedade, à luz das experiências institucionais do governo brasileiro.

Das docências da Faculdade de Economia e Administração – FEA, e da Escola de Comunicações e Artes – ECA, ambas da USP, ao atual cargo de Secretário-Geral da SEDAP/PR, Gileno Fernandes Marcelino cumpre um roteiro de competência acadêmica, de proficiência profissional e de excelência intelectual.

Como Secretário-Geral da SEDAP/PR, desempenhou papel relevante na concepção e institucionalização da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e na criação do primeiro Curso de Especialistas em Políticas Públicas e

Gestão Governamental, iniciado em 11 de agosto por essa Escola, para formar os futuros administradores políticos, de que Gileno é o protótipo.

Este livro, calcado em pesquisa e nascido de um trabalho acadêmico para a obtenção do título de Livre Docente da USP, transcende o cumprimento dessa exigência acadêmica, e se afirma como um excelente depoimento histórico das relações Governo-Sociedade, em um período difícil e complexo da transição democrática brasileira: julho de 1985 a dezembro de 1987, ainda vigente e por concluir em março de 1990.

O planejamento e as estratégias da comunicação social, como processo e técnica das relações Governo-Sociedade, são estudadas com profunda isenção crítico-analítica, no capítulo III, em estilo conciso, em linguagem escorreita, com autoridade, probidade e competência administrativas, enriquecidas pela contribuição de um Plano de Comunicação Governamental, inspirado em mais uma tentativa de Reforma Administrativa brasileira.

O pretendido e o efetivamente realizado se alternam entre sonho e realidade, no caminho difícil do fazer e do acontecer administrativos, decidindo sempre sob incerteza e risco, tal como a ginástica do trapezista, sem rede em baixo, para lhe assegurar o êxito.

Este prefácio-depoimento pessoal não é um discurso laudatório, mas sim um testemunho comprovado por uma história de vida de sólida integridade pessoal e profissional. A amizade responsável que nos identifica não nos permite um mero exercício de palavras, porque nos impõe a ética da razão e da ação.

Alberto Guerreiro Ramos(*), estudando "a moderna transvaliação do social", diz o seguinte, ao se referir aos pensadores clássicos:

"Os grandes pensadores clássicos estavam preocupados com aquela característica do homem que faz dele uma criatura **sui-generis**, que não se inclui completamente no reino natural, e reconheciam que essa característica é a percepção que o homem tem da atividade da razão em sua psique. Pelo exercício da razão, e vivendo de acordo com os imperativos éticos dessa razão, o homem transcende a condição de um ser puramente natural e socialmente determinado, e se transforma num ator político".

(*) "A Nova Ciência das Organizações", de Alberto Guerreiro Ramos, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1ª ed., R.J., 1981.

Sem o exercício da militância político-partidária, Gileno Fernandes Marcelino, pelos imperativos da ética da razão e da ação, se transformou em um ator político da administração pública, segundo a definição de Aristóteles do "zoon politikon" ou o "animal político".

Gileno, sua vida e sua obra são um exemplo de fé e de responsabilidade profissional, especialmente para todos os alunos das escolas de comunicação e artes, para todos os alunos de administração e os de ciências sociais e humanas, bem como para quaisquer egressos das universidades.

Este livro é uma lição da arte-ciência de governar.

FLORINDO VILLA-ALVAREZ

Diretor de Ensino e
Pesquisa da ENAP

Em: 18 de setembro de 1988

CAPÍTULO I — ADMINISTRAÇÃO E COMUNICAÇÃO

1 — INTRODUÇÃO

Desde 1930, quando a Aliança Liberal se levantou contra os desmandos da República Velha, iniciou-se um processo de reforma e modernização da administração pública. A partir de 1936, especialmente, intensificam-se os estudos e esforços para implantação, em nosso país, dos mais modernos princípios então vigentes na teoria e prática da administração pública.

É através da criação do DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, que se institucionaliza e se consolida essa tendência, com a implantação do que se denomina hoje modelo “clássico” de administração, modelo esse que atingiu seu auge durante o Estado Novo, de 1937 a 1945. O DASP era, então, um super-Ministério, centralizando atribuições de reforma e reorganização do Setor Público, de política e gestão de pessoal, de racionalização de métodos e procedimentos administrativos e de administração de material.

Já a partir do processo de redemocratização do País, em fins de 1945, o DASP e seu modelo começam a ser contestados com a nomeação dos primeiros extranumerários. Na década de 50 e, especialmente, a partir da década de 60, criam-se novas entidades estatais que terminam por esvaziar e marginalizar a administração direta. E é neste período, mais especialmente a partir de 1964, que se muda, de maneira não explícita, o modelo “clássico” implantado pelo DASP e se institucionaliza o novo modelo de “administração para o desenvolvimento”.

É, portanto, a partir da década de 60 que se expandem essas novas entidades estatais e se cria, desde então e até os anos 80, uma verdadeira dicotomia na Administração Pública brasileira, com dois Estados dentro do mesmo Estado, o da Administração Direta e o da Administração Indireta. A primeira teve reduzida sua abrangência, sua eficiência e capacidade de planejamento,

análise e execução das soluções. A segunda, por sua vez, utilizou instrumentos diferentes dos adotados pela Administração Direta e cresceu procurando atender às necessidades emergentes a uma intervenção excessiva do Estado na economia. Cresceu, ainda, como uma fórmula de evitar as exigências da burocracia quanto a concursos, vencimentos, adequação dos cargos e de empregos.

Essa foi a realidade encontrada pela Nova República, quando assumiu o Governo em 1985. Era necessário, uma vez mais, modernizar a administração pública cujas raízes constituíam, ainda, uma herança da década de 30. E, especialmente, era necessário preparar a máquina administrativa para um período de transição democrática e, simultaneamente, encontrar uma formulação jurídica e administrativa que preparasse o Brasil para o século XXI, através de uma administração ágil, competente e desburocratizada.

Este trabalho tem por objetivo descrever o atual processo de reforma administrativa e, especialmente, analisar sua projeção e divulgação na imprensa. As duas seções seguintes se iniciam com uma revisão breve mas necessária de conceitos básicos de administração, como os de serviço público, centralização e descentralização, reforma e modernização administrativa, eficiência e eficácia, que serão utilizados em todo o decorrer deste estudo, bem como esclarecem a concepção do Autor sobre a administração pública. A quarta seção busca definir o entendimento do problema central desta obra, conceituando os objetivos e questões-chaves da pesquisa e as contribuições do estudo. A quinta e última seção faz uma síntese dos capítulos seguintes, enfatizando os pontos principais a serem abordados em cada capítulo, bem como propõe um modelo de desenvolvimento do estudo.

2 – CONCEITOS BÁSICOS DE ADMINISTRAÇÃO

Antes de examinarmos os conceitos de administração pública e sua reforma, cumpre discutir o conceito de serviço público, uma vez que a principal atribuição da administração pública é prestar serviços à coletividade.

O conceito de serviço público não é uniforme na doutrina, mas podemos entender serviço público, conforme define Meirelles⁽¹⁾, como:

“... todo aquele serviço prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”.

O conceito de serviço público é dinâmico e evoluiu a partir de um quadro histórico-político, que define as áreas de intervenção do Estado. Em outras palavras, o conceito é definido pelo direito positivo e não pelas características iminentes do que seja o serviço público em contraposição à atividade econômica do setor privado. Existe um conjunto de funções públicas, um núcleo básico de atividades de competência exclusiva do Estado, como decorrência do seu Poder de Polícia (segurança, cobrança de impostos, atividades normativas e cartoriais, de um modo geral).

A prestação de serviços nas demais áreas – de educação, saúde, infraestrutura, ciência e tecnologia etc. – poderá ser considerada serviço público ou particular, dependendo de conveniências do Estado e do momento histórico e tem um caráter variável de país para país. A natureza remuneratória do serviço não é suficiente para a definição, pois tanto o serviço público como o particular podem ser cobrados e ter o propósito de lucro. Ambos têm a característica de serem divisíveis e individualizáveis e, como tal, identificam o usuário e o custo das unidades produzidas.

Desta forma, o elemento de distinção entre serviço público e privado é a natureza obrigatória do primeiro, isto é, o Estado, motivado pela utilidade pública do serviço, o inclui em sua esfera de atribuições, independentemente de razões estritamente econômicas relacionadas com o mercado, lucro, etc. Assim, se o Estado assume para a sua esfera de competência a execução dos serviços de telecomunicações, por exemplo, é porque existem razões de interesse público que exigem a prestação desse serviço, mesmo em condições adversas do ponto de vista estritamente econômico.

Sistematizando melhor o exposto acima, o Autor⁽²⁾ menciona em trabalho anterior:

- *“Existe, em primeiro lugar, um núcleo básico de funções públicas (e não serviços) que só podem ser prestados pelo Estado, pois são ações decorrentes do seu poder de império (coerção);*
- *existem serviços que por serem indivisíveis não podem ser considerados atividades econômicas e só podem ser prestados pelo Estado (construção de vias públicas, por exemplo);*
- *os serviços divisíveis podem ser remunerados e, conseqüentemente, têm características de atividade econômica podendo ser prestados tanto pelo setor público como pelo privado;*
- *o traço distintivo entre serviço público e atividade econômica particular é a utilidade pública do serviço, declarada pela legislação, que é sempre uma decorrência da obrigatoriedade do serviço;*

- o fato de o serviço ser considerado público não impede que venha a ser remunerado ou que obtenha lucro, embora esta motivação seja sempre secundária em relação ao fator utilidade pública.”

Por outro lado, a legislação brasileira consagra o princípio de que ao Estado cabe prestar os serviços públicos, podendo esses serviços, como no caso da educação, serem prestados excepcionalmente por empresas privadas, sob regime de concessão ou permissão. À iniciativa privada cabe exercer atividade econômica, podendo essa atividade, excepcionalmente, ser exercida pelo Estado, em caráter monopolístico ou suplementar.

Assim, ressaltam, na ação governamental, duas categorias principais:

- a ação de produção de bens e serviços públicos;
- a ação de controle e fiscalização.

No sistema constitucional vigente até a promulgação da nova Constituição, a repartição de competências para a prestação de serviço público ou de utilidade pública pelos três níveis de governo – União, Estados e Municípios – ocorria segundo critérios técnico-jurídicos, tendo em vista sempre os interesses próprios de cada esfera administrativa. A Constituição Federal de 1967⁽³⁾ adotava o sistema de poderes enumerados através do qual reservava, no artigo 8º, os serviços públicos a serem prestados pela União. Os serviços não reservados à União remanesciam para os Estados (artigo 13) e eram repartidos com os municípios segundo o critério do peculiar interesse (artigo 15, II, b).

Em princípio, compete à União prestar todos os serviços de âmbito nacional, mas há serviços que podem ser prestados, concorrentemente, pelos três níveis de entes estatais. Evidentemente, a nova Constituição elaborada pela Assembléia Nacional Constituinte manteve esses princípios que são clássicos no Direito Constitucional brasileiro, preservando os critérios já tradicionais de repartição constitucional de competências entre os entes políticos.

Não obstante mantenha os princípios clássicos do Direito Constitucional brasileiro, a Constituição⁽⁴⁾ inova ao tornar explícito o que estava implícito, discriminando o que antes era simples decorrência do sistema jurídico adotado. Assim, em seus artigos 23 e 24, prevê expressamente, embora não de forma exaustiva, determinadas atividades a serem exercidas concorrentemente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e, no parágrafo 2º do artigo 25, estabelece a atribuição do Estado-Membro para explorar, diretamente, os serviços públicos locais de gás combustível.

A Constituição Federal não discrimina a prestação de serviços públicos por parte dos Estados Membros. Pode-se deduzir que o Estado tenha competência para executar ou delegar todo serviço público ou de utilidade pública no âmbito regional, contido nos limites de seu território. Assim, pertencem aos Estados Membros todos os serviços públicos não reservados à União, nem atribuídos aos Municípios, pelo critério do peculiar interesse.

É importante ressaltar também que a prestação de serviço público ou de utilidade pública pode ser feita de forma centralizada, descentralizada ou desconcentrada. Esses conceitos são fundamentais para efeito de nosso estudo em primeiro lugar porque há uma demanda por descentralização no Brasil depois de mais de 50 anos de excessiva centralização e, em segundo lugar, porque a imprensa, naturalmente, reflete essa demanda. Vamos, portanto, discutí-los.

Serviço centralizado é o que o Poder Público presta por suas próprias repartições, em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade. *Serviço descentralizado* é todo aquele em que o Poder Público transfere a sua titularidade ou, simplesmente, a sua execução. *Serviço desconcentrado* é todo aquele que a Administração executa centralizadamente, mas o distribui entre órgãos da mesma entidade, para facilitar sua realização e obtenção pelos usuários.

Na realidade, o que é descentralização? Em sentido comum, é afastar do centro; em sentido jurídico-administrativo, é atribuir a outros poderes de administração. “Na acepção jurídica do termo, é o procedimento consistente em retirar poderes de um “centro” pra conferí-los a outras pessoas jurídicas ou órgãos que lhe sejam exteriores. É, portanto, distribuição de poderes. A ela se opõe a centralização que consiste em reunir todos os poderes em um único centro, considerando-se como “centro” as pessoas jurídicas”, conforme comenta o Autor⁽⁵⁾ em trabalho anterior.

Do ponto de vista técnico, é importante também distinguir a descentralização e a desconcentração. A desconcentração é simples distribuição de funções a órgãos que continuam ligados ao centro do qual são simples delegados. Diferentemente, a descentralização consiste em outorga real de poderes. A descentralização pode ser da atividade política ou da atividade administrativa.

A *descentralização política* tem lugar quando, dentro de um mesmo sistema jurídico, há uma pluralidade de pessoas jurídicas, investidas de funções políticas. Por funções políticas, deve-se entender as de traçar os rumos superiores de uma coletividade.

A divisão de atribuições entre a União, os Estados Membros e os Municípios deu origem a uma descentralização política territorial em três níveis de governo – federal, estadual e municipal. São exemplos de organização política descentralizada os Estados federativos, como, por exemplo, a República Federativa do Brasil. Aliás, no caso específico do Brasil, os Municípios também se incluem como descentralizações políticas. Pode-se, portanto, conceituar *descentralização política* como o regime no qual, dentro de um único sistema jurídico global, as capacidades políticas são distribuídas entre diferentes pessoas jurídicas.

Já a *descentralização institucional administrativa* ocorre quando a atividade meramente administrativa (e não política), ou o seu exercício, se desdobra do corpo orgânico central da Administração para uma outra pessoa, no dizer de Bandeira de Mello⁽⁶⁾. A vastidão de nosso território, o crescimento demográfico e a complexidade dos problemas administrativos nos obriga a uma *descentralização institucional, meramente administrativa*, com distribuição de funções públicas e de interesses coletivos a entes autárquicos e para-estatais como as empresas públicas, por exemplo.

Esclarece ainda Fraga⁽⁷⁾ que a *descentralização administrativa* é a que:

“... se opera exclusivamente no âmbito do Poder Executivo”.

De acordo com Bandeira de Mello⁽⁸⁾, haverá *descentralização política*:

“... Quando houver uma pessoa jurídica – diferente do Estado - com poderes de criar o direito e agir em sua conformidade, hauridos na Constituição e exercitáveis nos limites de sua esfera própria e privativa de competência, circunscrita a uma área territorial”.

Há, portanto, uma substancial diferença entre as *descentralizações políticas e administrativas*. Enquanto as primeiras se caracterizam pela titularidade do poder político, as segundas possuem capacidade administrativa.

Sintetizando as características de cada uma, Bandeira de Mello faz a seguinte comparação:

- *as descentralizações políticas*

1. criam o direito em sua esfera de competência;
2. seus poderes provêm diretamente da Constituição;

3. são imunes à tutela administrativa, submetendo-se, no entanto, a controle político e jurisdicional;

- *as descentralizações administrativas*

1. não criam o Direito, mas apenas agem em sua conformidade, desempenhando funções meramente administrativas;
2. seus poderes provêm da lei ordinária (federal, estadual ou municipal);
3. sujeitam-se à tutela administrativa, de sorte que seus atos podem ser apreciados quanto à legitimidade e quanto ao mérito (pela descentralização política em cuja esfera circulam).

Por último, é importante assinalar que a *descentralização* é, especificamente, uma expressão que designa um fenômeno técnico-administrativo, portanto, próprio da Ciência da Administração.

A idéia básica da *descentralização* é a de descongestionamento de funções, que traz inerente a noção de autonomia. É, portanto, um conceito essencialmente político e administrativo. E como tal será utilizado nos próximos capítulos para examinar a projeção dessas idéias na imprensa e no próprio processo de reforma administrativa.

3 – REFORMA/MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

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 que, neste tipo de sociedade, ocorre uma profunda defasagem entre os objetivos de desenvolvimento por parte do governo e o instrumental administrativo necessário à sua consecução.

No Brasil, teve início, na década de 30, o ciclo das *reformas administrativas planejadas*, que vamos descrever brevemente nesta seção e com mais detalhes no capítulo II. De acordo com Wahrlich⁽⁹⁾, a *reforma* nesse período tinha caráter globalista e suas principais áreas de atuação foram:

- a administração do pessoal, tendo o sistema de mérito como pedra angular da reforma;
- a administração do material, em especial sua simplificação e padronização;

- o orçamento e administração orçamentária, com a introdução da concepção de orçamento como um plano de administração;
- a revisão de estruturas e racionalização de métodos.

Esse ciclo reformista acabou em 1945, com o processo de redemocratização e somente sete anos mais tarde – em 1952 – esboçou-se uma nova fase que se estendeu durante dez anos, período no qual se realizaram estudos e se elaboraram projetos. É também a partir da segunda metade da década de 50 que começa a se configurar um projeto nacional de desenvolvimento. Surgem, então, os programas oficiais de *reforma administrativa*, objetivando a reorganização geral dos serviços públicos, dentro de esquemas de ação concentrada e propondo metas ambiciosas em termos de prazos e resultados.

Neste contexto, a edição do Decreto-lei nº 200 em 1967 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 no sentido de uma eficácia maior.

A preocupação com *reforma* ou *modernização* relaciona-se com a procura de maior eficácia e eficiência da organização pública, conceitos que vamos examinar a seguir. Embora os conceitos de *reforma* e *modernização* não sejam exatamente sinônimos têm um ponto em comum: lidam, obrigatoriamente, com mudanças organizacionais. Ambos tratam da realidade organizacional e aplicam as mesmas técnicas de administração com o objetivo de adaptar e atualizar as organizações governamentais (ou não) do ponto de vista comportamental, estrutural e institucional.

De acordo com Dutra ⁽¹⁰⁾, a *reforma administrativa* tem como características básicas:

- *temporiedade*: geralmente se desenvolve de forma a se poder identificar seu momento inicial e seu momento final;
- *intensividade*: representa uma concentração de esforços e recursos;
- *relatividade de inovação*: como sua necessidade é gerada em virtude do reconhecimento de menor eficiência e eficácia de desempenho da organização, a reforma implica sempre em necessidade de resultados mais imediatos. A resistência inicial às mudanças acentuadas e repentinas torna-se pronunciada. Estas razões inibem o possível caráter experimental da reforma em si, o que restringe o grau de inovação;
- *imediatismo*: lançada como meio de resposta às limitações da organização, a reforma gera alto grau de expectativa, tanto na direção quanto

– e principalmente – nos quadros de pessoal. Este cenário passa a exigir a aplicação de medidas de resultado a curto prazo, criando o risco permanente de adoção de medidas de choque, traumáticas à organização;

- *natureza corretiva*: a abordagem básica da reforma é identificar e combater as causas que afetam o desempenho da organização, assumindo assim característica eminentemente corretiva.

Ainda de acordo com o mesmo autor, a *modernização administrativa* apresenta metodologia própria, onde se identificam, mormente, as seguintes características:

- *permanência*: como o próprio nome indica, “*tornar moderno*” é uma atividade sempre presente, à mesma medida que a realidade está sendo continuamente afetada e transformada por avanços científicos e tecnológicos que surpreendem a cada instante o homem contemporâneo;
- *gradualismo*: sempre voltada para os objetivos da organização, a modernização desenvolve-se natural e gradualmente, adaptando e corrigindo passos, rotinas, métodos, processos e sistemas, estruturas, competências e instrumentos legais;
- *alta capacidade inovadora*: a idéia de comparação também está presente na ação de modernização, sem que isto prejudique ou limite a capacidade de inovação criativa. Permanente e gradual, a modernização administrativa permite o desenvolvimento de melhores perspectivas da organização conscientizada para a adaptação, em lugar da mera adoção de experiências externas;
- *racionalismo*: acompanhando a realidade organizacional a todo momento, a modernização detecta as hipóteses de problemas organizacionais e examina a conjuntura na qual se manifesta, permitindo sempre a adoção de medidas de mais fácil assimilação, quer na definição de procedimento de preparação para a mudança, quer na eleição de alternativas menos traumáticas;
- *natureza preventiva*: de todas as demais características resulta que a modernização, ao contrário da reforma, deve adotar uma postura preventiva, antecipando-se aos problemas organizacionais ou às chamadas limitações institucionais à realização dos objetivos da organização.

O conceito de *modernização administrativa* no Brasil, conforme as características acima apontadas, institucionaliza-se, portanto, a partir do Decreto-lei nº 200, de 1967, embora este não se refira uma única vez ao termo, mas a metodologia que expressa é tipicamente de modernização administrativa. O Decreto-lei nº 200, em seu artigo 39, VI, define como competência do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral a *atividade de organização ad-*

ministrativa. O Decreto nº 61.383, desse mesmo ano, organiza o Escritório de Reforma Administrativa – ERA, subordinado ao então Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, com a competência de orientar e coordenar a implantação da Reforma Administrativa e prestar assistência técnica aos demais Ministérios.

Em 1972, extingue-se o ERA, através do Decreto nº 70.793, sendo a função de coordenação do sistema de modernização administrativa incluída no rol de competência do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que afinal veio a ser extinto dois anos depois, pela Lei nº 6.036, de 1974. Esta Lei criou a Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN, que absorveu a função de coordenação dos sistemas de planejamento, orçamento e modernização administrativa. A partir de então se institucionalizou o processo de modernização administrativa.

Somente em 1985, através dos Decretos nº 91.309 e nº 91.501, o Governador José Sarney, que, desde o seu início, propunha a Reforma Administrativa, cria a Comissão Geral de Reforma Administrativa com a competência de promover a execução do Plano de Reforma da Administração Federal e transfere para o Ministro Extraordinário para Assuntos de Administração a coordenação do processo, conforme veremos no capítulo II.

Dois outros conceitos relevantes para este trabalho, especialmente por suas implicações para os projetos de reforma, são os de *eficiência* e *eficácia*. Para se usar termos anteriormente já discutidos, o Autor⁽¹¹⁾ faz uma primeira diferenciação entre os dois conceitos, dizendo que *“eficiência é um critério de desempenho interno, enquanto que a eficácia refere-se ao desempenho externo da organização”*.

No conceito de *eficácia*, a organização é mantida como um sistema aberto, ou seja, em permanente e contínua interação com seu meio ambiente. Seu êxito (*eficácia*) dependerá da capacidade que tenha o sistema de declarar rápida e adequadamente as necessidades de demandas do ambiente, bem como da captação de recursos para atendê-las. Já a organização eficiente, no dizer de Marcovitch⁽¹²⁾ *“é aquela que utilizando sistemas administrativos funcionais, aloca de forma adequada os recursos humanos e materiais disponíveis”*.

A primeira consequência dessa diferenciação entre eficiência e eficácia é que a *eficiência* enfatiza os métodos, tarefas e normas, ou seja, um processamento ou execução mais rápida, com menos esforço e menor custo. Em contraposição, o conceito de *eficácia* enfatiza as relações externas da organização com o ambiente. Em resumo, a *eficiência* é orientada para processos e instru-

mentos, ao passo que a *eficácia* o é para objetivos, programas e metas, conforme assinalado em trabalho do Autor⁽¹³⁾.

Assim, a noção de *eficácia*:

- é multidimensional e inclui as noções de produtividade e eficiência;
- contém uma preocupação no sentido de ver o homem, não exclusivamente como um meio de produção, mas como um fim;
- leva em conta tanto a estrutura interna da organização como o ambiente.

Dá a conclusão de Marcovitch⁽¹⁴⁾ que *“a organização eficaz utiliza sistemas administrativos funcionais para melhor alocar os recursos humanos e materiais disponíveis e também se mantém em um equilíbrio dinâmico com seu ambiente”*.

A eficácia de uma entidade governamental pode ser definida pelo atendimento das necessidades do usuário, em função do qual ela (a entidade) existe. No caso de uma Secretaria de Educação, por exemplo, não se pode afirmar que ela existe apenas para elaborar currículos e programas. Estas são apenas algumas das atividades que justificam a sua existência. Mas quando se indaga *por que e para quem* são realizadas tais atividades, identifica-se ao final o usuário. Exemplificando, em relação à educação, existe todo um longo processo de formação de recursos humanos para a sociedade que é imprescindível ao processo de desenvolvimento.

Uma entidade governamental tem como finalidade básica o atendimento de uma necessidade social. Ela somente se justifica porque há uma necessidade da população a atender e demonstra sua eficácia à medida que atende essa necessidade. Isto provavelmente parece óbvio, mas é fundamental para o entendimento da eficácia e suas implicações no processo de reforma da administração pública federal e sua divulgação na imprensa.

Evidentemente, a *eficiência* e a *eficácia* organizacionais são importantes. Mas, o mais das vezes, o que acontece é uma distorção, especialmente nas agências governamentais: a preocupação exagerada com a eficiência, quer no esforço com economias inexpressivas, quer especialmente no apego a controles excessivos, pode prejudicar a eficácia. É importante não esquecer que os critérios e processos da organização devem ter em vista facilitar e aumentar a capacidade de resposta organizacional às necessidades do ambiente. Assim, se é verdade que, de início, as chamadas reformas administrativas das entidades públicas se concentravam nos meios, hoje parecem possuir uma orienta-

ção teleológica, isto é, os objetivos a atingir e os programas e projetos condicionam o emprego de regras, métodos e normas da administração. Como consequência dessa nova tendência à flexibilidade administrativa, ao tratamento diferenciado dos problemas administrativos, a burocracia tende a assumir a forma de um sistema aberto, mais voltada para sua permanente articulação com o meio ambiente e a um comportamento de prestação de serviços. Daí um visível aumento da eficácia da administração como instrumento do desenvolvimento.

A consequência fundamental dessa concepção para uma estratégia de reforma/modernização administrativa é que o projeto deve ter uma orientação *teleológica* ou *finalística*, ou melhor, uma orientação para objetivos e metas, ao invés de uma orientação processualística para instrumentos, métodos ou processos.

Infelizmente, a atual reforma adotou uma outra estratégia, por razões conjunturais: *era um processo realizado em um governo de transição e, especialmente, era um processo desenvolvido em um período pré-constituente*. Por essas razões, enquanto aguardava as grandes definições e diretrizes da Nova Constituição, a Reforma Administrativa teve de ser orientada para *instrumentos, métodos e processos*, ao invés de adotar uma *orientação teleológica ou finalística*.

4 – A PESQUISA E SUAS ORIENTAÇÕES

Um primeiro entendimento adotado neste estudo é *uma concepção atualizada da administração pública* como um complexo processamento de produção que utiliza os mais variados recursos humanos, materiais, organizacionais e tecnológicos e que constituem um conjunto dinâmico, cujos fatores devem ser combinados harmonicamente para oferecer à comunidade os bens e serviços de que ela necessita, nas quantidades e espécies desejáveis e ao menor nível de custos.

Um segundo entendimento fundamental é *o da consideração das atividades e produtos administrativos como sistema*. O sistema administrativo, considerado de acordo com as técnicas mais avançadas atualmente disponíveis, é composto de um conjunto mais amplo que contém os seguintes *subsistemas relevantes*:

- *planejamento*;
- *programação*;
- *orçamentação*;

- *coordenação inter e intra-setorial*;
- *acompanhamento, controle e avaliação de programas e atividades*.

Os elementos desse conjunto mais amplo são, basicamente:

- *os produtos finais do sistema*, que devem ser também considerados como entradas dos sistemas externos ao conjunto e que, pré-determinados, constituem respectivamente:
 - objetivos de produção;
 - objetivos de atendimento;
- *as atividades* entendidas como todas as operações (processamento) desenvolvidas dentro do conjunto;
- *os recursos humanos e físicos* necessários à execução das atividades e que são complementados pela sua organização/institucionalização e determinados pelos custos utilizados;
- *os custos dos insumos* e dos recursos envolvidos para a obtenção dos produtos finais;
- *as fontes de recursos financeiros* necessários para prover os custos.

A apropriação desses elementos pelos diversos subsistemas pode ser feita como segue:

- *planejamento*: objetivos, programas e projetos de pesquisa;
- *programação*: desdobramento dos programas e projetos, recursos humanos e físicos;
- *orçamentação*: custos e fontes de recursos;
- *coordenação*: dentro do sistema administrativo e com os demais elementos componentes do Sistema;
- *acompanhamento, controle e avaliação de programas e atividades*: sempre tendo em vista o caráter sistêmico que se pretende dar ao programa.

Vale ressaltar, ainda, que ao subsistema de planejamento, programação e orçamentação incumbe a análise final dos planos e programas governamentais, em termos de custos/benefícios.

O projeto de pesquisa que fundamentou este trabalho se situou, inicialmente, ao nível de identificar e avaliar, *através de sua projeção e divulgação na imprensa*, quais os principais aspectos que poderiam facilitar ou dificultar a implantação e o desenvolvimento do processo de Reforma Administrativa Federal. A partir das conclusões do levantamento inicial de dados, tornou-se objetivo

deste trabalho a recomendação de uma nova proposta de Reforma bem como sugestões para a viabilização de sua implantação.

Desta forma, o trabalho de pesquisa pretende atingir os seguintes objetivos específicos:

- *conhecer*, dentro do período selecionado – julho/85 a dezembro/87 – *qual a divulgação na imprensa do processo de reforma administrativa do Governo Federal*;
- *avaliar o modelo de reforma* proposto a partir de sua projeção na imprensa, especialmente em três “picos” de decisão e divulgação: setembro de 1986, novembro de 1986 e outubro de 1987;
- *identificar as principais barreiras e sugestões* para a implantação das medidas de Reforma Administrativa, conforme percebidas pela imprensa;
- *sugerir uma nova proposta de Reforma do Estado* que possibilite a participação da sociedade e dos cidadãos;
- *agrupar os problemas de desenvolvimento e implantação da reforma*, buscando generalizações válidas para a experiência brasileira e de outros países da região.

São as seguintes as perguntas-chaves que este trabalho pretende responder:

- quais são os objetivos da Reforma Administrativa Federal?
- quais foram as diretrizes aprovadas pelo processo de Reforma Federal?
- quais foram as diretrizes efetivamente implantadas no período?
- quais foram as repercussões dessas medidas na imprensa, em veículos da mídia impressa e centros de decisão previamente selecionados?
- quais foram os pontos fortes da Reforma, na percepção da imprensa?
- quais foram, na opinião da imprensa, os pontos fracos que dificultaram o processo de Reforma?
- quais as principais sugestões para a efetiva consolidação do processo de Reforma bem como para sua continuidade futura?

O presente trabalho descreve, analisa e interpreta os resultados da pesquisa desenvolvida em seis veículos da imprensa escrita, em um centro de decisão (Brasília) e dois centros nacionais de repercussão (São Paulo e Rio de Janeiro). Como veículos, foram selecionados dois jornais de cada localidade, que entendemos como os mais representativos de cada centro, seja pela sua tiragem, seja especialmente pela sua repercussão nacional. Assim, foram sele-

cionados em São Paulo A FOLHA e O ESTADO DE SÃO PAULO; no Rio de Janeiro o JORNAL DO BRASIL e O GLOBO; e em Brasília o CORREIO BRASILIENSE e o JORNAL DE BRASÍLIA, e acompanhada a divulgação da Reforma nos meses de setembro e novembro de 1986 e outubro de 1987.

Evidentemente, este é um prazo muito curto para se avaliar os resultados da ação desenvolvida pela Reforma e sua divulgação na imprensa, especialmente naquele período de mudanças políticas e governamentais. Por essa razão, a pesquisa não pode ser caracterizada como longitudinal. Mas como é também objetivo deste trabalho contribuir com subsídios e reflexões para a efetiva consolidação desse tipo de mudança em nosso país, através da eventual detecção de falhas e erros cometidos no seu processo de implantação, decidiu o Autor correr o risco calculado do curto prazo e avaliar o que ocorreu, efetivamente, durante esses dois anos e meio de busca incessante de um Estado mais eficiente e eficaz, como uma contribuição para o aperfeiçoamento do processo de Reforma.

São, portanto, os resultados e conclusões do levantamento de campo realizado, com suas análises quantitativa e qualitativa, que serviram de fundamentação para a elaboração de *uma nova proposta de Reforma do Estado*, escopo final do trabalho.

Definido o problema da pesquisa e delineado em linhas gerais o seu desenvolvimento, podem ser explicitadas agora, por ordem de apresentação, algumas das contribuições que se esperam deste trabalho:

1. uma *análise histórica* da evolução do Estado brasileiro que influenciou diretamente o desenvolvimento do atual processo de Reforma em nosso país;
2. uma *análise da comunicação governamental*, suas falhas e defeitos, inclusive de natureza organizacional, que impediram a formação de uma boa imagem do Governo diante da sociedade;
3. uma *avaliação do processo de Reforma* realizada em três oportunidades decisivas, através de seis veículos da imprensa escrita, devidamente selecionados;
4. a recomendação de uma *nova proposta de Reforma do Estado*, a partir dos resultados e conclusões da pesquisa realizada, que pode servir como referencial para a consolidação dos processos de Reforma Administrativa em nosso país;
5. *diretrizes estratégicas* para implementação e viabilização da nova proposta de Reforma do Estado, um conceito mais amplo e abrangente do que o de Reforma Administrativa.

Acredita o Autor, em resumo, que com o presente estudo estará contribuindo, através dos resultados da pesquisa e, especialmente, de suas reflexões pessoais para:

- a) *a debate em torno do Estado no Brasil.* O moderno Estado Administrativo brasileiro surgiu após 1930 e se expandiu rapidamente. Hoje, um dos reclamos básicos da sociedade civil em nosso país é seu enxugamento. Depois de duas dezenas de anos de tentativas de centralizar em Brasília todas as decisões sobre todos os aspectos da vida nacional, constatou-se a absoluta ineficácia e ineficiência dessa solução;
- b) *a discussão em torno da participação e democratização da ação governamental.* Somente após a consolidação da democracia em nosso país, será possível um processo de Reforma efetivamente participativo e nacional;
- c) *a proposição de uma reforma mais ampla e abrangente.* A contribuição maior é a tentativa de desenvolver uma proposta de Reforma do Estado que traduza uma realidade brasileira e possa depois, com as devidas adaptações, ser generalizada para outros países da América Latina.

5 - PLANO DO LIVRO E DOS CAPÍTULOS

Este estudo, como já assinalado, parte do entendimento da administração pública como um amplo processo de produção de bens e serviços demandados pela coletividade dentro do qual, preliminarmente, devem ser tomadas as decisões sobre quais os produtos a produzir e em que quantidades, isto é, o volume e a qualidade dos serviços a serem produzidos.

Adicionalmente, o estudo levou em conta que os níveis de produtividade do setor público determinam a capacidade de ampliação de seus recursos. Em outras palavras, quanto menos recursos forem utilizados para a produção de uma determinada quantidade de serviços, tanto maior será a capacidade de investimento do Estado, especialmente em uma conjuntura caracterizada pela crise e recessão econômica.

Foi a partir dessa concepção da ação gerencial do Estado como fomentador e financiador das atividades de desenvolvimento econômico e social que se colocou o propósito básico do estudo: uma proposta de Reforma que lhe permita oferecer à comunidade os bens e serviços de que ela necessita, nas quantidades e espécies desejáveis, ao menor custo possível e com adequada participação dos cidadãos e da sociedade. Essa concepção tem, evidente-

mente, implicações muito profundas na *nova proposta de Reforma do Estado* elaborada pelo Autor e descrita neste trabalho no Capítulo V.

Por outro lado, este estudo também leva em conta que, sob um ponto de vista pragmático e em período de turbulência política e econômica, os critérios de decisão de investimentos do Estado não são sempre racionais e ideais conforme a proposição acima. Na prática, quando há recursos para investimentos (situação quase inexistente hoje) estes são canalizados para o aumento da máquina burocrática ao invés de serem orientados para uma maior produção.

É a partir dessas premissas que o Capítulo I inicia a discussão da importância da Reforma Administrativa, definindo, na segunda seção, os conceitos básicos de administração. As seções seguintes discutem os conceitos de reforma/modernização, o entendimento do problema por parte do Autor, além das questões de pesquisa e contribuições do estudo. O Capítulo I conclui com uma apresentação dos demais capítulos e representação gráfica do modelo de desenvolvimento do estudo.

O Capítulo II se inicia com uma revisão histórica da evolução do Estado no Brasil, pano de fundo e idéia motriz de toda a construção do moderno Estado administrativo em nosso país. Os processos de reforma administrativa são revistos em seus aspectos históricos, políticos, jurídicos e administrativos nas seções do capítulo. O capítulo se encerra com uma breve avaliação do processo atual, detalhando as diretrizes da Reforma e seus atos legais.

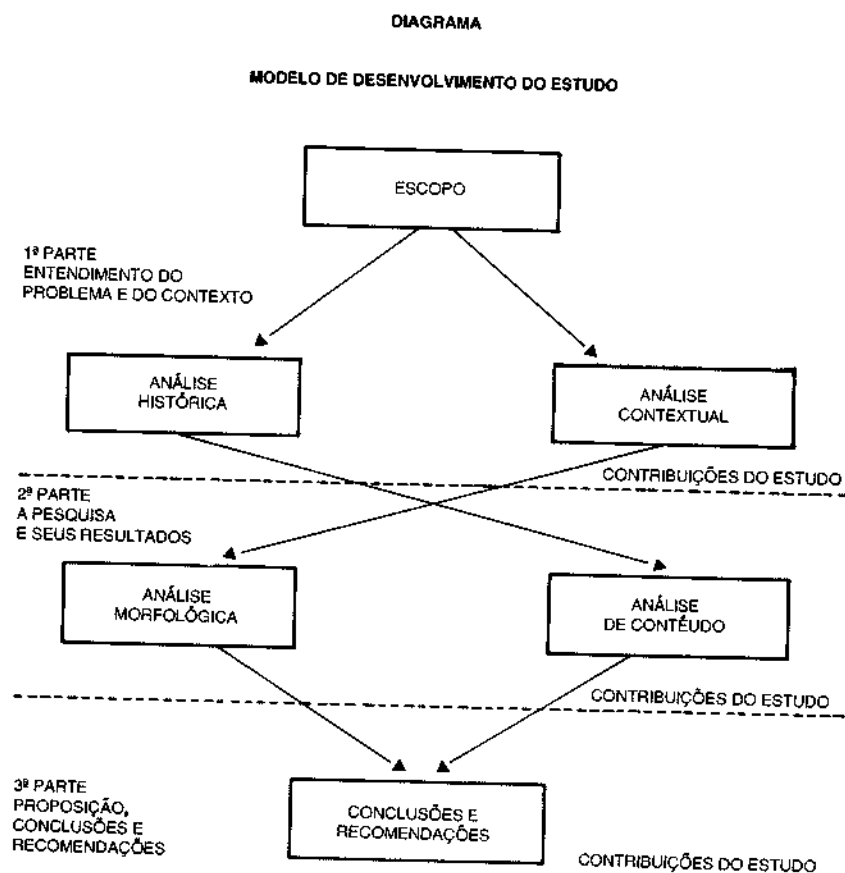
O Capítulo III tenta identificar, através de uma análise macro, os problemas de comunicação governamental e de formação de imagem do Governo diante da sociedade, avaliando, inclusive, como o Governo se estruturou para esse "marketing" institucional. Esse capítulo serve como contexto para os capítulos de levantamento de dados na imprensa.

O Capítulo IV se inicia com considerações quanto à metodologia (análise morfológica e de conteúdo) e justificativa da escolha dos veículos impressos e centros de repercussão e decisão. A partir das conclusões da análise morfológica, o capítulo analisa e interpreta os dados da pesquisa dos jornais, mostrando os "altos" e "baixos" do processo de reforma e tentando interpretar, a partir de uma metodologia de análise de conteúdo, as projeções e divulgação da reforma na imprensa.

Finalmente, o Capítulo V recomenda uma nova estratégia de Reforma do Estado e resume as principais conclusões e recomendações gerais deste tra-

balho, especialmente em relação à comunicação governamental, ao desempenho da SEDAP – Secretaria de Administração Pública, órgão coordenador do processo e a nova proposição de uma Reforma do Estado, mais ampla e abrangente que o processo atual, propondo novos desenvolvimentos em futuros estudos e pesquisas.

O desenvolvimento do estudo pode ser melhor visualizado no Diagrama que procura mostrar, graficamente, como se processou o esforço da pesquisa.



CAPÍTULO II — EVOLUÇÃO E REFORMA DO ESTADO

1. INTRODUÇÃO

Para melhor compreensão do processo de Reforma Administrativa iniciado pelo Governo da Nova República e, conseqüentemente, para melhor visualizar a importância que o tema recebe dos principais jornais formadores da opinião pública, é preciso entendê-lo a partir de sua gênese: a evolução do Estado brasileiro.

Dentro desta perspectiva, o presente capítulo dedica-se, inicialmente, a repassar as características dos diferentes modelos de *reforma administrativa* experimentados pelo Governo, a partir de 1930. Após, é apresentada uma breve avaliação sobre as características do cenário atual. Segue-se uma explicitação dos *princípios, diretrizes e estratégias* que fundamentaram o processo de mudança administrativa estabelecido pela Nova República. A parte final consiste numa descrição, em ordem cronológica, dos principais *atos legais e medidas administrativas* da atual Reforma que é o objeto central deste capítulo.

2 – A EVOLUÇÃO DO ESTADO E OS “MODELOS” DE ADMINISTRAÇÃO

2.1 – Evolução do Estado

No Brasil, o controle da vida econômica pelo Estado iniciou-se na época da descoberta e colonização. A política mercantilista de Portugal manteve a nova economia sob severa vigilância; a princípio, como decorrência de uma filosofia política dominante e, posteriormente, por força dos tratados comerciais assinados com a Inglaterra. Assim, até a data da Independência, a indústria brasileira não obteve permissão para se instalar. Durante o Império e a República Velha, ainda sob o peso dos compromissos mantidos com a Inglaterra, foi adotada uma política de livre comércio, sem a necessária proteção à indústria nascente, prevalecendo uma economia essencialmente agrícola, que se manteve até

1930, quando o Presidente Getúlio Vargas e a Revolução vitoriosa iniciaram mudanças no setor produtivo nacional.

A vida nacional sempre girou em torno do Estado. Este não apenas cerceava o espírito empresarial como mantinha sob estreitos parâmetros todas as atividades econômicas, quaisquer que fossem. O resultado, por força da tradição cultural ibérica manifestada em Portugal, não poderia ser outro senão o paternalismo governamental conforme assinala Faoro⁽¹⁵⁾. Já em 1500, o escrivão da frota de Cabral ofereceu o primeiro exemplo de dependência às autoridades constituídas: Pero Vaz de Caminha deu início ao clientelismo em nosso País quando solicitou ao Rei de Portugal, na carta em que comunicava ao monarca a descoberta do Brasil, um emprego público para seu genro.

Em 1862, o Visconde do Uruguai, Paulino José Soares de Souza⁽¹⁶⁾, em seu *"Ensaio sobre o Direito Administrativo Brasileiro"*, demonstrava a excessiva centralização que ocorria no Império, com o Governo Central sufocando os governos locais e clamava por descentralização porque *"o centro não pode ver e providenciar tudo"*.

2.2 – A Emergência do "Modelo Clássico"

A Proclamação da República em 1889 não modificou profundamente a centralização vigente na Colônia e no Império. A estrutura organizacional da administração pública brasileira só veio a ser alterada através da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891. As alterações introduzidas foram praticamente de nomenclatura, sem descentralização nem mudança no funcionamento dos ministérios então existentes. Assim, além da criação de alguns novos órgãos, como o Tribunal de Contas e a IFOCS – Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas e de novos instrumentos legais, como o Código Civil (1916) e o Código de Contabilidade (1922), a República Velha, que durou 41 anos, não trouxe muitas iniciativas relevantes no campo administrativo.

Com a Revolução de 1930 e o fim da República Velha, começou a II República que se prolongou até 1945. Foi nessa época que ocorreu uma profunda mudança no papel do Estado. Até então, o Estado brasileiro poderia ser caracterizado como um *"Estado policial"*, que apenas regulamentava a vida social e econômica do País. Vitoriosa a Revolução de Vargas, surgiu o *"Estado intervencionista"*, que passou a interferir decisivamente nos padrões de organização da sociedade conforme assinalado em trabalho anterior do Autor⁽¹⁷⁾. Do ponto de vista administrativo, foi quando se montou toda uma nova moldura para o Estado brasileiro. A intenção era preencher os claros na estrutura governamental que a I República não soube ou não pôde preencher e permitir a amplia-

ção das funções do Estado que assumiu seu papel de agente e promotor do crescimento econômico e reforçou suas tendências históricas de centralização.

Nesse período, surgiu a estrutura atual do Governo Federal, com a criação de novos Ministérios (Educação, Cultura e Saúde, Trabalho, Indústria e Comércio, etc.), de órgãos centrais fortes (como o DASP, por exemplo), de instrumentos legais (Código de Minas, Código Penal, CLT, Códigos de Processos, etc.), além de várias autarquias, sociedades de economia mista, fundações e conselhos nacionais (Caixas Econômicas, DNER, CVRD, CHESF, BNB, BNDE, etc.). Portanto, somente a partir de 1930 é que no Brasil começa a se delinear a moldura de um moderno "Estado administrativo", conforme o conceito celebrizado por Dwight Waldo⁽¹⁸⁾.

Este modelo, que podemos denominar *"modelo clássico"* da administração pública, começou com o Conselho Federal do Serviço Público Civil, instituído pela Lei nº 284, de 1936. Era um órgão colegiado, destinado a disciplinar a administração do pessoal, além de todas as atividades-meio do Estado, como orçamento, material, comunicações, organização e coordenação interna. Em 1938, após o advento da Constituição outorgada ao País pelo Estado Novo, o Conselho transformou-se no DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, sob inspiração de modelos norte-americanos como os da "Civil Service Commission" e do "Bureau of the Budget". Até 1945, nos oito anos do Estado Novo, o DASP assumiu funções de um superministério, caracterizando-se como um órgão inovador e modernizador da administração pública brasileira.

3 – AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

3.1 – As Reformas Administrativas – Primeiro Período: a partir de 1930

É importante rever, para compreensão do momento atual, os diversos processos de Reforma Administrativa 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. O exame do primeiro período terá por base as características apontadas no estudo da Professora Beatriz Wahrlich⁽¹⁹⁾. O último período, o atual, receberá um tratamento mais detalhado por ser o que constitui objeto central de estudo e, especialmente, por sua projeção na imprensa.

O *primeiro período*, portanto, se inicia na década de 30 (mais precisamente em 1936), quando houve, até 1945, todo um esforço de inovação e reno-

vação do aparato governamental. As premissas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativas e das atividades-meio, para, de acordo com o modelo weberiano, dar maior eficiência à Administração Pública Federal.

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).

Esta reforma obedecia a uma orientação autocrática e impositiva por ocorrer num período ditatorial, o que contribuiu para que a administração assumisse características de um sistema fechado. Com ênfase na administração de pessoal, o DASP tentou, de todas as formas possíveis, universalizar o sistema do mérito no Brasil. Não teve muito êxito. Já no início do processo de democratização, em 1945, foram nomeados os primeiros extranumerários do serviço público. Era o embrião das 104 tabelas especiais que persistiram até 1985 e significaram o desvio de um processo com a marginalização do modelo de administração de pessoal estabelecido 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. Nesta área, o DASP não teve êxito pois só por algum tempo conseguiu coordenar essa função, vindo a perdê-la, na década de 60, para o Ministério do Planejamento.

De acordo com o Professor Bertero⁽²⁰⁾, a intervenção do Governo Vargas na vida econômica e social do País ocorreu, fundamentalmente, em três níveis. As principais características do primeiro nível são a criação de órgãos formuladores de políticas públicas, órgãos muito mais de "staff" do que de linha. De acordo com a estratégia getulista, o Governo tentou cooptar os diversos segmentos da sociedade, através da integração de seus membros aos conselhos desses órgãos.

Órgãos como o Conselho Nacional do Petróleo, ainda existente depois de muitas reformulações na sua estrutura, ou ainda o Conselho Nacional do Comércio, ou a Comissão Nacional do Vale do Rio Doce, foram embriões desta tentativa de pacto entre o Estado e a sociedade. Avaliando esta experiência, verifica-se que muitos desses órgãos inicialmente propostos pelo novo regime tiveram duração efêmera e certamente não atingiram os seus objetivos.

Em um segundo nível, a intervenção se fez também pela expansão de órgãos permanentes da Administração Direta. Foi o caso do Ministério da Educa-

ção, Cultura e Saúde, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; ou, ainda, de órgãos como o Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto Nacional do Sal, Instituto Nacional do Mate e uma série de autarquias que deram início ao processo de descentralização da Administração Pública Federal. Órgãos executivos que regulamentavam, dirigiam, fiscalizavam e controlavam ações de outros órgãos e agências do Governo Federal.

Em um terceiro nível, registrava-se a consolidação da tendência à expansão empresarial do Estado, ou seja, a criação de empresas de direito privado, especialmente sociedades anônimas que intervinham na vida produtiva, executando atividades ou prestando serviços específicos à população. Geralmente criadas através da captação de recursos do orçamento fiscal, essas empresas exploravam diversas atividades econômicas produtivas e deram origem ao que hoje é denominado Administração Indireta. No início, tiveram um crescimento tímido, porém voltado para importantes setores estratégicos, como nas áreas de petróleo, açúcar e café, produtos essenciais para o equilíbrio do balanço de pagamentos do País. Era a consolidação do avanço do Estado no setor produtivo e econômico nacional.

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 "modelo clássico" na Administração Pública brasileira. O quadro 1 apresenta de forma esquemática as principais características deste primeiro período dos processos de Reforma no Brasil.

QUADRO 1

AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

1º PERÍODO: O MODELO CLÁSSICO – DE 30 a 45

CARACTERÍSTICAS:

- ÊNFASE NA REFORMA DOS MEIOS
- ORIENTAÇÃO AUTOCRÁTICA E IMPOSITIVA

ÁREAS DE AÇÃO:

- ADMINISTRAÇÃO DO PESSOAL – SISTEMA DO MÉRITO COMO PEDRA ANGULAR
- ADMINISTRAÇÃO DO MATERIAL – SIMPLIFICAÇÃO E PADRONIZAÇÃO
- ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – ORÇAMENTO COMO PLANO DE ADMINISTRAÇÃO
- REVISÃO DE ESTRUTURAS
- RACIONALIZAÇÃO DE MÉTODOS

3.2 – Os Estudos sobre Reforma: de 1952 até meados de 1962

Esse impulso reformista entrou em colapso após 1945, com a queda do Estado Novo. 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 objetivava a reorganização geral dos serviços públicos para o cumprimento de metas ambiciosas em termos de prazos e resultados. Essas nova consciência de ação governamental surge com a “*década do desenvolvimento*” (1950), proposta pela ONU e tão bem simbolizada no Brasil pelo Governo Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas.

Após a II República, portanto, iniciaram-se as tentativas de reformas globais da nova moldura administrativa. Em 1952, o Poder Executivo elaborou um anteprojeto de Reforma Geral da Administração Federal. Embora fosse mais uma redistribuição de órgãos do que propriamente uma reforma, tornou-se importante, por mencionar, pela primeira vez, o tema da Descentralização Administrativa.

Em 1956, a COSB⁽²¹⁾ – *Comissão de Simplificação Burocrática* – iniciou a era das reformas globais, propondo-se, entre outros objetivos, a estudar os meios de descentralização dos serviços mediante delegação de competência, fixação de responsabilidade e prestação de contas da autoridade. Cada Ministério criaria sua própria subcomissão que, entre outras atividades, faria a descentralização da execução. Embora sem atingir seus objetivos, a COSB representou, no dizer de Paiva Netto⁽²²⁾, a salda da pré-história no que se refere a conceitos, diretrizes e objetivos de reformulação da Administração Pública brasileira.

Ainda em 1956, foi criada a CEPA⁽²³⁾ – *Comissão de Estudos e Projetos Administrativos* – para assessorar a Presidência da República nas questões relacionadas aos projetos de reforma administrativa. Os objetivos pretendidos pela CEPA implicavam mudanças nos processos administrativos e não apenas mudanças de estrutura. Ao concluir os seus trabalhos, a CEPA publicou quatro volumes com profundas reflexões sobre a Reforma Administrativa, mas apenas

duas das suas medidas foram implementadas: a criação dos Ministérios das Minas e Energia e da Indústria e do Comércio.

Cerca de seis anos depois, em 1963, foi criada a *Comissão Amaral Peixoto*⁽²⁴⁾, que na sua “*Proposta de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal*”, previa “*ampla descentralização administrativa até o nível do guichê*”, além de “*ampla delegação de competência*”. Assim, um dos 12 princípios básicos do projeto, o de descentralização, persistiu e foi incorporado posteriormente ao Decreto-lei nº 200, de 1967. Fundamentalmente, nesse segundo período, realizaram-se estudos e projetos que não foram implantados, mas que iriam servir de embasamento, de fundamentação para as reformas posteriores, especialmente a do Decreto-lei nº 200. O País se modernizava em todos os setores – econômico, social e até político – mas a Administração Pública Federal mais uma vez não acompanhava esse processo de modernização e se encontrava defasada.

3.3 – “Administração para o Desenvolvimento”: segundo período da reforma

O “*modelo clássico*” de administração foi, praticamente, substituído a partir de 1964. Nessa época, consolidava-se o modelo chamado “*administração para o desenvolvimento*”, 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 6% dos servidores públicos federais são estatutários; 94% são, portanto, celetistas) e a criação de entidades da Administração Indireta 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 consequência a multiplicação de entidades da Administração Indireta, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e sociedades civis e limitadas. A expansão e a multiplicação de novos centros da Administração Indireta buscava maior agilidade e flexibilidade de atuação desses órgãos, 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 mercantis 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.

Registrou-se, também, até certo ponto, uma expansão da Administração Direta, 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.

O quadro 2 sintetiza essa transformação:

QUADRO 2

APÓS 1964

NOVO MODELO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

CARACTERÍSTICAS:

- SUBSTITUIÇÃO DE FUNCIONÁRIOS ESTATUTÁRIOS POR CELETISTAS
- MODERNIZAÇÃO DO APARELHO DO ESTADO
- EXPANSÃO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (v. JUSTIFICATIVAS)
- EXPANSÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA: NOVOS MINISTÉRIOS
- REDUÇÃO DO ESPAÇO OCUPADO PELO **DASP**

JUSTIFICATIVA:

- MAIOR AGILIDADE, FLEXIBILIDADE E PRESTEZA PARA ATENDER ÀS DEMANDAS E PRESSÕES DE UM ESTADO DESENVOLVIMENTISTA
- FACILIDADE DE APORTE DE RECURSOS PELO ESTADO

OBS.: UMA DAS PRINCIPAIS FORMAS JURÍDICAS DA EXPANSÃO DA ADM. INDIRETA - A FUNDAÇÃO - FOI USADA PELAS UNIVERSIDADES

Somente em 1967, e com base nos estudos anteriores, foi editado o Decreto-lei nº 200, 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.

Entre outras atividades "desburocratizantes", o Decreto-lei nº 200 propunha também suprimir todos os controles que se evidenciassem como meramente formais ou cujo custo fosse superior ao risco, assim como quaisquer "centralizações" de caráter normativo que correspondessem à mera formalidade burocrática ou a estereis preocupações de padronização ou uniformidade.

Com exceção da Reforma do Ministério da Fazenda e do Sistema Tributário Nacional, planejada e implantada de 1962 a 1966, somente se retomou efetivamente o caminho da Reforma, desta vez com caráter de permanência, com a institucionalização de um órgão próprio para a condução do processo - o ERA - Escritório de Reforma Administrativa - substituído posteriormente pela SEMOR - Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa - passando a Reforma Administrativa a integrar o próprio Plano Nacional de Desenvolvimento.

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.

Entre os conceitos e princípios que teriam facilitado esse processo de mudança devem ser citados:

- adoção do princípio de *descentralização institucional*, inclusive incorporando novas modalidades de instrumentos, como é o caso da empresa pública e fundações;
- recomendação, no contexto da descentralização, da *transferência de atividades* também para o setor empresarial privado;
- estabelecimento do conceito de *sistemas administrativos* para as funções comuns a todos os órgãos, o que, em princípio, facilitou a descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças).

Apesar disso, o Decreto-lei nº 200 e legislação complementar não constituíram instrumento suficiente para se imprimir um ritmo mais intenso ou de maior eficácia aos programas de Reforma Administrativa oficiais. Em outras palavras, os instrumentos definidos por aquela norma não resultaram, após 20 anos de sua implementação, em nenhuma experiência mais consistente em termos de um processo dirigido de reorganização administrativa. O processo continuou sempre tendo características de espontaneidade e conseguiu-se muito pouco em termos de melhoria de eficiência da administração, um aspecto que continua sendo importante objetivo a atingir.

O quadro 3 mostra, esquematicamente, as principais características do processo de Reforma desencadeado pelo Decreto-lei nº 200.

QUADRO 3

2º PERÍODO: DECRETO-LEI Nº 200 – 1967/69

CARACTERÍSTICAS:

- EDIÇÃO DO DECRETO-LEI Nº 200, ESTABELECIDO:
 - PRINCÍPIOS DE DESCENTRALIZAÇÃO INSTITUCIONAL
 - TRANSFERÊNCIAS DE ATIVIDADES PARA O SETOR PRIVADO
 - MAIOR FLEXIBILIDADE NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA REFORMA – MEDIDAS APROVADAS A NÍVEL MINISTERIAL
 - CONCEITO DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA FUNÇÕES COMUNS A TODOS OS ÓRGÃOS
- A CRIAÇÃO DO ERA, SUBSTITUÍDO PELA SEMOR, PASSANDO O PROCESSO DE REFORMA A INTEGRAR O PND

No final de 1969 estava encerrada essa fase da Reforma Administrativa iniciada em 1967. Somente dez anos depois, as ações de reforma tiveram seqüência com a designação do Ministro Extraordinário para a Desburocratização pelo Decreto nº 93.740, de 18 de julho de 1979.

4 – A REFORMA NA NOVA REPÚBLICA

4.1. – Breve Avaliação da Situação Atual

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. 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, 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 eficiência 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 realizada pelo Autor⁽²⁵⁾ 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;

- 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 administrativas, 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 Hélio Beltrão, em 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 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 do Funcionalismo já tinha mais de 25 anos e estava ultrapassado; o Plano de Classificação de Cargos era da década de 70 e também se encontrava defasado; cargos e salários e plano de carreira já não orientavam a política de pessoal, destroçados há muitos anos. Nada se fazia, a não ser formal e buro-

craticamente. 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.

Em face a todas essas distorções e disfunções, era natural o escapismo, a fuga até, de órgãos da Administração Direta para entidades da Administração Indireta; era muito mais fácil recrutar, selecionar, remunerar pessoal e captar recursos e, até mesmo, gerir entidades. Registrava-se total marginalização do funcionalismo, ignorado 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 atual. 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.

Assim, o diagnóstico organizacional evidenciava graves disfunções na Administração Pública Federal, geradoras de conseqüências nocivas à ação administrativa, como o escapismo, a proliferação de órgãos, a perda de poder e "status" pelo DASP e outras distorções, sintetizadas no quadro 4.

QUADRO 4

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

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 5.

QUADRO 5

LINHA 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 PRESIDÊNCIA
 - . INSTITUIÇÃO 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

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

4.2. – O Terceiro Período de Reforma – a partir de 1985

A partir de 1985, o processo de Reforma foi retomado com especial ênfase pelo 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 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.

No discurso em que instalou a Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal, o Presidente José Sarney⁽²⁶⁾ 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 de 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 de Reforma Administrativa trabalhou normalmente de agosto de 1985 a fevereiro de 1986. 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 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 Afuzio 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 um ano para descobrir que havia na Administração Direta e autarquias 570 mil servidores. A

SEST levou também idêntico tempo para chegar à conclusão de que havia um milhão e seis 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 setembro de 1987, após a definitiva implantação do Cadastro Nacional do Pessoal Civil. Na época, propunham-se 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 reestruturação do 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 Autárquias, contando 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 nele 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, Trabalho, Gabinete Civil e Consultoria-Geral da República?

O quadro 6 demonstra a alteração de *estratégia* do processo de Reforma Administrativa.

QUADRO 6

3º PERÍODO: A PARTIR DE 1985
1ª FASE:
• COMISSÃO GERAL DA REFORMA
– CRIAÇÃO DA COMISSÃO GERAL DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DECRETOS Nºs 91.309 (4.6.86) e 91.501 (31.7.86)
– DIVISÃO EM CÂMARAS E COMISSÕES ESPECIAIS
– ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICOS E DIRETRIZES
2ª 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-LEI
• 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 continuava sendo um objeto permanente de todos os estudos feitos pelo *Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública – GERAP*, integrado pelos Ministros da Administração, que o preside, da Fazenda, do Trabalho, do Planejamento e do Gabinete Civil. Esses estudos objetivavam 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 dos recursos humanos, havia um claro objetivo de valorização da função pública e de renovação dos quadros. A SEDAP, através da instituição de uma nova Secretaria de Recursos Humanos e da FUNCEP, desenvolveria o pessoal do setor público, especialmente através da ENAP e CEDAM – Centro de Desenvolvimento da Administração Pública. Este promoveria o treinamento e reciclagem dos servidores públicos a serem eventualmente remanejados. A ENAP – Escola Nacional de Administração Pública – 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 permanente institucionalização do sistema do mérito, graças ao novo *Plano de Carreira*, ao *Estatuto do Funcionalismo Público* e ao *Plano de Retribuições*.

Essa etapa inicial do processo de Reforma Administrativa teve como marco significativo a *Exposição de Motivos de 3 de setembro de 1986*, assinada pelos Ministros da Administração, da Fazenda e do Planejamento, além do Consultor-Geral da República. Essa E.M.⁽²⁷⁾, aprovada pelo Presidente José

Sarney, delineou as diretrizes básicas e os princípios e critérios norteadores da implantação da reforma/modernização, especialmente os mencionados 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, através da 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.
- 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 pécúlio 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 personificações que se fizerem necessárias ou convenientes.
- 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 de 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 seguir, breve relato da implementação dessas diretrizes entre setembro de 1986 e setembro de 1988.

A primeira diretriz atendia à demanda social, à pressão da sociedade por contenção dos gastos governamentais e visava, 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 para 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 mais de dois anos, até setembro de 1987, quando se completou a implantação do cadastro.

A sistematização e o controle de pagamento através de um sistema em implantação 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 discrepantes 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 órgãos da Administração Direta e entidades da Indireta, serão outras medidas de contenção dos gastos públicos, além de uma tentativa de racionalização do setor público.

A segunda diretriz estava 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 e a ENAP, duas unidades agregadas sob a tutela da FUNCEP. Além disso, o regime jurídico será implantado atendendo determinação constitucional e surgirá, após a promulgação da Constituição, o novo *Estatuto do Servidor* que está em fase de discussão.

Entre as medidas complementares está, finalmente, um *Plano de Carreira* fundamental para o reimplante, no setor público, do sistema do mérito. O Estatuto, renovado, atualizado e integrado com esse novo regime jurídico, estará brevemente sendo discutido. 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 foi 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 1986, promoveu essa inclusão e a Lei nº 7.596, 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 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.

5 – OS “PRODUTOS” DA REFORMA ATUAL

Em consonância com essas diretrizes da Reforma Administrativa vários decretos de fundamental importância foram baixados pelo Presidente José Sarney em 1986. O primeiro, de nº 93.211, 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 criação. 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, 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 de maior importância para o desenvolvimento do processo de Reforma foram expedidos pelo Presidente da República ainda no ano de 1986:

- Decreto nº 93.213, que instituiu o cadastro nacional do pessoal civil, já em pleno desenvolvimento, atingindo, em sua primeira etapa de implantação, a Administração Direta e autárquica e também as entidades da Administração Indireta;
- Decreto nº 93.214, que organizou o sistema de gerenciamento das contas e pagamento de pessoal, através da Secretaria do Tesouro Nacional, para evitar duplicações nas remunerações dos servidores;

- *Decreto nº 93.215*, que definiu os procedimentos de auditoria do pessoal civil para evitar exatamente as disfunções e excessos ou ociosidade de pessoal no setor público;
- *Decreto nº 93.216*, que estabeleceu 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*, que sistematizou 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*, que criou a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, voltada para as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil 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, teve início a Reforma Administrativa da Nova República, 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 da Reforma.

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

- *Decretos nºs 93.599 e 93.600*, 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*, extinguindo quatro 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*, dispendo sobre a incorporação, pela PETROBRÁS, INFRAERO e Cia. Nacional de Álcalis das empresas públicas PETRASA, ARSA e ALCANORTE, respectivamente;

- *Decreto nº 93.611*, 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, 93.613 e 93.614*, extinguindo nada menos do que 37 órgãos dos Ministérios da Fazenda, Educação, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia e SEPLAN, em sua maioria colegiados, por desnecessários ou perda de sua finalidade;
- *Decreto nº 93.616*, 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*, extinguindo 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 Plano Nacional 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*, 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*, 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 seqüência 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 estatal. No período considerado, o processo de Reforma se exteriorizou através de vários atos de caráter formal-legal:

- *Decreto nº 94.159*, 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*, 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*, que alterou a estrutura orgânica do Ministério da Saúde, extinguindo Coordenadorias Regionais da Saúde e Delegacias Estaduais;
- *Decreto nº 94.236*, 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-lei nº 2.328*, 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*, que aprovou a nova estrutura básica do Ministério das Relações Exteriores e extinguiu consulados no exterior e unidades na Secretaria do Estado;
- *Decreto nº 94.407*, que extinguiu o Escritório de Representação do IAA, em Londres;
- *Decreto nº 94.534*, que instituiu a análise e acompanhamento das despesas de pessoal, à cargo da SEPLAN e da SEDAP;
- *Decreto-lei nº 2.363*, que extinguiu o INCRA e criou o Instituto Jurídico de Terras Rurais – INTER;
- *Decreto nº 95.075*, que aprovou a estrutura básica do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente e transferiu a Caixa Econômica Federal do MF para o MHU;
- *Decreto-lei nº 2.399*, que autorizou a alienação, aos Estados, de ações da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU;
- *Decreto-lei nº 2.400*, que autorizou a doação, aos Estados e Municípios, de ações da União adquiridas à COBAL;
- *Decreto nº 95.088*, que instituiu o Subsistema de Capacitação do pessoal civil, objetivando o desenvolvimento dos recursos humanos da Administração Federal Direta e Autárquica;
- *Decreto-lei nº 2.403*, que fixou as diretrizes do Sistema de Carreira do pessoal civil da União e dos Territórios, com base no mérito pessoal.

São, portanto, 38 leis, decretos-leis e decretos que configuram, no período examinado, o esforço de Reforma Administrativa do Governo José Sarney.

O atual processo de Reforma Administrativa, é importante salientar, além de se desenvolver em um governo de transição democrática, teve uma séria restrição para o seu andamento: o de ter sido realizado em um período pré-constituente, em plena discussão ideológica sobre o papel do Estado, sistema de governo e, até mesmo, mandato do atual Presidente, o que impossibilitou uma orientação voltada para as funções-fins do Estado e uma proposta ampla e abrangente de um novo “design” organizacional para a Administração Pública Federal.

CAPÍTULO III — COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

1 — INTRODUÇÃO

A comunicação, como processo e técnica, permite ao Estado cumprir, com mais eficiência, suas finalidades. Tal função se consolida pela aproximação entre governantes e governados, num processo de mutualidade. Em um sistema democrático, a comunicação abrange todas as possibilidades de intercâmbio entre o Governo e a sociedade, num fluxo livre, aberto e constante de idéias.

A comunicação governamental reúne as formas de comunicação social, sistematizadas nas atividades de jornalismo, de publicidade e propaganda, de relações públicas, editoração, cinema, rádio, televisão, cada uma com linguagem própria e produtos diferenciados, mas todas objetivando informar a sociedade sobre as ações e comportamento do Governo e recolher do meio social os anseios, necessidades, críticas e satisfações.

A meta final de um Plano de Comunicação Governamental é atribuir *identidade* ao Governo, conferindo-lhe uma marca, um traço fundamental que desenhe, de maneira transparente, os contornos das ações governamentais. Este capítulo examina o que se planejou e, especialmente, o que aconteceu em matéria de comunicação governamental, a partir de julho de 1985 e até dezembro de 1987, no período abrangido por nossa pesquisa jornalística.

Inicialmente, descreveremos, nas seções seguintes, os fluxos de comunicação governamental, os objetivos e metas traçados inicialmente para um *Plano de Comunicação Governamental*, as ações estratégicas delineadas e a administração desse processo de comunicação.

Em seqüência, analisaremos o que aconteceu em três períodos: *antes, durante e depois do Plano Cruzado*, marco decisivo no processo de comunica-

ção governamental, identificando os problemas de comunicação e as propostas de linhas de ação corretivas após o Cruzado II.

Somente após essa análise global dos problemas de comunicação governamental examinaremos, especificamente, a divulgação da Reforma da Administração Pública Federal. O capítulo analisa o que aconteceu no período de julho de 1985 a dezembro de 1987, comparando com as estratégias estabelecidas para divulgação do processo de Reforma e permite, certamente, fazer um elo de ligação entre esse processo e sua divulgação na imprensa. Com essa análise, será mais fácil entender o capítulo seguinte que trata da análise quantitativa e qualitativa da divulgação da Reforma Administrativa.

2 – A COMUNICAÇÃO ANTES DO PLANO CRUZADO

2.1 – Os objetivos e estratégias da comunicação governamental

É evidente que os desajustes que se constataram no desempenho do Governo até o Plano Cruzado ocorreram por conta de contingências históricas que permitiram uma passagem entre dois polos de poder, agravadas pelas circunstâncias trágicas da morte de Tancredo Neves. Não foi possível, portanto, um planejamento integrado da ação governamental. Os desajustes iniciais do Governo se inseriam, desta forma, no espectro das transições políticas, que invariavelmente, impregnam os Governos de uma "falta de método".

A radiografia da Nação aconselhava a procura de um equilíbrio entre três fluxos de comunicação:

- *Fluxo descendente*: do Governo para a sociedade, com o estabelecimento de tipos de mensagens, tipos de canais para veiculação de mensagens, formas de apresentação, momentos de exposição, formas de expressão, escolha dos públicos e segmentos;
- *Fluxo ascendente*: da sociedade para o Governo, com a criação de canais e formas de acesso dos segmentos sociais, que reivindicavam fazer-se ouvir pelos governantes;
- *Fluxo horizontal*: entre os membros do Governo, entre Ministros, assessores, porta-vozes. Tratava-se de ajustar as linguagens no seio do próprio Governo, antes de passá-las para o meio social. O fluxo horizontal é um fluxo de coordenação e, de seu ajuste, dependeria a harmonia do discurso governamental.

Em setembro de 1985, por solicitação do então Secretário de Imprensa e Divulgação da Presidência da República, o Autor coordenou um Seminário de

Planejamento e Integração para toda a área de Comunicação Social do Governo.

Esse seminário reuniu todos os coordenadores de comunicação dos Ministérios, além de seus principais assessores e discutiu os problemas e a gestão do processo de comunicação governamental. Após dois dias de discussões, e de trabalho posterior de um grupo vinculado à SID, resultou a definição de objetivos, estratégias e táticas para um Plano de Comunicação Governamental, cujos aspectos principais resumiremos a seguir, a partir de documento de trabalho elaborado pelo Prof. Gaudêncio Torquato como Secretário Executivo da Comissão Social criada para assessorar o Governo nesta área.

O Plano de Comunicação Governamental deveria ter objetivos a curto, médio e longo prazos, situando-se entre eles os seguintes:

- dar ao Governo uma *identidade* que personificasse, perante a sociedade, seu estilo e comportamento;
- envolver a sociedade, fazendo-a compreender, aceitar, coordenar e participar do processo político governamental;
- assegurar ao Governo as condições para o bom desempenho de suas atividades, por meio de instrumentos capazes de estabelecer um bom fluxo de relações entre governantes e governados;
- identificar o sistema de Governo e, conseqüentemente, o Presidente com os ideais mais nobres da sociedade brasileira;
- projetar o conceito do País no cenário internacional, estabelecendo um sólido suporte para o êxito na área das negociações econômicas, em condições que satisfizessem plenamente o Governo e a sociedade;
- auscultar, de maneira sistemática, os anseios sociais, procurando transferir os resultados de tais sondagens aos setores e programas que se identificassem com os interesses do bem estar geral.

A implementação do Plano de Comunicação do Governo implicava na adoção de um conjunto de medidas estratégicas e táticas, envolvendo ações de quatro tipos:

- ações de comunicação social – uso das mídias;
- ações de preparação e aperfeiçoamento do discurso;
- ações de ajuste da equipe governamental;
- ações de natureza administrativa para a comunicação.

A combinação de tais ações resultava no seguinte roteiro de estratégias e táticas para a comunicação do Governo:

- *Usar de maneira eficiente e adequada a mídia eletrônica*

- As redes de TV e rádio, privada e estatal, constituíam o principal eixo da cadeia de comunicação nacional. Usar adequadamente a rede privada, nos espaços gratuitos, sem a marca da propaganda tonitruante, mas pela informação substantiva, clara, necessária para esclarecimento da população.

Tática: Pelo processo de indução, provocar a mídia privada para a cobertura, o acompanhamento e a implementação dos programas governamentais, em horários do Governo, com entrevistas normais com Ministros e assessores, criando um cordão nacional de envolvimento.

- *Enfatizar a comunicação participativa*

- A conjuntura favorecia a participação popular na obra governamental. Interessava ao Governo obter amplo apoio da sociedade.

Tática: Abrir a mídia governamental para falas do povo, com entrevistas e opiniões. Na mídia privada, em programas do Governo, gente do povo deveria estar presente, ao lado de ministros e autoridades em geral. Fazer com que o homem comum, o anônimo na multidão, se identificasse com uma pessoa igual a ele, propondo questões às autoridades.

- *Escolher a classe média como centro de irradiação de opinião*

- A classe média representa a vanguarda social já que dela saem os principais bolsões e segmentos que empurram a sociedade para diante. Tê-la como alvo principal da comunicação era uma estratégia oportuna, na medida em que ela irradiaria, concentricamente, sua opinião. O discurso governamental, por outro lado, encontra grandes barreiras em estratos mais baixos, por dificuldade de acesso à mídia e questões de compreensão.

Tática: Mapear, de forma sistemática, os movimentos realizados por entidades que representassem os estratos médios e estabelecer polos de contatos e comunicação, procurando-se respaldar as ações do Governo em algumas demandas advindas de tais segmentos.

- *Ampliar, consideravelmente, o circuito das relações institucionais, inclusive o Congresso*

- As atividades de comunicação envolveriam as relações com o universo institucional. A conjuntura legitimava e fortalecia o espectro de ins-

tituições que procuravam representar os interesses dos grupos. Ações conjuntas de comunicação social, de relações públicas e relações institucionais seriam promovidas no sentido de atrair os segmentos representados.

Tática: A Subchefia para Assuntos de Comunicação e a Subchefia de Relações Institucionais estudariam ações conjuntas com esta preocupação estratégica, e preparariam canais e mensagens adequadas para tal universo. A criação de canais abertos com tais entidades poderia gerar clima de favorabilidade aos projetos do Governo.

- *Planejar, de maneira mais organizada, o lançamento dos programas governamentais*

- Os programas do Governo nem sempre são bem lançados. Preparar um lançamento eficiente, reunindo as forças e agentes envolvidos no processo era um novo desafio para a Subchefia para Assuntos de Comunicação.

Tática: Induzir a mídia para os ângulos principais dos programas: articular conversas pessoais com repórteres, setoristas, editores; articular entrevistas com segmentos envolvidos nos programas; elaborar um cronograma para aproveitamento e desenvolvimento dos temas.

- *Verticalizar a comunicação*

- Com o objetivo de evitar que uma ação, um programa, um projeto não morresse antes de seu tempo de maturidade e vida útil, seria necessário arremessar um instrumental para verticalizar sua comunicação. Isso significava previsão para informações de impacto, continuidade dos projetos, articulação com meios informais de comunicação – debates, reuniões, seminários.

Tática: Soltar as informações em doses planejadas, em *suite*, de forma a dar continuidade aos projetos e maturidade à informação.

- *Preparar um programa-símbolo de Identidade Visual*

- O Governo do Presidente José Sarney precisaria ter uma “cara”, uma fisionomia própria. Esse desenho, com uma sintaxe visual que reuniria elementos definidores da marca do Governo – cores, traços particulares, variantes de uso de cores, caracteres tipográficos, enfim uma padronização da massa impressa, a fim de se evitar fragmentação.

Tática: Fazer com que o discurso visual, num determinado tempo, assumisse, sozinho, pelo simples traçado de cores, os valores e pressu-

postos da obra governamental e transmitisse os ideais e conceitos-chave.

- *Clarificar o conceito de porta-vozes*

– Com a finalidade de evitar mal-entendidos, deveria ficar claro que porta-vozes do Governo eram todas as autoridades que, investidas do poder normativo, falassem dos programas governamentais. Ajustava-se, assim, a linguagem. Porta-voz do Presidente e do Governo, como um todo, era o Secretário de Imprensa e Divulgação que, na qualidade de assessor do Presidente, forneceria à mídia informações e comentários de interesse e orientação presidencial.

Tática: Fazer com que os Ministros entendessem que suas entrevistas deveriam se ajustar ao escopo doutrinário do Governo, evitando desajustes, distorções, interpretações parciais ou visões personalistas, que fragmentam a unidade governamental.

- *Organizar elos entre os subsistemas de comunicação*

– A eficiência dos subsistemas de comunicação – Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios – estaria na dependência da efetiva integração inter-setores e entre os setores e a Secretaria de Imprensa e Divulgação. O nível de integração deveria caminhar até as estruturas de comunicação estaduais.

Tática: Programar um seminário e/ou reuniões de integração e avaliação, mantendo acesa a idéia de trabalho conjunto.

- *Promover a descentralização da execução*

– Centralização das estratégias e políticas de descentralização da execução e das ações – eis uma alternativa adequada para os novos tempos. A partir de uma orientação geral, as Coordenadorias de Comunicação deveriam ter liberdade de estabelecer sua programação. A descentralização implicava também no estabelecimento dos núcleos de São Paulo e Rio de Janeiro.

Tática: Induzir os Coordenadores para ações avançadas em sua programação, fazê-los compreender o escopo da Subchefia para Assuntos de Comunicação e a SID.

- *Manter eficiente estrutura de controle da comunicação*

– Mapear todas as possibilidades da comunicação governamental, em termos de massa, imprensa e mídia eletrônica, fazer acompanhamento

da programação e tentar verificar sinergia do processo com a finalidade de ajustar linguagens.

Tática: Tentar articular com as Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios e Autarquias esquema ágil para verificação de posições, programas, ênfases e angulações na comunicação.

- *Redefinir políticas para programa de publicidade e propaganda*

– A redefinição das políticas para os setores de propaganda e publicidade levaria em consideração o novo quadro social. Os valores conquistados pelos cidadãos, a partir do Plano de Estabilização Econômica, aconselhavam que as políticas fossem centradas sobre princípios que procurassem:

- evitar comunicações persuasivas, ufanistas, autoritárias, características da Velha República;
- substantivar as campanhas publicitárias;
- privilegiar as competências técnicas;
- descentralizar as decisões sobre acesso às contas, deixando aos Ministérios e Autarquias a responsabilidade pela apresentação de agenda à Secretaria de Imprensa e Divulgação;
- centralizar a orientação sobre conteúdo de mensagens, procurando-se preservar os valores e princípios do Governo;
- evitar personalismos nas peças publicitárias;
- realçar o lado social, tônica do Governo;
- usar linguagem adequada aos novos tempos.

– Os grandes programas do Governo deveriam receber tratamento especial ao nível da comunicação. Nesse sentido, articular-se-ia uma ação conjunta envolvendo Subchefia para Assuntos de Comunicação, Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios, líderes de entidades representativas para a organização do lançamento dos Programas:

- *projetos de comunicação*, com detalhamento de objetivos, estratégias e táticas, cronograma das ações, acompanhamento das fases dos Programas e controle da comunicação deveriam ser elaborados para os seguintes programas governamentais, entre outros:
 - .. relançamento da Reforma Agrária;
 - .. o comportamento do Governo e a Constituinte;
 - .. abastecimento e distribuição de alimentos;
 - .. reforma bancária;
 - .. reforma do SFH;
 - .. reforma administrativa.

2.2 – A Administração da Comunicação

A partir do Seminário de Planejamento e Integração da Comunicação Social envolvendo a SID e todas as Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios, ficaram definidas as seguintes diretrizes para melhor administração do processo:

- A comunicação governamental deveria se respaldar num modelo de gestão que garantiria, sobretudo, sinergia ao sistema, preservando a homogeneidade da linguagem, ganhando em agilidade, somando energias e racionalizando ações.

Esse modelo de gestão se desdobraria nas seguintes áreas e funções:

- *Subchefia para Assuntos de Comunicação* – Responsável pelas definições de políticas, estratégias e programas e pela articulação com as Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios e Autarquias;
- *SID – Secretaria de Imprensa e Divulgação* – Estrutura responsável pelas relações da Presidência da República com a mídia. Entendia-se, no conceito, que os Ministros da Casa, do Palácio do Planalto, também seriam cobertos pela SID;
- *Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios e Autarquias* – Estruturas responsáveis pela execução das ações de comunicação dos Ministérios, recebendo orientação estratégica da Subchefia para Assuntos de Comunicação;
- *Empresa Brasileira de Notícias* – Principal responsável pela difusão noticiosa do Governo;
- *RADIOBRÁS* – Responsável pela infra-estrutura técnica da comunicação, via radiodifusão.

Com o objetivo de garantir a homogeneidade do sistema, era aconselhável uma aproximação muito estreita entre a Subchefia para Assuntos de Comunicação, a SID, a EBN e a Radiobrás.

Aos coordenadores de comunicação dos Ministérios e Autarquias caberia papel importante na implementação dos projetos de comunicação governamental. Sua principal preocupação deveria ser a de atuar numa linha de vanguarda, gerando clima para o bom aproveitamento dos programas ministeriais:

- A preservação da linguagem dos valores que formam o escopo doutrinário da comunicação do Governo deveria ser objeto de permanente atenção;

- A articulação com a Subchefia para Assuntos de Comunicação precisaria ser efetuada também de maneira sistemática;
- Para que a atuação dos Coordenadores ganhasse em eficiência, a Subchefia para Assuntos de Comunicação atuaria no sentido de:
 - promover cursos e palestras para reciclagem profissional;
 - promover encontros para intercâmbio de idéias;
 - promover articulação para projetos interministeriais;
 - promover reuniões de avaliação mensais.
- Trimestralmente, reuniões setoriais com Assessores de Comunicação dos Governos Estaduais deveriam ser efetuadas, a fim de que o processo de comunicação governamental pudesse se integrar a outros níveis, ganhando em verticalização.

3 – A COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL DURANTE O PLANO CRUZADO

3.1 – O Clima da Nação

O clima da Nação é o amálgama dos anseios, expectativas, dificuldades, satisfação e bem estar das classes sociais e seu posicionamento ante as áreas política e econômica.

As idéias que se colocavam e que pretendiam embasar um Plano-Mestre de Comunicação Governamental tinham por alicerce a leitura do meio ambiente, de um lado, e as intenções de um Governo democrático, do outro. A eficácia de um *Plano de Comunicação* seria resultante do necessário e adequado ajuste entre os interesses, direitos, deveres e necessidades do Estado, da Nação e de seus cidadãos.

O Plano de Estabilização Econômica do Governo José Sarney, decretado em 28 de fevereiro de 1986, restaurou princípios de cidadania e impregnou a sociedade brasileira de confiança no Governo e crença no País. Respirava-se liberdade e os cidadãos resgatavam o direito a uma locução aberta e uma ação fiscalizadora, sem temores do poder coercitivo.

No Plano Político, as características de um ano eleitoral, decisivo para as mudanças na fisionomia institucional do País, permitiam vislumbrar significativa dose de expectativas, necessidade de engajamento e ansiedade. A energia social, revigorada pelos impulsos positivos da Reforma Econômica, foi canalizada em direção a representantes que simbolizariam o novo ânimo da Nação. Com a

evidência da fragilidade dos quadros partidários, que não souberam capitalizar os grandes movimentos sociais das Diretas, descortinou-se um voto dado ao candidato e não ao partido.

Os estratos médios urbanos, com maior acesso aos meios de comunicação, recuperavam seu vigor, reordenando-se como classe e tornavam a se constituir no grupo de vanguarda, multiplicando, geometricamente, seu poder de irradiação de opinião. A balizar tal comportamento, a satisfação psicológica de recuperação do poder de compra.

Os estratos periféricos, formando imensos cordões de pobreza em torno das grandes cidades, despertavam da letargia e começavam a avançar em suas reivindicações. Em sua ideologia dispersa, essa massa altamente influenciável não resistiu aos apelos populistas de setores ou políticos conservadores, tradicionais ou místicos e também de núcleos mais avançados à esquerda, que começavam a se especializar na promessa de bem-estar, segurança e mudanças no sistema político.

As massas rurais, afastadas dos centros de decisão e dos grandes negócios, menos reativas ao engajamento e ao processo de formação do pensamento nacional, puderam se ativar, de maneira surpreendente, impulsionadas pelos programas de mudanças na estrutura agrária e pela pressão de instituições.

Os segmentos mais ricos contemplaram a cena com discrição e alguma parcela de expectativa, conseqüência das decisões que mudaram radicalmente as estratégias de condução de seus negócios e aumento de riquezas.

Entidades representativas de múltiplos segmentos sociais desfilaram um razoável poder de arregimentação, principalmente junto às massas trabalhistas dos setores de serviços vitais e a categoria dos metalúrgicos.

3.2 – O Desempenho do Governo

Analisando o que ocorreu durante o período áureo do Cruzado, pode-se estabelecer a seguinte visão de desempenho do Governo neste período:

a) *Articulação política*

O Governo padecia de ausência de direcionamento correto na articulação política. Apesar de se reconhecer a extrema dificuldade para a articulação política num jogo complexo de forças como as que se apresentavam consubstan-

ciadas nos artificialismo da Aliança Democrática, era visível a fragilidade do Governo nessa área.

Teoricamente, o Governo poderia contar, em sua articulação política, em decorrência da tradição e funções de algumas áreas, com os seguintes articuladores: Ministros do Gabinete Civil e da Justiça, Líderes do Governo na Câmara, no Senado e no Congresso, além do Presidente Ulysses Guimarães, com o peso de Presidente da Câmara e do maior partido da Aliança. Mas, na realidade, não houve correspondência entre a força agregada por tais "articuladores" e os resultados efetivos carreados para o Governo.

Algumas observações podem ser feitas, a partir desta constatação: o Governo não possuía um forte articulador mas um grupo desconjuntado de pessoas que promoviam contatos com o setor político, fracionando a articulação; algumas dessas pessoas não tinham liderança; os articuladores de peso estavam mais distantes do Presidente e os menos fortes, politicamente, mais próximos, prejudicando a vazão normal das situações. Parecia inexistir fluidez e justaposição na articulação que saia do Planalto e entrava no Congresso, e vice-versa, criando descompasso entre as intenções do Governo e a ação parlamentar.

b) *Articulação econômica*

A ação do ministro Dilson Funaro deu, nos primeiros tempos do Cruzado, um novo ritmo à articulação econômica do Governo e trouxe maior credibilidade ao conjunto das políticas governamentais para o setor. Tinha-se a impressão, antes de Funaro, que o esforço do Governo se restringia à projeção teórica de situações.

Com maior credibilidade, e ações concretas, adicionando sua visão de empresário, foi possível ao Ministro Funaro acompanhar o excelente desempenho da economia, com algum controle do Governo sobre os níveis de inflação. Mesmo assim, eram precários certos instrumentos de controle, como os tais "acordos de cavalheiros", firmados com os empresários para segurar preços. O Governo não dispunha de instrumentos sólidos e eficazes que garantissem a contenção de preços.

Visível, também, foi a contenção das definições de política econômica no Ministério da Fazenda, evitando a fragmentação de conceitos, que, há algum tempo, se repartiam entre Fazenda, Planejamento e Planalto.

Percebia-se maior segurança, firmeza e coragem nas relações com o FMI (Fundo Monetário Internacional) que, há algum tempo, davam a impressão

de sujeição do Brasil. O discurso do Presidente Sarney na ONU, nesse sentido, restaurava o ideário de respeito e soberania.

As situações na área econômica, apesar de parecerem bem conduzidas, ao nível da articulação das variáveis responsáveis pelo crescimento e controle dos níveis da inflação, deixavam perceber, também, falta de planejamento. As medidas eram tomadas em cima das circunstâncias e situações emergenciais, dando idéia de inexistência de um fio condutor que pudesse se constituir na base de um programa econômico.

Continuava a transparecer confusão dos números que definiam as contas do Governo, como se não houvesse metas e objetivos claros.

c) Articulação social

Entendia-se a articulação social como o esforço do Governo em dialogar e se comunicar com os segmentos sociais e as entidades representativas de classes e categorias sócio-profissionais.

Nessa área, era bastante perceptível a ação governamental, concretizada por comportamentos, projetos e situações que estavam conduzindo a sociedade a uma intensa participação e envolvimento.

Respirava-se democracia por toda a parte e o sentimento de liberdade permeava a vontade dos cidadãos, numa demonstração inequívoca da determinação do Governo em oxigenar os pulmões sociais.

Ênfase deveria se dar aos movimentos grevistas (mais de 500 greves em 1986) que não chegaram a provocar maiores traumas ao sistema governamental, ressaltando a capacidade de articulação do Ministro do Trabalho, a quem se atribuía boa parte dos desfechos positivos das pressões e movimentos grevistas.

No plano social, era evidente, também, que o discurso sobrepujava as realizações. Projetos de intrínseco valor social eram anunciados, com repercussão na mídia, mas logo se esgotavam e caíam no vazio, como se sua aplicabilidade fosse uma utopia.

Faltava ao Governo um sistema de controle de projetos e programas para "alimentar" o próprio equilíbrio interno do sistema governamental e o corpo social, que deveria ser constantemente informado do desenvolvimento e dos resultados das ações governamentais.

Restava, desse modo, a conclusão de que a articulação com o corpo social carecia de desdobramento, não devendo se esgotar num primeiro momento de apresentação de propostas, debates e discussões, mas devendo se completar com a prestação de contas sistemática e continuada.

d) A falta de um Plano de Governo

Pelas circunstâncias já apontadas, carecia o Governo de Plano que lhe desse direcionamento. Estava esboçado o Plano Nacional de Desenvolvimento, em fase final de estudos pela SEPLAN, que articularia as metas, as estratégias e ações governamentais.

A falta de um Plano disfigurava a identidade governamental, na medida em que não se sabia para onde e como ir.

Do ponto de vista de conseqüências, afloravam as observações, inferências e conclusões de que o Governo tinha projetos diversos, alguns de grande alcance social, porém desconjuntados e desconexos, alinhados ao sabor das circunstâncias.

Mas a inexistência de um Plano de Metas era, nesse momento, menos preocupante que a falta de um planejamento que concatenasse as ações do Governo em todas as áreas, costuradas a partir dos primeiros impulsos e programas implantados pelos Ministérios. Catalogar os projetos em execução em cada Ministério, ordená-los por áreas, poderia ser o ponto de partida para o estabelecimento da verdadeira identidade do Governo.

Nesse particular, deparava-se-nos, mais uma vez, a precariedade dos sistemas de controle.

e) Emperramento da máquina administrativa

O emperramento da máquina administrativa passava a sensação de que o Governo era impotente diante do cipoal de órgãos, leis, estruturas e contingente humano ocioso que caracterizavam e ainda caracterizam a administração federal.

Tal percepção era extremamente desfavorável para o Governo, na medida em que exibia a fragilidade da ação ministerial.

A própria irritação do Presidente para com a paralização da máquina administrativa e as cobranças feitas aos Ministros, que deveriam apresentar rela-

tórios situacionais, atestavam a impotência do poder presidencial sobre a administração. Evidentemente, tais situações deveriam receber um tratamento de choque, como medida saneadora capaz de recuperar a intencionalidade do Governo em relação ao funcionamento da máquina.

Seria utópico, no entanto, falar-se em reforma administrativa, sem clima propício à reforma, o que pressupunha a idealização de propostas que, ao mesmo tempo, viessem vitalizar o clima organizacional da estrutura e gerar transformações e renovações.

O Governo tinha na reforma administrativa um cavalo de batalha que poderia lhe dar grandes vitórias e firmar a própria identidade governamental. A reconstrução da administração pública poderia se constituir no polo detonador da eficácia, em todos os níveis de programas. Para isso, era necessário arregimentar situações e deflagrar ações que tirassem a reforma administrativa dos planos para o terreno da prática.

f) *Personificação do Ministério*

Por falta de uma identidade – soma de valores, programas, substância administrativa – a globalização da obra governamental cedia lugar à personificação de ações. A atuação de cada Ministério era a sombra e a extensão do Ministro, não se refletindo sua gestão na obra global do Governo. Isto é, faltava sinergia – capacidade de integração efetiva – na gestão ministerial.

A caracterização geo-política do Ministério explicava tal modo de atuação, mas, nas circunstâncias, servia como modelo para futuros acertos, principalmente quando se levava em conta a falta quase total de conhecimento interministerial, no que concernia a programas.

A atomização do Ministério Sarney gerava o efeito dos chamados “grupos de influências”, com determinados ministros com maior poder de fogo comandando uma relação de poder que chegava a “canibalizar” outros, acentuando a disparidade e o desequilíbrio.

g) *Comportamento do Presidente*

A grosso modo, podia-se estabelecer, até então, duas fases para caracterizar o comportamento do Presidente Sarney:

- fase de ambientação/aquecimento;
- a fase de comando efetivo.

A fase de comando efetivo se iniciava após o Plano Cruzado, quando o Presidente, depois de se ambientar e se inteirar dos problemas do País e da complexidade da máquina política e governamental, abandonava a postura “low-profile” dos primeiros momentos e partia para uma presença mais efetiva junto à opinião pública.

Houve um clamor crítico quanto à postura inicial de encolhimento, que significava a meditação, o estudo, a análise dos problemas nacionais; mas para a opinião pública, isso significava certo distanciamento. Poder-se-ia inferir que a segunda fase – de presença mais constante na mídia, de conversa ao pé do ouvido, de uso do rádio e da televisão, de comando efetivo de reuniões, de cobranças sistemáticas a ministros, de fiscalização pessoal sobre a questão de controle de preços, coisas simples, porém de muito impacto – era muito positiva e altamente perceptível, do ponto de vista de opinião pública.

A segunda fase iniciava um processo de soerguimento da imagem do Presidente e a programação de comunicação poderia aumentar a confiança social sobre a missão de Sarney.

Os discursos do Presidente nessa fase instauraram um clima de otimismo, necessário à motivação social e ao desenvolvimento de ações positivas em todos os campos de atividade, mas era sempre necessário dosar o discurso com clima de realidade em áreas que assim o necessitassem (como, aliás, foi feito com o lembrete sobre o emperramento da máquina administrativa).

Era preciso ter cuidado com a criação de expectativa. A colocação de pontos fortes e pontos fracos nas áreas de economia, política, na área social, cultural, educacional, eram ótimos indicadores para que o Presidente pudesse decidir sobre as linhas mestras de seu discurso.

4 – A COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL APÓS O PLANO CRUZADO

4.1 – Revisão e realinhamento

As medidas de ajustamento do Plano de Estabilização Econômica, sintetizadas no Cruzado II, fragmentaram profundamente a crença da população diminuindo a confiança que se depositara no Governo e impregnando os segmentos sociais de uma alta dose de desânimo, contrariedade e perplexidade.

Impunha-se, como consequência dos danos provocados sobre a imagem do Governo, como instituição, imediata e substantiva revisão nas maneiras e sistemas do Governo se relacionar com a sociedade. A balizar tal mudança de

postura, apontava-se a radical transformação no clima psicológico da Nação, a partir do anúncio das medidas do Cruzado II. A premissa em que se deveria apoiar nova comunicação do Governo era a gravidade da situação econômica do País que precisava chegar à consciência social, de maneira transparente e honesta e dentro de um cronograma aceitável, de acordo com os parâmetros do *marketing* institucional.

Saliente-se que a opinião pública freqüentemente rejeita posições e situações que não combinam com estados e visões recebidas anteriormente. A passagem de um estado positivo para um estado negativo cria o efeito da *disonância* e para recuperar o equilíbrio social e restaurar a confiança, era necessário não apenas um programa de comunicação mas um elenco de ações políticas e administrativas.

O realinhamento da política de comunicação deveria voltar-se para:

- *o plano político* – com o fortalecimento de canais e formas que, aproximando o Governo da área política, reforçassem o sistema de sustentação política do Governo;
- *o plano social* – com a adoção de sistemas e estratégias que visassem a aproximar o Governo da Sociedade, restaurando a credibilidade governamental;
- *o plano econômico* – com a criação de um sistema de consulta, controle e implementação de ações que visassem adequar o plano econômico à realidade social.

4.2. Os problemas de Comunicação na era Pós-Cruzado

A análise da comunicação e a leitura das situações que transpareciam na imprensa indicavam as seguintes categorias de problemas na área da comunicação governamental, na era após o Plano Cruzado:

- *Falta de coordenação* – Percebia-se desentrosamento entre os Coordenadores de Comunicação e entre estes e a Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República. Tal situação, até natural em início do Governo, parecia agravar-se pela inexperiência, falta de conhecimento dos mecanismos do Poder e até desconhecimento da cidade de Brasília por parte de alguns Coordenadores de Comunicação Social. Esse fato somava-se ao seguinte:
- *Falta de padrões nas CCSs* – estruturas de comunicação diferentes geram comunicações diferentes, mesmo que recebam instruções para maior uniformidade. Tratava-se de descompasso de algumas Coordena-

nadorias em relação a outras, o que conferia a alguns Coordenadores *status* mais elevado e a outros posições muito baixas. O *tônus* da comunicação jamais poderia ser nivelado eficientemente;

- *Falta de uniformidade de linguagem* – os problemas começam a ocorrer quando as linguagens divergentes aparecem. E estavam surgindo aos borbotões e de maneira bem explícita, o que evidenciava muito mais ignorância do que intencionalidade. Isto é, era pouco provável que as “barrigas”, as informações mal dadas, as divergências de opiniões fossem creditadas à intenção de coordenadores. Tratava-se mais de falta de conhecimento e desentrosamento. Quanto a alguns Ministros, também era patente a divergência, mas continuava a valer a ponderação: falta de uma boa articulação;
- *Desarticulação na organização dos programas* – a superposição de programas de Ministérios estava atropelando agendas e diluindo o impacto na imprensa. Muitos acontecimentos eram programados para o mesmo dia e, em alguns casos, para a mesma hora. Como era natural, acabava-se por privilegiar um acontecimento em detrimento de outro, ou então, os acontecimentos eram nivelados por baixo. Muitos projetos e fatos impactantes acabavam sendo “mortos” pela falta de articulação;
- *Falta de agilidade, transparência e fluidez* – o fluxo noticioso não era límpido; observava-se pouco conhecimento interáreas; e o Secretário de Imprensa se assemelhava a um “bombeiro” que estava sempre apagando fogo. Eram situações que, mais uma vez, atestavam a pouca transparência do esquema de comunicação governamental.

Tendo como pano de fundo esse quadro e com o intuito de tirar proveito da situação, os sempre vigilantes interesses lobistas apareciam para indicar as campanhas de publicidade como “única alternativa” para recuperar a imagem do Governo. E, sob fogo cerrado, passavam, com a complacência dos meios de comunicação, cujos dirigentes faziam parte do jogo de interesse, a fustigar o sistema de comunicação do Governo, pressionando por verbas publicitárias.

A publicidade faz parte do jogo democrático e certamente quando o Governo tem produtos a oferecer, incluindo nesse caso projetos de interesse social, pode-se até partir para campanhas publicitárias. Mas quando o produto é de alto interesse social, desperta curiosidade e é notícia. E se é notícia, interessa aos veículos de comunicação. Assim, produtos jornalísticos, de alto poder de consumo e, evidentemente, com perfil adequado para aumentar receitas da imprensa, não precisam de campanhas. Pelos menos, da forma como estavam sendo preconizadas. Principalmente, se se levar em conta o princípio de um Governo austero, probo, que quer primar pelo zelo da coisa pública.

Combate ao Governo faz parte do jogo democrático. E o Governo podia responder, por intermédio de seus ministros e de seus líderes no Congresso. Não há dúvida de que os meios de comunicação, quando convocados, transmitem o recado e a opinião do Governo. É de se ponderar que a redundância que se queria imprimir, com campanhas de publicidade de Governo, podia até criar *expectativas exageradas*, não gerando equilíbrio, ao final, na relação *custo/benefício*.

A comunicação institucional não pode ser colocada nos mesmos níveis da comunicação mercadológica. No caso de um produto comercial, justifica-se uma campanha, porque os meios de comunicação não estão disponíveis, gratuitamente, para o produto. Para os projetos do Governo, indubitavelmente essa disponibilidade existe. Por outro lado, o Governo dispõe de uma complexa estrutura de comunicação que podia "disparar" campanhas publicitárias institucionais: os sistemas EBN, Radiobrás, FUNTEVÊ, etc.

Não se deve descartar as campanhas publicitárias, porque, como já se disse, em algum momento durante a maturidade e ante a iminência de obsolescência de alguns programas elas poderão ser úteis. Porém, o ajustamento da imagem governamental se relaciona mais a uma questão de definição de estratégias de comunicação, organização tática e uso adequado de meios, fluxos e canais do que a adoção de campanhas bombásticas de propaganda.

O alinhamento dessas situações se faz necessário para que a Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República possa ponderar, sensatamente, sobre o planejamento de suas ações e o estabelecimento de políticas adequadas de comunicação.

5 – A COMUNICAÇÃO DA REFORMA

5.1. – O Planejamento da Comunicação

Em relação à comunicação da Reforma identificam-se as mesmas etapas da Comunicação Governamental, já descritas pelo Autor nas seções anteriores. Antes do Plano Cruzado, houve uma etapa de *planejamento da comunicação da Reforma* no segundo semestre de 1985, através de consultoria contratada.

Para ampliar a análise dos problemas de comunicação, já por demais extensa e abrangente, decidiu o Autor examinar a divulgação da Reforma somente em duas etapas: antes e após o Plano Cruzado, uma vez que a única correção de rumos no planejamento da divulgação ocorreu em abril de 1986.

É importante lembrar, como já descrito no Capítulo II, que antes do Plano Cruzado o processo de Reforma Administrativa era amplo, aberto e participativo, desenvolvido através de uma Comissão Geral de Reforma com 36 membros representando diversos segmentos sociais.

Assim, a partir da proposta elaborada pelo prof. Gaudencio Torquato como consultor da área, foi aprovado o seguinte Programa de Comunicação para a Reforma Administrativa:

a) Estratégias de comunicação

- utilizar os *meios de comunicação de massa* (jornais, revistas, rádio, TV) para atingir todos os universos de interesse da Reforma;
- utilizar meios próprios de comunicação massiva (impressos e eletrônicos) para difundir os projetos e ações relacionadas à Reforma Administrativa junto aos universos organizacional e da Administração Pública;
- utilizar meios próprios de comunicação grupal (eventos, simpósios, seminários) direcionados aos universos organizacional e de Administração Pública;
- utilizar instrumental de comunicação da máquina governamental (telex, rádio, TV, folheteria, formulários, impressos em geral) para mensagens em torno da Reforma Administrativa;
- desenvolver e implementar um sistema de comunicação aberto, transparente e direcionado para três fluxos: de cima para baixo das Comissões para os universos de interesse da Reforma, destes para as Comissões e, horizontalmente, entre os servidores.

b) Táticas

- adotar, taticamente, a teoria dos *círculos concêntricos*, pela qual a aceitação e "compra" da idéia da Reforma se dá, gradativamente, conquistando espaços e públicos, na medida em que os projetos e ações vão se desenvolvendo.
Justificativa: A criação de grandes expectativas, no início de uma Campanha, pode provocar a arregimentação de forças, pressões e *lobbies*, que, certamente, prejudicam o calendário de um Programa. Ademais, o momento não é propício para a aplicação do conceito de "ataque frontal", impactante e definitivo, por conta da sensibilidade que aguça determinados segmentos e bolsões interessados em criar clima de caos;

- evitar a exibição de projetos acabados, mas, ao contrário, procurar atrair os universos de interesse da Reforma, passando-lhes a sensação de que sua contribuição efetiva, com idéias, é fundamental para o êxito dos programas;
- envolver os *servidores públicos*, de forma que a categoria se sinta recompensada pela Reforma, tomando-a agente ativa do processo de transformação e fazendo com que sua mobilização funcione como suporte e força de impulso e aceleração aos projetos;
- implantar *métodos, disciplina e clareza* nas ações de comunicação, evitando passar mensagens díspares e conflitantes, definindo fontes oficiais de comunicação, elaborando um calendário para os projetos;
- enfatizar os pontos, ângulos e projetos reconhecidamente consensuais ou que mereçam grande aprovação social, reservando-se para planos de menor ênfase, questões conflitantes ou polêmicas;
- implantar um sistema de *"feed-back"*, que forneça rapidamente à Comissão Geral da Reforma ou às Comissões e Câmaras a repercussão das medidas e projetos em discussão;
- procurar despertar interesse dos veículos de comunicação de massa, de modo que os temas da Reforma Administrativa sejam pautados, natural e periodicamente pelas editorias, criando assim, um fluxo ascendente (de baixo para cima, dos jornais para a Reforma).

c) *Bateria de meios e instrumentos*

Utilização integrada dos seguintes sistemas de comunicação de massa:

I - Sistema privado

- Cadeia de jornais, revistas, emissoras de rádio, emissoras de TV e Repetidoras.

II - Sistema Governamental

- Rede de distribuição *Empresa Brasileira de Notícias (EBN)*:
 - . noticiário diário para 600 veículos;
 - . Voz do Brasil - rede de 1.500 emissoras de rádio;
 - . Rede de 121 aparelhos de Telex;
 - . Informativo com 6 edições diárias.
- *Sistema Radiobrás*: emissoras - Distrito Federal, Rio de Janeiro, Amazônia.

- Rede *Funtevê*: 41 emissoras.

d) *O Sistema de Comunicação para a Reforma Administrativa* abrange o conjunto de programas, produtos e canais de comunicação, que podem ser assim definidos:

PROGRAMAS	PRODUTOS	CANAIS
A) DIFUSÃO JORNALÍSTICA Objetivo: informar e interpretar os fatos e projetos da Reforma.	- Entrevistas do Min. Administração: informações sobre projetos, entrevistas exclusivas com especialistas das Comissões, calendário da Reforma.	- Veículos de comunicação de massa em geral (privados e governamentais); - Informe especial para jornalistas.
B) ORIENTAÇÃO E MEMÓRIA Objetivo: apresentar estudos, propostas e pontos de vista sobre a Reforma Administrativa.	- Artigos e estudos de especialistas, análises em profundidade, legislação, etc.	- Veículos de comunicação de massa em geral; - Revista do Serviço Público; - Separatas; - Folders.
C) ANIMAÇÃO E DEBATE Objetivo: despertar núcleos formadores e multiplicadores de opinião, conscientizar, atrair para a Reforma as forças dos Centros de formação.	- Palestras, discussões em grupo, encontros.	- Seminários de Brasília, Curitiba, São Paulo, Rio, Natal e Belém.
D) PROPAGANDA E CONSCIENTIZAÇÃO SOCIAL Objetivo: criar uma consciência nacional sobre a importância da Reforma e motivar a participação da sociedade.	- Campanhas institucionais de Publicidade, mensagens de orientação e esclarecimento.	- Veículos de comunicação de massa (privados e governamentais); - Impresses da máquina governamental (detalhes adiante).
E) IDENTIDADE VISUAL Objetivo: criar um signo de comando para a Campanha, de fácil retenção e que promova imediata relação com os objetivos da Reforma.	- Símbolo visual, com significados subliminares.	- Veículos próprios da Reforma; - Cartazes, faixas, formulários, etc.
F) SUSTENTAÇÃO DA CAMPANHA Objetivo: manter "vivo e aceso" o clima de reforma, evitando obsolescência dos programas.	- Mensagens rápidas, de fácil retenção.	- Bateria de meios de comunicação Institucional da estrutura governamental; - Veículos de Comunicação em geral.
G) CONTROLE E AVALIAÇÃO Objetivo: avaliar andamento do programa, efetuar correções, fornecer ao Ministro da Administração e à Comissão Geral da Reforma <i>feedback</i> sobre resultados e expectativas.	- Análises sobre a campanha.	- <i>Papers</i> e relatórios (escritos e orais); - <i>Clipping</i> (recortes da imprensa) jornais e revistas).

Fonte: Torquato, F. G. - Programa de Comunicação da Reforma Administrativa. Documentação Interna. SEDAP, 1965.

e) *Veículos e formas de comunicação – detalhamento*

- o objetivo do plano de comunicação é criar um clima de Reforma, de modo que a implementação de medidas e a implantação dos projetos ocorram, naturalmente, sem seqüelas ou traumas;
- tais resultados são conseguidos pela adoção de programas integrados de comunicação. Desse modo, a implantação de projetos isolados – Revistas, por exemplo – não significa muita coisa, na medida em que seu “alvo” é limitado. Daí a necessidade de sempre se imaginar a complementaridade dos meios de comunicação;
- com essa visão, pode-se apresentar o seguinte esquema, a ser desenvolvido pela estrutura de comunicação, a serviço da Reforma Administrativa:

Comunicação Impressa:

- *Revista do Serviço Público*

Entre 70 e 90 páginas, moderna, atraente, jornalística, de boa legibilidade: esse deve ser seu novo perfil gráfico-visual. Aos leitores, passará a imagem de Revista feita profissionalmente. Dependendo dos recursos, poderá ser composta em gráficas externas (por conta da tipologia moderna que se quer adotar) e impressa no DIN – Departamento de Imprensa Nacional. Bimestral. 10 mil exemplares. Com publicidade. “Alvo” – Órgãos da Administração Pública Federal, Universidades, Deputados e Senadores, Órgãos da Administração Pública Estadual, entidades classistas, Judiciário, Fundações, etc.

- *Separatas*

Determinados temas/projetos/estudos. Para melhor manuseio e dirigibilidade;

- *Informe para Jornalistas*

Trata-se de um canal de comunicação bem simples, espécie de uma agenda da Reforma, com dicas e fatos a ocorrer. Temas para serem pautados. Quinzenal. 2.000 exemplares;

- *“Folders”*

Veículo simples, em dobras, que se presta a uma leitura rápida, de fácil retenção. Muito eficiente para a institucionalização de idéias. De circu-

lação dirigida, estão expostos, freqüentemente, nas salas de espera sobre as mesas. Cada Projeto da Reforma deve ter seu “Folder”, para consumo mais horizontal. Cada “Folder” num papel de cor diferente, sob o título de “Programa da Reforma Administrativa” e o subtítulo “Licitações” ou “Estatuto do Funcionalismo Público”. Sem periodicidade definida. Na medida em que vão surgindo os projetos.

Canais institucionais

Além da rede de distribuição da EBN, do Sistema Radiobrás e Funtevê, deverá ser utilizada a massa de canais institucionais e serviços de estrutura governamental. Entre outros, pode-se apontar:

- publicações internas e externas das empresas estatais, que receberão textos adequados a suas propostas editoriais, curtas mensagens de caráter institucional;
- extratos e outros papéis da rede de instituições financeiras oficiais (inclusive estaduais), que poderão veicular uma *mensagem forte* sobre a Reforma;
- materiais escolares distribuídos pelo Governo: uma forma de ampliar a Reforma e projetá-la junto aos segmentos jovens.

Observação: Desaconselha-se o uso de canais de comunicação normalmente “antipáticos” (contas de luz, água, telefone – tarifas e impostos em geral).

Comunicação publicitária

A comunicação publicitária deve ser simples, sutil, evitando a angulação bombástica, retumbante, porque pode criar expectativas exageradas, gerar frustrações e cair no vazio. Deve, sobretudo, ser uma comunicação didática, orientadora, formadora, curta e com apelos inteligentes. Não se pensa em campanhas publicitárias pesadas nesse início da Reforma Administrativa. Imagina-se uma programação modesta, que pode ser avolumar à medida que os projetos e as situações da Reforma forem se desenvolvendo. Nesse sentido, propõe-se os seguintes instrumentos de ação:

- *um signo de comando – Símbolo Visual* – símbolo que unificará as mensagens da Campanha, criando elos e associações com as propostas de modernização, reformulação, mudança;

- um “*slogan*” – também integra o signo de comando da campanha e será veiculado nas mensagens de caráter institucional;
- “*jingles*” e “*spots*” de 15 a 20 segundos, com mensagem forte, concluindo com o “*slogan*”, para veiculação na rede oficial – Voz do Brasil e sistema Radiobrás/Funtevê;
- *Anúncios institucionais* – sempre com mensagens curtas, fortes. Podem ser preparadas algumas peças, para veiculação na estrutura de comunicação impressa governamental;
- *Cartazes/cartazes* – mensagens institucionais, com apelos de texto e ilustrações, para distribuição em Escolas, Universidades e logradouros públicos. Integram o programa de sustentação da Campanha;
- *Faixas* – com informação e mensagem publicitária, para colocação nas entradas dos locais onde se realizam os Seminários. Promovem a animação cultural e atração de pessoas.

Seminários

O papel do sistema de comunicação é fundamental para o êxito do programa de seminários. Não adianta estabelecer um calendário de seminários, se não há uma boa e articulada organização. A comunicação, nesse sentido, exercerá as seguintes funções:

- preparar a cidade para a realização do Seminário, com boa divulgação do evento;
- organizar um bom esquema de cobertura do Seminário;
- envolver determinados segmentos da cidade (universitários, professores, profissionais liberais) para a participação no Seminário;
- articular compromissos de autoridades para presença nos Seminários (para maior projeção);
- montar esquema de promoção (faixas, cartazes, etc.);
- organizar, com antecedência, materiais que deverão ser distribuídos.

5.2 – A Reavaliação do Planejamento

A partir da decretação do Plano Cruzado, impunha-se uma reordenação nas atividades de comunicação a serviço da Reforma Administrativa. A nova fisionomia do País, a partir do Plano de Estabilização Econômica, exigia agilidade e flexibilidade nas posturas de comunicação. Como pano de fundo a balizar tal

exigência, surgia a figura do fiscal da administração pública, o cidadão que canaliza energias para cobranças na área governamental. O Ministério da Administração teria de dar resposta às demandas sociais, havendo ou não projetos concretos a apresentar. Nesse sentido, era aconselhável o acompanhamento ordenado e mais sistemático das atividades da Reforma.

Aconselhava-se alimentar o sistema interno, governamental, com informações e opiniões, formando-se, pela via da comunicação, uma lógica e um conceito necessários para impregnar a máquina burocrática do escopo da Reforma Administrativa. Como a Reforma da Administração Pública não era apenas uma questão de decreto, mas sobretudo, de postura, aceitação e engajamento da massa funcional, justificava-se plenamente um esforço de comunicação em dois pólos: a) para *dentro* do Sistema Governamental e b) para *fora*, o meio social, que deveria ser induzido a participar ativamente nas atividades propostas e projetos da Reforma.

Foi a partir da constatação dessa mudança que se definiu o seguinte reordenamento do esforço da divulgação da Reforma:

a) *Objetivos*

- ampliar e consolidar espaços para desenvolvimento dos programas e projetos da Reforma Administrativa;
- relançar planejamento da Reforma, situando a SEDAP na vanguarda do processo;
- criar pólos de irradiação e repercussão em torno de temas de alto interesse social e político, desenvolvidos sob a coordenação do Grupo de Estudos de Políticas Públicas;
- oferecer suporte aos eventos programados pelos diversos órgãos que integram a SEDAP, voltados para as questões da Reforma Administrativa;
- divulgar ações e projetos da Reforma;
- criar uma consciência de Reforma junto aos dois eixos-alvo do Programa: os funcionários públicos e a sociedade, fazendo com que esta se transforme, pelo esclarecimento, em vigoroso meio de pressão a favor das idéias da Reforma.

b) *Idéias-chave*

O programa de “marketing” e comunicação trabalhará com conceitos, envolvendo as seguintes idéias-chave:

1) Criar uma Central de Dados sobre a Reforma

Ordenar os dados da Reforma e apresentá-los organizadamente para a sociedade e o público interno é uma tarefa urgente. A Central de Dados alimentará o sistema de comunicação, provendo, com informações e análises, a mídia e os canais de comunicação.

2) Dar agilidade ao Fluxo dos papéis

Os papéis da Reforma precisam entrar num "corredor", uma espécie de cronograma, com datas, posições de entrega de textos, aprovação pelas Comissões. Esse fluxo deverá ser conhecido do Sistema de Comunicação que, assim, poderá fazer um acompanhamento mais eficiente.

3) Induzir setoristas para cobrir rotineiramente a Reforma

Dentro da estratégia geral de cobrir a Reforma de maneira massiva, essa é uma tática importante. Geralmente, os setoristas se ligam aos grandes fatos do dia, às notícias de impacto. Será necessário um trabalho de indução para que os setoristas percebam a importância da Reforma Administrativa no processo geral da eficácia governamental. A partir do convencimento, será mais fácil a cobertura. Explicar-lhes o papel do Ministério na Reforma é também uma medida urgente.

4) Envolver entidades que têm relação direta com Reforma

Há algumas entidades que, por natureza e características de representação, têm mais ligação com a Reforma Administrativa. Aconselha-se o envolvimento de tais entidades no rol compressor da Reforma, a fim de que seu engajamento venha a criar polos de irradiação de idéias, contribuindo para somar e reforçar os conceitos da Reforma.

5) Despersonalizar publicações

Evitar a personalização excessiva nos textos, a fim de que os mesmos possam ganhar consistência jornalística. Amortecer carga promocional, principalmente quando se trata de pessoas (2º e 3º escalão) do Ministério. O próprio Ministro Aluzio Alves, em algum momento, pediu que houvesse certa discrição em torno de seu nome. Enfim, trabalhar jornalisticamente mais em cima de fatos que de pessoas.

6) Envolver a sociedade

Deve-se evitar uma comunicação essencialmente descendente, isto é, do Ministério para o corpo social. O objetivo é envolver a sociedade, seus órgãos e entidades representativas. Aconselha-se o envolvimento da massa institucional de entidades na realização dos seminários e fóruns promovidos pela Reforma Administrativa.

7) Tornar mais atrativos os Seminários

Tem-se observado grande queda de audiência nos Fóruns e Seminários, chegando tal queda ao índice assustador de 70% dos participantes. Aconselha-se comprometer os grupos participantes com indagações, questões, evitando que as falas e os discursos sejam exclusivamente da mesa. Os auditórios precisam se manifestar. Mudar, enfim, o pólo de comunicação, estabelecendo-se, pelo menos, a comunicação bilateral.

8) Efetuar integração com Ministérios

Com o objetivo de criar uma consciência em torno da Reforma, aconselha-se uma programação intensa junto às áreas de comunicação dos Ministérios. Os assessores dos Ministérios constituem um elo no sistema de envolvimento, engajamento e concordância sobre Reforma Administrativa.

9) "Dramatizar" a Reforma

Apresentada dentro de parâmetros meramente conceituais, interpretada tecnicamente, a Reforma Administrativa pode não atrair o interesse dos jornalistas e do público em geral. Aconselha-se, portanto, certa "dramatização" sobre os projetos da Reforma, realçando-se os aspectos mais contundentes e significativos. A tática de "enganchar" a Reforma com os interesses imediatos da opinião pública terá, fatalmente, melhores resultados.

10) Fortalecer o Ministério/Secretaria de Administração

O Ministério/Secretaria de Administração precisa ampliar seu conceito e melhorar sua imagem. Nesse sentido, recomenda-se mostrar o fortalecimento do Ministério, com a incorporação da SEMOR, o Ministério da Desburocratização. Tal estratégia deve ser implementada com muito cuidado para não ferir susceptibilidades. Mas, ao Ministério da Administração é interessante apresentar-se fortalecido perante a opinião pública.

11) Utilizar EBN/Radiobrás

Verticalizar o aproveitamento das estruturas governamentais a serviço da comunicação. A EBN tem um canal de rádio que está à disposição 24 horas por dia. Usá-lo adequadamente. Colocar as fontes de comunicação da Reforma em contato com o corpo social, via EBN, pode oferecer bons resultados.

12) Utilizar massa de canais do Governo

A Reforma Administrativa precisa utilizar a massa de canais de comunicação do Governo para multiplicar suas idéias. É oportuno utilizar a rede de comunicação impressa governamental (impressos, jornais, e revistas), suprimindo-a com informações e matérias especiais sobre andamento da Reforma Administrativa.

CAPÍTULO IV — A REFORMA E SUA DIVULGAÇÃO

1 — INTRODUÇÃO

O Capítulo IV descreve, analisa e interpreta a comunicação da Reforma Administrativa, através de sua divulgação na chamada "grande imprensa" brasileira. Utilizando técnicas de análise quantitativa, foi desenvolvida uma pesquisa de repercussão, na imprensa, de atos e medidas administrativas da Reforma. Como se tornou inviável, por problemas de tempo e custo, analisar todo o período da Reforma (dois anos e meio) e todo o "universo" jornalístico, a análise concentrou-se nos três períodos de "pico" que correspondem aos momentos de decisão e nos centros de repercussão e veículos selecionados.

As seções seguintes descrevem, portanto, os resultados da pesquisa desenvolvida em seis veículos selecionados da imprensa escrita e três centros de decisão e repercussão efetivamente nacionais. Os resultados da pesquisa descritos neste Capítulo fundamentarão as recomendações e propostas que o Autor fará no Capítulo V.

2 — OS CENTROS DE DIVULGAÇÃO E OS VEÍCULOS SELECIONADOS

Como o objetivo do presente estudo centra-se na repercussão que os assuntos da Reforma Administrativa empreendida pelo Governo da Nova República obteve nos grandes jornais brasileiros, o procedimento inicial consistiu em selecionar os principais centros de divulgação e, a seguir, os jornais que comporiam a amostra, constituída de dados empíricos extraídos do "universo" jornalístico.

A ótica, portanto, é a de trabalhar com os veículos jornalísticos que mais influenciam a formação da opinião pública. Assim, foram selecionados os jornais de maior circulação editados no principal centro de decisão — Brasília — e em outros dois centros considerados como de repercussão — Rio de Janeiro e São Paulo. A escolha destes centros obedece a critérios evidentes: Rio de Ja-

neiro e São Paulo são responsáveis pela quase totalidade das publicações culturais e informativas do país; Brasília é a Capital Federal, sede dos mais importantes atos políticos e de decisão do Governo.

A etapa seguinte consistiu na escolha dos jornais que forneceriam a matéria-prima para os estudos. A amostra foi extraída dos seguintes jornais: JORNAL DO BRASIL (Rio de Janeiro), O GLOBO (Rio de Janeiro), FOLHA DE SÃO PAULO (São Paulo), O ESTADO DE SÃO PAULO (São Paulo), CORREIO BRAZILIENSE (Brasília) e JORNAL DE BRASÍLIA (Brasília). Os quatro primeiros são unanimemente reconhecidos como integrantes da chamada "grande imprensa" brasileira, com circulação nacional e todos com proeminente papel na condição de veículos de comunicação social.

Foram intencionalmente excluídos da amostra as revistas semanais, como VEJA e ISTO É, cuja periodicidade impediria uma aferição mais imediata da repercussão obtida pelos temas da Reforma Administrativa. Igualmente foram excluídos jornais como GAZETA MERCANTIL e TRIBUNA DA IMPRENSA; embora seja inegável sua penetração entre segmentos específicos, não representam veículos de largo consumo capazes de alimentar percepções ou reações que sejam identificadas como altamente significativas para o conjunto da sociedade.

Duas outras pesquisas referendam a escolha dos jornais integrantes da amostra utilizada neste estudo.

Em maio de 1987, o IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública realizou uma pesquisa sobre as fontes de informação e hábitos de leitura dos constituintes⁽²⁶⁾. Foram entrevistados 300 congressistas, os quais indicaram os seguintes jornais como sendo aqueles que assinavam (via Câmara Federal ou Senado) mais os comprados com recursos próprios:

- JORNAL DO BRASIL: 89,8%
- FOLHA DE SÃO PAULO: 87,1%
- CORREIO BRAZILIENSE: 80,0%
- O ESTADO DE SÃO PAULO: 72,2%
- O GLOBO: 58,9%

A mesma pesquisa ainda apresentou a opinião dos congressistas sobre os veículos que dão maior profundidade na cobertura da Constituinte. O resultado foi o seguinte: jornais 62,7%, televisão 14,4% revistas 10,3% e rádio 2,7%. A resposta corrobora a decisão de restringir o universo da presente pesquisa aos jornais de grande circulação em detrimento da análise das revistas nacionais.

Em outubro de 1987, a LPM – Levantamentos e Pesquisas de Marketing Ltda., entrevistou 595 autoridades⁽²⁹⁾ dos três poderes, distribuídas nas seguintes proporções: Legislativo (Deputados Federais e Senadores) 51%, Executivo 41% e Judiciário 8%. Os jornais mais lidos foram:

- CORREIO BRAZILIENSE: 94%
- JORNAL DO BRASIL: 82%
- FOLHA DE SÃO PAULO: 64%
- JORNAL DE BRASÍLIA: 52%
- O ESTADO DE SÃO PAULO: 48%
- O GLOBO: 41%

A amostra selecionada para o presente estudo encontra, portanto, pleno respaldo nos levantamentos de opinião pública, além de ser representativa do "universo" jornalístico.

3 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo sobre a repercussão na imprensa do processo de Reforma Administrativa utiliza a unidade de medida centímetro/coluna, instrumento com larga aplicação em pesquisas do gênero e de uso corrente em trabalhos publicados no Brasil⁽³⁰⁾. De acordo com a orientação de Kayser⁽³¹⁾, a mensuração do espaço jornalístico abrange o tamanho absoluto do texto, englobando o título, fotos e ilustrações.

O registro quantitativo refere-se apenas ao material jornalístico: notícias, reportagens, entrevistas, colunas políticas, colunas sociais, cartas de leitores, matérias assinadas e editoriais. Não são consideradas, por conseguinte, matérias pagas ou propagandas de cunho institucional, porque o objetivo básico deste trabalho consiste em aferir o tratamento editorial dos assuntos da Reforma Administrativa.

A análise das informações coletadas será apresentada em duas dimensões: análise morfológica e análise de conteúdo. A análise morfológica considerará a centimetragem total verificada nas duas categorias em que o material coletado foi desdobrado: gêneros informativos e gêneros opinativos. A análise de conteúdo basear-se-á apenas no material considerado opinativo. Esta divisão corresponde a uma adaptação da classificação adotada por Marques de Melo⁽³²⁾. Assim, para efeitos deste trabalho consideram-se os seguintes gêneros:

- *Gêneros Informativos*: notícias, reportagens, notas, entrevistas, colunas;
- *Gêneros Opinativos*: editoriais, matérias assinadas e cartas de leitores.

Como material empírico foi utilizado o arquivo mantido pela Assessoria de Comunicação Social da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República.

O período completo do processo de Reforma Administrativa que é objeto deste estudo envolve um espaço de tempo de dois anos e meio: *de julho de 1985 a dezembro de 1987*. No entanto, pela inexecutabilidade de cobrir todo o período, e também pela consideração (confirmada por uma análise prévia do material) de que em "períodos normais" o tratamento dos assuntos da Reforma assume proporções meramente residuais, optou-se pela segmentação em três períodos de amostragem:

- (1) *1º período*: de 24 de agosto de 1986 a 20 de setembro de 1986;
- (2) *2º período*: de 8 de novembro a 6 de dezembro de 1986;
- (3) *3º período*: de 18 de outubro de 1987 a 14 de novembro de 1987.

Esta divisão em três períodos foi estruturada a partir da identificação de momentos "de pico" do processo de Reforma Administrativa, quando foram editados atos legais que provocam modificações substantivas com efeitos imediatos ou de longo prazo.

Assim, o primeiro momento "de pico" corresponde ao dia 03/09/86, quando foram assinados os seguintes decretos, já referenciados no Capítulo II:

- que criou a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP e extinguiu o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP;
- que criou o Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública – GERAP;
- que instituiu o Cadastro Nacional do Pessoal Civil – CNPC;
- que organizou o sistema de gerenciamento das fontes de pagamento de pessoal da Administração Pública;
- que estabeleceu novos procedimentos de auditoria de pessoal civil da Administração Direta e Autárquica;
- que estabeleceu mecanismos de acompanhamento e controle das entidades estatais.

A constituição do período da amostra obedeceu ao seguinte critério: uma semana referente à edição dos atos, antecedida de uma semana onde os as-

suntos começam a ser discutidos pela imprensa e complementada por duas semanas subsequentes, para aferir a repercussão dos assuntos.

O segundo momento "de pico" corresponde aos seguintes atos:

a) *Decretos*:

- que disciplinou as contribuições para formação e manutenção de entidades fechadas de previdência privada, instituídas por órgãos da Administração Indireta;
- que reorganizou a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- que aprovou novo estatuto para a Caixa Econômica Federal;
- que extinguiu a SA Coque e Alcool da Madeira – COALBRA;
- que dispõe sobre a extinção das sociedades mercantis sob controle indireto da União: ALUNE, CONESG e CRN;
- que dispõe sobre a incorporação das empresas públicas PETRASA, pela PETROBRÁS, e ARSA, pela INFRAERO;
- que dispõe sobre a incorporação da empresa pública ALCONORTE pela Companhia Nacional de Alcalis;
- que dispõe sobre a transferência do controle acionário das CEASAs para os Estados e os Municípios;
- que extinguiu órgãos do Ministério da Fazenda;
- que extinguiu órgãos do Ministério da Educação;
- que extinguiu órgãos do Ministério da Agricultura, Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério das Minas e Energia e Secretaria de Planejamento;
- que extinguiu escritórios de representação dos órgãos e entidades da Administração Federal;

b) *Decretos-leis*:

- que extinguiu o Banco Nacional da Habitação – BNH;
- que alterou o Decreto-lei nº 200/67, na parte referente à organização da Administração Federal;
- que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal.

O terceiro momento "de pico" corresponde ao seguinte conjunto de projetos e medidas administrativas:

- Projeto de Lei sobre o Sistema de Carreira;
- Projeto de Lei sobre movimentação inter-institucional de funcionários;

- Decreto instituindo o subsistema de formação e treinamento de pessoal;
- Convênio com Universidades Federais para treinamento de pessoal;
- Criação do Conselho Nacional de Secretários de Administração;
- Apresentação do 1º Cadastro Nacional de Pessoal Civil;
- Inauguração da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública;
- Inauguração do SENAPRO – Serviço Nacional de Protocolo Eletrônico;
- Inauguração da Mala Oficial;
- Catálogo Nacional de Protocolo.

É importante mencionar que, além desses atos jurídicos-formais elaborados nos três "picos" da Reforma, outras *medidas administrativas* foram adotadas pelo GERAP – Grupo Executivo da Reforma da Administração Pública, no intervalo de outubro de 1986 a março de 1987. Não obstante a pouca repercussão na imprensa, tais medidas mereceram destaque, sob os aspectos de economia e racionalidade, e são sintetizadas no Quadro a seguir:

ÓRGÃO OU ENTIDADE	REDUÇÃO DE DESPESA milhões de cruzados	SERVIDORES REDISTRIBUIDOS	UNIDADES EXTINTAS OU DESATIVADAS
MS	42.000	-	28
MRE	16.870	-	42
IBC	320.000	424	218
SUDHEVEA	42.500	433	110
TOTAL	421.370	857(*)	398

(*) Remanejados para outros órgãos ou entidades.
(FONTE: Secretaria Geral da SEDAP, Agosto de 1987).

Observações:

MS – Extintas 5 Coordenadorias Regionais e 23 Delegacias Estaduais.

MRE – Além de 42 unidades, foram igualmente extintos 5 Consulados Gerais, 7 Consulados e 6 Vice-Consulados, totalizando 18 repartições no exterior, com uma economia de 18 milhões de dólares.

IBC – Além de 218 unidades, foram igualmente extintos 4 Escritórios e 2 Representações no exterior. Ademais foram alienados 170 veículos e 2 aeronaves.

SUDHEVEA – Além da desativação de 110 unidades, foram alienados 160 veículos, 2 navios, 11 barcos e 1 aeronave.

4 – ANÁLISE MORFOLÓGICA

A Tabela 2 apresenta os resultados do *primeiro período* da amostra, correspondendo a 24 de agosto de 1986 até 20 de setembro de 1986.

O que sugerem os dados da tabela?

A constatação inicial é a de que os assuntos da Reforma Administrativa receberam uma cobertura jornalística que não parece compatível com a importância que supostamente o tema deveria possuir para a sociedade. A título de comparação, a Tabela 1 reproduz, no que se refere aos jornais escolhidos para a presente amostra, o resultado do cálculo de centímetro/coluna realizado pela EBN – Empresa Brasileira de Notícias, no período de maio a dezembro de 1985, sobre a cobertura recebida pelo Ministério da Administração.

TABELA 1
COBERTURA DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO
Período: maio a dezembro/85

JORNAIS	TOTAL DO PERÍODO cm/col	MÉDIA MENSAL cm/col
Jornal do Brasil	25.544,5	3.193,0
O Globo	33.865,5	4.233,1
Folha de São Paulo	12.440,5	1.555,0
O Estado de São Paulo	14.647,0	1.830,8
Correio Braziliense	47.711,0	5.963,8
Jornal de Brasília	13.805,0	1.725,6

Os dados quantitativos não podem ser comparados diretamente com os obtidos por este estudo, pois são produto de critérios diferentes: enquanto este estudo considerou apenas o material jornalístico que se referisse exclusivamente à Reforma Administrativa, o levantamento da EBN abrange toda e qualquer notícia sobre as atividades do Ministério da Administração e também sobre as atividades políticas do seu titular, o Ministro Alufio Alves, pois se tratava de avaliar o modo favorável ou desfavorável da imprensa enfocar suas ações administrativas e políticas. Nada obstante, como a Tabela 1 apresenta a média

TABELA 2
A REPERCUSSÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Período: 24 de agosto/86 a 20 de setembro/86

Cm/Col

ASSUNTOS	Jornal do Brasil		O Globo		Folha de São Paulo		O Estado de São Paulo		Correio Braziliense		Jornal de Brasília	
	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.
Reforma Administrativa	125,3	213,6	16,8	71,7	451,2	94,9	262,3	9,0	1.577,0	141,5	650,2	80,5
Funcionalismo	-	-	22,1	-	80,6	5,7	75,5	-	207,5	73,5	182,5	-
Mordomias	5,5	-	38,7	-	36,0	-	232,6	70,5	66,7	17,2	106,0	-
Desburocratização	-	-	-	-	75,4	-	-	43,7	23,5	-	-	-
Marajás	-	-	-	-	-	-	-	-	13,1	-	-	-
Estatais	6,5	-	21,0	-	38,4	-	259,9	-	514,7	-	163,4	-
FUNCCEP	-	-	7,2	-	-	-	-	35,0	-	-	18,4	-
ENAP	-	-	-	-	-	-	-	52,0	-	-	-	-
SEDAP	-	-	-	-	-	-	-	-	302,3	-	97,3	27,9
SUBTOTAL	137,3	213,6	105,8	71,7	681,6	100,6	830,3	210,2	2.704,8	232,2	1.217,8	108,4
TOTAL GERAL 6.614,3 cm/col	350,9		177,5		782,2		1.049,5		2.937,0		1.326,2	

mensal de centímetro/coluna verificada pela EBN, é possível, por comparação com a Tabela 2, ter uma idéia aproximada da relevância que a imprensa empresta a fatos de conteúdo político *vis-a-vis* temas de conteúdo mais técnico. Num ponto, porém, há coincidência entre os dois levantamentos: o CORREIO BRAZILIENSE é o jornal responsável pela maior cobertura.

É justamente o CORREIO BRAZILIENSE o jornal que mais espaço dedicou ao assunto que representa o fulcro do período de amostra: a criação da *Secretaria de Administração Pública*, vinculada à Presidência da República e a conseqüente extinção do DASP. Segue-se o JORNAL DE BRASÍLIA, em menor proporção.

No entanto, o assunto que recebeu maior cobertura no período, corresponde ao tema básico do estudo – a *Reforma Administrativa*. Curiosamente, os assuntos abordados sob este título referiam-se a projetos importantes, mas que, no momento específico selecionado para a amostragem, ainda se encontravam na forma de minutas ou estudos preliminares: *Estatuto do Funcionalismo*, *Plano de Classificação de Cargos e Funções* e *Plano de Retribuição de Cargos e Funções*. Sem distinção marcante no enfoque de cada jornal, os temas concentravam-se nos seguintes aspectos: acumulação de empregos no serviço público, estruturação da carreira do funcionalismo com base no sistema de mérito e, principalmente, especulação sobre a possibilidade de demissões no serviço público em decorrência de algumas suposições sobre a existência de excesso de pessoal.

A abordagem do item *Funcionalismo* envolve os seguintes aspectos: repercussão do Plano de Cargos do Ministério da Previdência e Assistência Social, contratações de funcionários – em caráter excepcional – por diversos órgãos públicos, reajuste dos servidores, remanejamento de funcionários excedentes, ameaça de greve dos servidores técnico-administrativos das Universidades e início da discussão sobre o percentual de reajuste dos servidores. Os últimos aspectos dizem respeito a problemas conjunturais, de caráter recorrente, mas ampliados pela perspectiva de um novo Plano de Cargos com o conseqüente estabelecimento de patamares salariais mais elevados.

O tópico sobre *Mordomias* é, no período da amostra, monotemático: refere-se às restrições impostas para as viagens de funcionários públicos ao Exterior. Trata-se de um assunto que, aparentemente, excita os encarregados da elaboração da pauta de cobertura diária, resultando num total expressivo em relação aos demais temas.

O assunto *Estatais* envolve a discussão genérica sobre a possibilidade de extinção de várias empresas públicas, além do relativo destaque para o au-

mento de funcionários da SUNAB, como decorrência das ações requeridas pelo Plano Cruzado.

Os demais assuntos que merecem registro no período são, a rigor, incidentais: marajás, desburocratização, FUNCEP – Fundação Centro de Formação do Servidor Público e ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, estes como condição para viabilizar o treinamento e aperfeiçoamento dos servidores.

No primeiro período da amostra, a cobertura da Reforma Administrativa apresentou o seguinte ordenamento, de acordo com os espaços dedicados pelos jornais:

1º – CORREIO BRAZILIENSE	2.937,0 cm/col
2º – JORNAL DE BRASÍLIA	1.326,2 "
3º – O ESTADO DE SÃO PAULO	1.040,5 "
4º – FOLHA DE SÃO PAULO	782,2 "
5º – JORNAL DO BRASIL	350,9 "
6º – O GLOBO	177,5 "

TOTAL 6.614,3 cm/col

A Tabela 3 apresenta os resultados do segundo período da amostra, cobrindo de 8 de novembro a 6 de dezembro de 1986.

Três temas concentraram o tratamento jornalístico: *Reforma Administrativa*, *Funcionalismo* e *Estatais*. Os outros assuntos também abordados no período – Carros Oficiais e FUNCEP – decorreram de circunstâncias fortuitas: no primeiro, tratava-se de punição aplicada a funcionário público pela utilização, para fins particulares, de veículo de representação; no segundo, referia-se a programações da FUNCEP inerentes ao seu papel de formação e qualificação do servidor público.

A temática sobre *Reforma Administrativa* foi diversificada no período: a tônica centrou-se na reestruturação do setor público, mas como os alvos não estavam definidos e poderiam ser diversos, várias cogitações foram discutidas pela imprensa com destaque para a cobertura do JORNAL DE BRASÍLIA. O fio condutor das diversas matérias consistia na *Reforma* enquanto *reestruturação*. isto é, as possibilidades de fusão ou extinção de órgãos públicos, ou mesmo modificações na sua estrutura, inclusive os integrantes da Administração Direta. Esta expectativa foi confirmada – ainda dentro do período da amostra – com medidas do Governo relativas à extinção de diversos órgãos pertencentes aos Ministérios da Educação, Agricultura, Fazenda e Secretaria de Planejamento.

TABELA 3
A REPERCUSSÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Período: 8 de novembro/86 a 6 de dezembro/86

Cm/Col

ASSUNTOS	Jornal do Brasil		O Globo		Folha de São Paulo		O Estado de São Paulo		Correio Braziliense		Jornal de Brasília	
	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.
Reforma Administrativa	222,2	28,0	15,1	-	20,0	52,1	68,5	76,5	68,0	10,9	75,5	40,2
Funcionalismo	196,4	-	21,0	29,4	82,1	-	56,0	124,0	223,2	105,8	168,8	-
Estatais	158,7	56,9	345,7	-	96,8	138,6	215,4	-	237,0	-	136,6	-
Carros Oficiais	22,5	-	-	-	-	-	-	-	23,6	-	-	-
FUNCEP	-	-	-	-	-	-	-	-	14,7	-	44,2	-
SUBTOTAL	599,8	84,9	296,9	29,4	198,9	190,7	338,9	200,5	566,5	116,7	425,1	40,2
TOTAL GERAL 3.088,5 cm/col	684,7		326,3		389,6		539,4		683,2		485,3	

Este contexto, portanto, foi marcado por uma perspectiva de *redução de gastos do Governo*. No início do período da amostra, o GERAP – Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública examinava estudos sobre mudanças na estrutura do BNH e do Ministério das Relações Exteriores. Ao final do período aparece a discussão sobre as universidades fundacionais e as autárquicas com a perspectiva de greve para assegurar isonomia salarial entre professores e funcionários dos dois tipos de entidades. Um assunto que repercutiu apenas em Brasília refere-se ao anúncio feito pelo Ministro Aluísio Alves sobre a existência de estudos visando redução da frequência de circulação de ônibus encarregados de transportar os servidores federais com exercício em Brasília; tal medida tinha como objetivo racionalizar e diminuir custos do sistema de transportes dos funcionários.

No item *Funcionalismo* registra-se o tratamento de dois temas: o levantamento do número de funcionários públicos federais, através da implantação do *Cadastro Nacional do Pessoal Civil – CNPC*, e as medidas adotadas pelo Governo com vistas à *unificação das fontes de pagamento*, para evitar acumulações de vencimentos, exceto nos casos permitidos pela legislação. No bojo destas questões, a imprensa especulou acerca da necessidade de redução do número de funcionários públicos, bem como sobre a expectativa da ocorrência de demissões em função das medidas em estudo pelo Governo. No item referente às *Estatais*, dois eventos predominaram: a divulgação pela SEST – Secretaria Especial de Controle das Estatais dos lucros obtidos pelas estatais em decorrência do Plano Cruzado e a extinção de oito empresas estatais, incluindo-se o BNH. Este último episódio recebeu grande cobertura, estimulando especulações sobre a demissão dos funcionários destas empresas, bem como sobre a possibilidade de que outras empresas estatais fossem privatizadas. Justamente neste tópico é que se registram notícias com a apresentação de críticas diretas ao Governo. A FOLHA DE SÃO PAULO posicionou-se a favor da privatização de mais empresas estatais, pedindo que o Governo se concentrasse em tarefas básicas: saúde, saneamento, malha rodoviária, etc. O ESTADO DE SÃO PAULO alinhou-se a favor do setor privado, que estaria sendo prejudicado enquanto as empresas estatais estariam auferindo lucros decorrentes dos critérios estabelecidos durante a vigência do Plano Cruzado.

É o seguinte, no segundo período da amostra, o ordenamento da cobertura jornalística:

1º – JORNAL DO BRASIL	684,7 cm/col
2º – CORREIO BRAZILIENSE	683,2 "
3º – O ESTADO DE SÃO PAULO	539,4 "
4º – JORNAL DE BRASÍLIA	465,3 "

5º – FOLHA DE SÃO PAULO	389,6 "
6º – O GLOBO	326,3 "
TOTAL	3.088,5 cm/col

Enquanto o *primeiro período* da amostra registra uma cobertura total de 6.614,3 cm/col, no *segundo período* obteve-se *menos da metade* do mesmo espaço. Esta acentuada redução aparentemente decorre dos fatos políticos que se seguiram às eleições para governadores e Assembléia Nacional Constituinte/Congresso (realizadas em 15 de novembro), a saber: as medidas governamentais que instituíram o chamado Plano Cruzado II e as discussões sobre mudança de Ministros, em função dos resultados eleitorais.

Na Tabela 4 estão apresentados os resultados do *terceiro período da amostra*, correspondendo a 18 de outubro até 14 de novembro de 1987.

Dois temas predominaram: *Reforma Administrativa e Funcionalismo*. A discussão sobre Reforma Administrativa é o assunto dominante no início deste terceiro período. Após uma discussão preliminar da proposta sugerida pelo Ministro do Exército, sobre a extinção do SNI, EMFA e Gabinete Militar da Presidência da República, órgãos dispensáveis cujo fechamento contribuiria para a diminuição dos gastos do Governo, o noticiário concentrou-se nas especulações sobre vários Ministérios. Estiveram na pauta sobre a possibilidade de extinção os Ministérios da Cultura, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Urbano, Administração, Irrigação (todos Ministérios novos criados após março de 1985), além de possíveis fusões como a do Ministério da Saúde com o da Previdência e Assistência Social.

No entanto, à medida em que estas iniciativas não se concretizavam, a imprensa começou a ver com progressiva desconfiança a efetiva confirmação do processo, passando a alertar sobre o risco da reforma fracassar por conta do poderoso instinto de sobrevivência da burocracia. Quando a expectativa sobre a fusão ou extinção de Ministérios transformou-se numa troca apenas de seus titulares, com o afastamento de dois Ministros e uma nova recomposição da equipe, a imprensa considerou que a Reforma Administrativa mais uma vez fora protelada, tendo vencido o "lobby" da burocracia.

No período, ainda, recebeu destaque a proposta entregue ao Presidente da República pelo Ministro Aluísio Alves, visando extinguir ou fundir 70 órgãos do Governo Federal com o objetivo de enxugar a máquina, racionalizar a utilização de recursos próprios públicos, remanejar servidores e extinguir cerca de 700 cargos de confiança.

TABELA 4

A REPERCUSSÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Período: 18 de outubro/87 a 14 de novembro/87

Cm/Col

ASSUNTOS	Jornal do Brasil		O Globo		Folha de São Paulo		O Estado de São Paulo		Correio Braziliense		Jornal de Brasília	
	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.	Inf.	Op.
Reforma Administrativa	305,0	42,3	242,4	135,0	302,6	107,5	52,9	-	472,6	183,2	-	90,3
Funcionalismo	155,2	63,8	509,1	17,0	292,3	-	232,6	-	769,0	68,4	483,4	-
Imóveis Funcionais	-	-	-	-	-	-	-	-	13,7	23,0	-	-
Estatais	-	-	-	-	-	50,0	23,2	-	-	-	-	-
Plano de Carreira	-	-	89,3	-	124,7	-	40,7	-	75,5	-	31,6	-
ENAP	-	-	-	-	-	-	11,3	-	-	-	-	-
Carros Oficiais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,5	-
SUBTOTAL	460,2	106,1	840,8	152,0	719,6	157,5	349,4	-	1.330,6	274,6	525,5	90,3
TOTAL GERAL 5.006,6 cm/col	566,3	992,8	577,1	1.605,2	615,8							

No item *Funcionalismo*, a discussão predominante foi sobre o percentual de aumento a ser concedido aos servidores civis e militares. O tema empolgou a grande maioria do espaço atribuído pela imprensa, também porque o Governo anunciou a necessidade de lançar títulos públicos e emitir moeda para arcar com as respectivas despesas. Quando o assunto foi definido, com a concessão do aumento sendo realizada por percentuais diferenciados e através de Decreto-lei, as reações de descontentamento dos servidores civis foi generalizada, tendo sido ensaiados alguns movimentos de protesto.

Por esta circunstância, receberam menor tratamento outras matérias igualmente importantes que surgiram no período:

- divulgação dos dados do CNPC – Cadastro do Pessoal Civil: o Governo informou o número total de funcionários da Administração Direta, autarquias e estatais, bem como dados sobre seu nível de escolaridade e distribuição por Unidades da Federação;
- anúncio do envio ao Congresso do anteprojeto de Lei dispendo sobre o Plano de Carreira do funcionalismo público;
- assinatura do Decreto nº 95.088, que estabeleceu o Subsistema de Capacitação do Pessoal Civil.

O *Plano de Carreira*, aliás, mereceu registro em separado na Tabela 4. O Plano instituiu o sistema de carreira no serviço público civil da União e Territórios Federais, e previu ingresso exclusivamente através de concurso público e progressão funcional baseada no mérito. Paralelamente, repercutiu na imprensa o Plano de Carreira do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Os demais assuntos do período receberam menor destaque. No que se refere a *Imóveis Funcionais*, a imprensa abordou o Projeto de Lei de origem do Executivo, que começou a ser examinado pelo Congresso Nacional, e que prevê a venda dos imóveis funcionais. Com relação à ENAP, repercutiu, embora com baixa expressão, o anúncio feito pelo Ministro Aluzio Alves sobre a próxima realização do primeiro vestibular para ingresso no Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Finalmente, no item Carros Oficiais foram denunciados alguns abusos no uso dos veículos fora do horário de serviço.

Assim no terceiro período da amostra registra-se o seguinte ordenamento da cobertura jornalística:

1º – CORREIO BRAZILIENSE	1.605,2 cm/col
2º – O GLOBO	992,8 "
3º – FOLHA DE SÃO PAULO	877,1 "

4º - JORNAL DE BRASÍLIA	615,8	
5º - JORNAL DO BRASIL	566,3	
6º - O ESTADO DE SÃO PAULO	349,4	
TOTAL	5.006,6	cm/col

A análise morfológica ressalta a cobertura jornalística de um único jornal: o CORREIO BRAZILIENSE, de Brasília, cuja cobertura apareceu em primeiro lugar tanto no primeiro e terceiro períodos da amostra, como também nos dados coletados pela EBN, ficando em segundo lugar somente no segundo período da amostra, embora a diferença em relação ao JORNAL DO BRASIL tenha sido de apenas 1,5 centímetro.

Dois fatores provavelmente constituem a principal explicação para a proeminência do CORREIO BRAZILIENSE:

- 1) estar sediado em Brasília, local das decisões governamentais;
- 2) contar com grande equipe para cobertura setorial dos diversos Ministérios, inclusive com um setorista na SEDAP.

O total da cobertura apresentou oscilações nos três períodos da amostra: de mais de 6.000 cm/col no primeiro período, a 3.000 cm/col no segundo, e 5.000 cm/col no terceiro período. A explicação das variações quantitativas pode ser tentada da seguinte forma: no primeiro período, que correspondeu à criação da SEDAP, estabeleceu-se um clima favorável à Reforma Administrativa; no segundo período, conforme já mencionado anteriormente, fatos políticos e o Plano Cruzado II concentraram a atenção da imprensa e a Reforma é apresentada como uma contrapartida necessária ao Cruzado II; no terceiro período aparecem indicadores de descrença na Reforma Administrativa: em 21/10/87, o JORNAL DO BRASIL apresenta matéria assinada com a manchete "Reforma pode virar troca de nomes" e, em 23/10/87, a FOLHA DE SÃO PAULO publica editorial com o título "O blefe da Reforma".

Em linhas gerais, os três períodos da amostra sugerem que a concepção de Reforma Administrativa apresentada pelos jornais da amostra privilegia quase que exclusivamente os seguintes aspectos: *extinção de Ministérios ou órgãos públicos e demissão de funcionários*. O mesmo se aplica ao tratamento dado às empresas estatais. Diretrizes, por exemplo, não constituem matéria de informação jornalística. Quanto ao *funcionalismo* trata-se, basicamente, de informar sobre condições de interesse direto da categoria: percentual de aumento dos vencimentos, perspectivas de nova carreira, etc. Os demais aspectos são incidentais, obtendo pouca repercussão mesmo quando se trata de iniciativas

que signifiquem redução dos gastos públicos ou comodidades para os usuários dos serviços públicos.

Uma visão mais aprofundada, contudo, será objeto da análise de conteúdo das matérias classificadas neste estudo como sendo do gênero "opinativo".

5 - A ANÁLISE DE CONTEÚDO

Conforme mencionado, a análise da repercussão da Reforma Administrativa na imprensa possui duas dimensões: a análise morfológica, apresentada na seção anterior e a análise de conteúdo, objeto desta seção.

De acordo com Berelson⁽³³⁾, "*a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa para a descrição objetiva, sistemática e quantitativa, do conteúdo manifesto das comunicações, tendo por finalidade interpretá-las*". Ou ainda, como doutrina Moles⁽³⁴⁾, "*a análise de conteúdo é a análise do continente; é a pesquisa de uma mensagem profunda sobreposta a uma significação que, com frequência, pode ser secundária*". A análise de conteúdo é, portanto, uma técnica de pesquisa cuja eficácia está estabelecida em domínios tão diversos quanto os serviços de informações, as ciências políticas, a psicologia, a etnologia, a sociologia, a crítica literária etc. Entretanto, no dizer de Kientz⁽³⁵⁾, "*as comunicações de massa constituem, ainda, seu principal campo de utilização*".

É ainda Moles⁽³⁶⁾ que comenta: "*embora seu objeto seja, em princípio, o conteúdo das comunicações, qualquer que seja o canal utilizado, ela (a análise de conteúdo) acomodou-se, de uma forma quase exclusiva, na análise das mensagens escritas e impressas. Analisando as mensagens orais (discursos políticos, entrevistas psicoterápicas, emissões radiotônicas), o faz sob a forma de transcrições escritas. Hoje, a análise de conteúdo é sinônimo, ou quase, de análise de textos impressos*".

Um dos procedimentos metodológicos mais aceitos na tentativa de elaborar uma análise de conteúdo consiste na utilização da técnica conhecida como unidades de informação⁽³⁷⁾. No entanto, o material empírico deste estudo, baseado em três períodos de amostragem, não ofereceu um volume de informações suficiente para permitir a identificação de unidades de informação que sejam estatisticamente significativas. Ou seja, certamente haveria um avanço muito pequeno em relação à análise quantitativa, acrescido do risco de obter-se produtos analíticos decorrentes do estudo de um número de casos extremamente exíguo.

Assim, este estudo opta por uma análise de conteúdo clássica, privilegiando a discussão dos aspectos mais relevantes do discurso explícito ou im-

pífico nas opiniões divulgadas pela mídia impressa, além de permitir maior precisão no confronto entre o texto selecionado na amostra e as hipóteses básicas propostas.

A análise de conteúdo envolve três tipos de informações jornalísticas: cartas de leitores, editoriais e matérias assinadas. Pelas diferenças de sua natureza serão examinadas de acordo com o seguinte critério: as cartas de leitores publicadas nos jornais sendo consideradas como um conjunto e as matérias assinadas e editoriais como um outro conjunto. A distinção mais óbvia entre os dois conjuntos consiste em que as cartas de leitores representam um instrumento de aferição direta das manifestações da sociedade.

O Governo da Nova República tem procurado dar maior dimensão às manifestações dos cidadãos. No Governo Figueiredo que viabilizou o processo de abertura política, foi experimentado o uso da mídia eletrônica através de um programa de televisão intitulado "O Povo e o Presidente", onde eram respondidas questões apresentadas em cartas encaminhadas por populares. Na atual administração, o processo foi aperfeiçoado no sentido de garantir maior forma de participação. Com o programa "Fala Cidadão", o Governo abriu uma linha telefônica especial para registrar reclamações sobre o funcionamento dos órgãos públicos; com base nestes registros providências imediatas foram adotadas pelo Poder Executivo servindo também como subsídio para a ação fiscalizatória das entidades de controle como o Tribunal de Contas da União e as Secretarias de Controle Interno dos diversos Ministérios.

Iniciativas similares correspondem à CÓDICI – Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão vinculada à Presidência da República e ao Programa de Desburocratização, atualmente sob responsabilidade da Secretaria de Modernização da SEDAP/PR(*). No entanto, esta abertura de canais de participação tem sido um instrumento mais utilizado na relação que se estabelece entre Povo e Executivo. A relação Povo e Legislativo ainda é praticamente inexistente, apesar da experiência promovida pela Assembléia Nacional Constituinte. A "cultura política" brasileira não se caracteriza pela intensidade das demandas formuladas diretamente ao Legislativo, conforme registra-se em outros países, a exemplo dos Estados Unidos onde a maioria das questões públicas recebe manifestações decorrentes da prevalência da norma comportamental "escreva para o seu Congressista".

(*) Embora não seja objeto de investigação deste trabalho, as cartas enviadas a estes dois programas sugerem a possibilidade de sua análise específica como tema da área de Comunicação Social.

Até que ponto estas iniciativas do Executivo representam uma alternativa política de estimular manifestações que legitimem a ação governamental não constitui objeto de análise deste estudo. No entanto, sugerem que no Brasil ainda são tênues as vinculações entre Comunicação e Política, entendida tal relação como uma das condições essenciais a um processo de desenvolvimento político.

Portanto, à falta de uma experiência histórica capaz de consolidar uma tradição de manifestações espontâneas da população, através de depoimentos escritos, é de se esperar que as cartas de leitores identificadas pela amostra deste estudo representem o próprio subdesenvolvimento deste canal de expressão.

Nos três períodos da amostra foram registradas 27 cartas de leitores: os assuntos de que tratam estão a seguir discriminados por ordem decrescente de frequência:

- reclamações contra o baixo nível dos vencimentos: 10;
- aproveitamento de concursados: 4;
- situação dos aposentados: 3;
- dificuldades na implantação da reforma administrativa: 3;
- apoio à adoção de concursos públicos: 2;
- contra o critério de idade adotado nos concursos públicos: 1;
- contra acumulação de empregos no serviço público: 1;
- contra as estatais: 1;
- reclassificação de servidores: 1;
- situação de imóveis funcionais: 1.

Como se pode deduzir, a grande maioria dos temas – 78% – referem-se à situação do funcionalismo. Na quase totalidade das vezes estas cartas refletem uma preocupação imediata do próprio servidor. A forte incidência de reclamações contra os níveis de vencimento dos servidores públicos não surpreende, por razões óbvias; sua incidência, porém, é reforçada pelos períodos correspondentes à amostra, todos próximos do final do ano quando as discussões sobre a reajuste dos servidores constituem quase que rotina do enfoque jornalístico. Contudo, trata-se de um indicador importante, porque revela o sentimento dominante entre o funcionalismo no sentido de reivindicar melhorias na sua situação.

Cerca de 22% das manifestações dizem respeito aos seguintes temas: contra as estatais, dificuldades na implantação da reforma administrativa e apoio à adoção de concursos públicos. Trata-se, na verdade, de duas dimen-

sões da mesma realidade: de um lado, a preocupação clara de que o esforço do Governo em promover a Reforma Administrativa encontrará obstáculos dentro do próprio Governo, através dos interesses cristalizados em diversos órgãos públicos; de outro, a lembrança de que a adoção da norma de concurso público para ingresso no funcionalismo do Estado é garantia básica para o êxito da Reforma, retomando o procedimento iniciado pelo antigo DASP.

Todas estas situações, como se confirmará adiante, estão presentes nas abordagens de editoriais e matérias assinadas.

No tocante à situação do DASP, um dos depoimentos (O GLOBO, 07/11/87) é bastante significativo:

"Assombrou o mundo a capacidade do Brasil de selecionar, classificar e controlar o funcionalismo público federal, enquadrando-o num sistema justo técnica, financeira e eticamente. Eliminou o nepotismo, instituindo o concurso público como única porta de ingresso nas carreiras profissionais e, sem a ajuda da parafernália tecnológica hoje existente, sabia o número exato dos funcionários, respectivos vencimentos, cargos, locais de trabalho e progressão funcional, desde a admissão até o afastamento do serviço público".

"(...) O Dasp de Luiz Simões Lopes foi, e continuará sendo imperecível marco de grandeza na administração pública brasileira. não apenas merecendo, mas devendo ser louvado com desvanecimento pelos brasileiros isentos".

Mas, se a experiência moralizadora do DASP ainda é lembrada pelos seus efeitos positivos, evidencia-se uma expectativa de participação no atual processo (O ESTADO DE SÃO PAULO, 31/08/86):

"A reforma administrativa, a nosso ver, é um difícil empreendimento que o Governo realiza em casa, 'intramuros'."

As intenções do Governo são vistas com certa descrença. A importância de um sistema de comunicação que classifique os objetivos pretendidos é também objeto de manifestação (O ESTADO DE SÃO PAULO, 02/09/86):

"Em constante clima de ansiedade passamos os dias aguardando notícias que desvendem esse enigma ou que esclareçam algo sobre a Reforma Administrativa e seus mal explicados remaneja-

mentos, que tememos possam atropelar direitos tão arduamente conquistados num desgastante e penoso concurso público".

Analisando, a seguir, as informações constantes dos editoriais e matérias assinadas correspondentes ao primeiro período da amostra, encontram-se as evidências abaixo apresentadas.

A demora no lançamento das medidas iniciais já é percebida como correspondendo a dificuldades no sistema de decisões do Governo:

"Isto está parecendo uma novela". A afirmação, de quase uma semana atrás e referente à reforma administrativa, é de ninguém menos que o presidente José Sarney. Poderia, entretanto, ter sido feita por qualquer brasileiro que viesse acompanhando o vaivém infundável que marca essa grande promessa e essa grande lacuna do governo da "Nova República".

Poucos planos governamentais conseguiram arrastar-se tanto como esse. E sempre esbarrando em dificuldades de toda ordem, interpostas nos bastidores dos ministérios e assessorias governamentais. Seus sucessivos adiamentos – anteriormente já esteve prevista a divulgação em várias ocasiões, sendo a mais importante o momento em que o presidente anunciou o empréstimo compulsório – revela que essas dificuldades continuam presentes, e que o jogo interno de pressões ainda não tem vencedores ou vencidos".

("Reforma para ontem", editorial da FOLHA DE SÃO PAULO, 24/08/86).

A assinatura dos primeiros atos provoca enfoques diferentes. O editorial do CORREIO BRAZILIENSE trata do assunto numa linguagem neutra, o JORNAL DE BRASÍLIA, recomenda alguns cuidados e a FOLHA DE SÃO PAULO volta a apresentar críticas às iniciativas lançadas:

"Ao assinar oito decretos-leis para lastrear o advento da Reforma Administrativa, o presidente José Sarney deu o primeiro passo no rumo da modernização da burocracia estatal brasileira, cuja defasagem funcional, técnica e política responde pela ineficácia da máquina governamental da União.

Busca, também, como resultado fundamental da reforma, reduzir drasticamente os gastos da Administração Pública, seja pela eliminação de superposição de órgãos, paralelismos na atribuição de

competência e ações perdulárias, seja pelo enxugamento da massa humana posta a seu serviço. O importante é estabelecer uma nova política administrativa capaz de fulminar os agentes que respondem pela histórica ineficácia do Estado brasileiro e pelos gargalos que estrangulam as ações governamentais."

("Reforma administrativa", editorial do CORREIO BRAZILIENSE, 05/09/86).

"Começa a reforma administrativa, não por via de medidas de impacto e sim por meio de diretrizes divididas em etapas, algumas das quais ainda à espera de definição.

Não se engane, contudo, o chefe do governo. A reforma só produzirá os frutos desejáveis por ele e pela nação se decolar dos decretos para atos concretos de agilidade, eficácia, profissionalismo, competência e ampla modificação de mentalidade. E só então será possível ao governo governar.

O sentimento que domina a sociedade diante da reforma apresentada no Planalto é de crença nos seus resultados, mas de vigilância na sua execução. Não é a primeira vez que a administração federal promete e tenta corrigir seus males.

O que o país quer é uma reforma administrativa para valer."

("Reforma Gradual", editorial do JORNAL DO BRASIL, 15/09/86).

"Aos que se exasperaram com a letargia na definição da reforma administrativa, e com a posterior decepção que trouxe ao ser anunciada esta semana, é forçoso lembrar que ainda poderá haver muito de irritante nos próximos meses e mesmo anos. A experiência obtida com as décadas de discussão do assunto, e com o número indefinido de propostas já apresentadas, revela demasiadas semelhanças entre o projeto atual e os fracassos anteriores.

Em maio de 1985, o ministro Aluzio Alves calculava que o plano da reforma administrativa estaria pronto até o final do ano, quando a abolição dos apadrinhamentos e a fiscalização direta do serviço público começariam a tornar-se realidade. Em agosto desse ano, o presidente instalava a comissão-geral da reforma administrativa. Em maio passado, anunciava-se um projeto para os próximos qua-

renta dias, que deveria: 1) elaborar um novo regime de trabalho para o funcionalismo público; 2) extinguir ou fundir uma série de empresas não-produtivas da administração pública.

Finalmente, sai esta semana uma série de oito decepçantes, superficiais decretos, embelezados por um longo discurso do presidente."

("A novela administrativa", editorial da FOLHA DE SÃO PAULO, 06/09/86).

As matérias assinadas do primeiro período igualmente seguem o mesmo sentido de variação na abordagem, desde o tratamento meramente informativo, até a apresentação de críticas mais veementes:

"Pois bem, o último modismo está rotulado de "Reforma Administrativa". Indiscutivelmente, qualquer sociedade com um dinamismo saudável está – ou deveria estar – em constante mutação, através de todas as suas forças. Assim, se suas instituições estiverem preparadas para absorver seus influxos, esses estímulos, elas terão de ajustar-se rapidamente às novas necessidades, às novas aspirações. Isto seria, ademais, uma demonstração de sua capacidade de renovação e inovação, de flexibilidade e até a resultante de uma ação democrática eficaz. Trata-se, portanto, de um processo, de uma interação contínua e permanente. A ênfase, entretanto, que se atribui à questão parece denotar a paralisia dos entes administrativos diante da realidade, como se a evolução, no caso, só se produzisse aos saltos, sob o impacto de ações retumbantes, conduzidas por iluminados, de passagem efêmera e circunstancial pela Terra.

A nova versão da Reforma Administrativa tem praticamente os mesmos ingredientes das demais.

Uma administração moderna está sempre em reforma; não precisa de outros órgãos, externos, para promovê-la."

("A Reforma no Governo deve ser constante". Roberto Picitelli, CORREIO BRAZILIENSE, 14/09/86).

O comentário inicial do artigo do CORREIO BRAZILIENSE, apesar do tom crítico, corrobora a característica de "permanência" do processo, conforme

apresentação dos conceitos de reforma/modernização contida no primeiro capítulo deste trabalho.

Outra opinião significativa é a registrada no ESTADO DE SÃO PAULO:

"Assim, agora e novamente, a tão pronunciada desestatização se esvazia em uma intenção de mera "reforma administrativa", que começa pela criação de um superministério que incorpora o DASP (extinto) e demais órgãos que se haviam tornado inoperantes, ao mesmo tempo que prevê a criação de uma Escola Nacional de Administração Pública e de um Centro de Formação de Desenvolvimento da Administração Pública. (Como se, entre outras coisas, as escolas brasileiras de administração já não formassem administradores públicos em quantidade e qualidade suficiente). Os demais decretos da bateria dos oito pacotinhos ou reiteram o existente, como o que se refere às normas de controle das estatais ou meramente dizem respeito a atividades que talvez pudessem ser objeto de meras portarias internas. Tratam apenas da organização doméstica do governo. Tal qual mera mudança da posição do mobiliário. O resto – e o mais importante – fica a depender de uma "mudança de mentalidade", matéria fosforescente, ectoplásmica, que supõe uma conversão mística da fauna burocrática."

("Os pacotinhos", Benedicto Ferri de Barros, O ESTADO DE SÃO PAULO, 17/09/86).

O segundo período da amostra corresponde à adoção de várias atos de reestruturação do serviço público. Sua repercussão na imprensa foi a menor de todos os três períodos analisados. A reversão de expectativas provocada pelo chamado "Plano Cruzado II" retirara o impacto da nova fase da Reforma Administrativa e a cobertura da imprensa passa a ser essencialmente crítica.

Os registros identificados são fortemente críticos:

"O governo da Nova República já teve tempo de apreender a importância que tem a comunicação numa hora destas.

Os ministros que deram a entrevista na semana passada estavam visivelmente desconfortáveis. O do Trabalho, Almir Pazzianotto, parecia querer se esconder atrás de um copo de água que estava sobre a mesa. O do Planejamento, João Sayad, tão corado e nervoso, não conseguiu ao menos justificar a reforma administrativa.

Funaro, atuando com mais desenvoltura, passava ao largo das perguntas dos repórteres e só falava o que queria. Para um plano discutido com tanta antecedência, não se justifica tão poucas previsões.

Até então, ninguém sabia também onde estavam os textos dos decretos que seriam baixados. O que acabou não acontecendo. Às 20 horas, quando as redações se movimentavam frenéticas procurando fechar as páginas dos jornais, o governo distribuiu apenas um resumo das medidas que seriam tomadas. Mesmo assim, a pressa e a desorganização deixou-as incompletas. Por exemplo, quem elaborou o tal resumo não sabia quais as empresas que seriam extintas ou incorporadas a outros grupos estatais.

O ministro João Sayad anunciou o fim da Coalbra com voz tão tímida que houve quem confundisse essa empresa com a Cobra e instalou-se o caos em Jacarepaguá, no Rio, onde ficam as instalações da empresa de informática. Só muito depois o engano foi desfeito."

("Governo se atrapalha com pacote", Rui Xavier, JORNAL DO BRASIL, 25/11/86). Ou ainda, o editorial da FOLHA:

"A realização de uma reforma administrativa tem sido desde o Estado Novo uma promessa – e uma frustração – comum à grande maioria dos governos brasileiros. Incontáveis grupos, comissões, secretarias e até ministérios já se formaram com a finalidade de encaminhá-la, por mais irônico que isto pareça.

Mas as declarações feitas esta semana pelo presidente Sarney e pelo ministro Aluizio Alves, da Administração, levaram tudo mais uma vez à estaca zero.

Confirma-se assim que as mudanças na burocracia governamental não conseguem escapar do caráter farsesco que mostram desde o início. Continua parasitando os cofres públicos – e deverá continuar, no que depender da reforma administrativa do governo Sarney – uma máquina gigantesca e ineficiente. Não há dúvida de que ela é responsável por apenas uma parcela do uso irresponsável dos recursos públicos. Mas é a parcela mais visível da falta de austeridade.

Mesmo assim o governo recusa-se a agir com rigor para enxugá-la, discipliná-la, torná-la mais racional. Prefere maquiá-la com uma ciranda de funcionários e com a incorporação de órgãos menores por maiores. Resiste a implantar em sua burocracia o que vem exigindo do setor privado. Assegura assim o seu próprio descrédito."

("Austeridade para os outros", editorial da FOLHA DE SÃO PAULO, 28/11/86).

No terceiro período da Reforma a imprensa ensaiou especulações sobre profundas modificações na estrutura de órgãos públicos, conforme vinha sendo cogitado pelo próprio Governo. A não concretização destas medidas gerou descrédito na proposta mais geral de continuar com iniciativas que progressivamente formem o arcabouço de regulamentação legal da situação do funcionalismo.

Vanda Célia ("Reforma pode virar troca de nomes", JORNAL DO BRASIL, 21/10/87) assim se manifestou:

"Anunciada com estardalhaço para extinguir um máximo de dez ministérios - Irrigação, Previdência, Administração, Cultura, Reforma Agrária, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, SNI e Estado-Maior das Forças Armadas - a reforma administrativa vem sendo sucessivamente reduzida de tamanho e pode resultar apenas numa troca de ministros, sem maior influência nos gastos do governo".

A confirmação de que o Governo não iria além da troca de ministros, gerou o seguinte posicionamento da FOLHA DE SÃO PAULO:

"Passadas duas semanas, tem-se uma visão clara da mudança. De reforma administrativa, esta microscópica substituição de nomes não tem sequer a aparência. Uma reforma administrativa como é óbvio, pressupõe estudos técnicos que apontem a superposição de agências governamentais e proponham, em consequência, a eliminação dos organismos excedentes ou redundantes. Mais do que isto - pois alguns levantamentos já foram feitos pelo Ministério da Administração - pressupõe uma vontade política minimamente séria para realizá-la. Não é o que acontece.

Mais uma vez, objetivos consensuais da sociedade brasileira servem de fachada para um degradante fisiologismo; organiza-se um

vasto blefe em torno da renovação administrativa, com o único objetivo de conferir respeitabilidade ao jogo das conveniências políticas, à minúscula transação de cargos, ao turvo rearranjo das fidelidades, às mudanças que não levam a coisa alguma - exceto à corrosão, cada dia mais evidente, dos últimos resquícios de credibilidade com que poderia contar o atual governo."

("O blefe da reforma", editorial da FOLHA DE SÃO PAULO, 23/10/87).

No entanto, nem todas as manifestações foram somente críticas. Editoriais de o GLOBO e JORNAL DE BRASÍLIA referem-se ao ato mais substancial do terceiro pico da Reforma, o envio ao Congresso de um sistema de carreira para servidores civis:

"Ao propor ao Congresso Nacional um sistema de carreira para o serviço civil da União, o Presidente da República está certamente tentando corrigir um anacronismo incompatível com os ideais de modernização traduzidos na expressão Nova República: nosso serviço público civil tem mais a ver com a sociedade de ordens ou estados da Idade Média que com o pluralismo e a intensa competição do mundo contemporâneo."

("O contexto da modernização", editorial de o GLOBO, 30/10/87).

"Para que o Brasil seja governável é imprescindível uma reforma geral em sua administração pública. Para que tenhamos um regime democrático estabilizado é indispensável a existência de partidos fortes, de conteúdo político e ideológico nítido. É verdade também que a existência de um Estado fundado em uma administração competente é tão necessária para nossa democracia quanto as agremiações partidárias.

Agora é preciso que haja determinação política para que medidas propostas se concretizem. Só assim se poderá, com realismo, falar num Estado brasileiro e numa administração pública que funcionem."

("Reforma necessária", editorial do JORNAL DE BRASÍLIA, 28/10/87).

À guisa de conclusões preliminares, que poderão ser melhor analisadas no último capítulo, pode-se agora responder às questões-chaves que a pesquisa objetivava responder, formuladas no capítulo I:

- a) em relação aos *objetivos da reforma*, a pesquisa demonstrou claramente que eles não foram divulgados e, em conseqüência, não foram entendidos pela imprensa, que compreendia a reforma meramente como extinção de Ministérios ou órgãos públicos e demissão de funcionários, como já mencionado;
- b) em conseqüência, o mesmo fenômeno ocorreu em relação às *diretrizes da reforma*, embora elas atendessem a reclamos sociais e da imprensa como contenção de gastos públicos; na realidade, não houve sequer um único comentário sobre a Exposição de Motivos de 3 de setembro de 1986 que detalhava os objetivos e diretrizes e os decretos desse "pico" foram entendidos como "decepcionantes e superficiais". A imprensa não entendeu as restrições legais e institucionais que havia para atos finalísticos e cobrou, desde então, maior vontade política de mudança administrativa por parte do Governo;
- c) boa parte das diretrizes proposta na *E. M. de 3 de setembro de 1986* foi integralmente ou parcialmente cumprida nos três momentos decisivos da reforma, mas a imprensa simplesmente as ignorou, concentrando seus comentários e editoriais, de uma maneira monocórdica, sobre extinção de órgãos e demissão de servidores. Com isto, houve pouca repercussão na imprensa para alguns projetos importantes como o da instituição da ENAP ou o desenvolvimento do Cadastro Nacional de Servidores, essenciais para dar fundamentação a uma nova política de recursos humanos, sempre cobrada pela imprensa;
- d) a análise da imprensa em relação às medidas de reforma demonstra, igualmente, a falta de credibilidade do Governo. Com exceção de algumas propostas feitas no *primeiro "pico"* como Estatuto do Funcionalismo e instalação da SEDAP para substituir o antigo DASP, a partir do segundo momento da reforma começa a grande descrença da imprensa, até porque as medidas de reforma foram apresentadas como contrapartida do Governo às medidas impopulares do Cruzado II;
- e) no *terceiro momento de "pico"* da reforma essa descrença se torna crítica acerba dos jornais à medida em que, por culpa da comunicação do próprio Governo, confunde-se Reforma Administrativa com reforma ministerial. É dessa época comentário do JORNAL DO BRASIL com manchete "Reforma pode virar troca de nomes" e editorial da FOLHA DE SÃO PAULO intitulado "O Blefe da Reforma";
- f) esses comentários nos levam à óbvia conclusão de que foram poucos os pontos fortes da Reforma na opinião da imprensa (entre eles, certamente, o Plano de Carreira) e de que foram muito poucas as sugestões da imprensa para a efetiva consolidação do processo de Reforma bem como para sua continuidade futura.

É importante repetir o entendimento de Reforma Administrativa por parte da imprensa. Conforme se pode deduzir através das notícias e informações publicadas e, especialmente, através de editoriais e opiniões assinadas, a grande imprensa brasileira entendeu, desde o início, o processo de Reforma Administrativa como um "enxugamento" da máquina administrativa. Ou seja, na ótica da imprensa, a Reforma viria para extinguir, fundir, incorporar e, especialmente, privatizar entidades e atividades do Governo e demitir servidores públicos, diminuindo, assim, o tamanho e a intervenção do Estado na economia.

À medida em que a Reforma se restringia, por problemas políticos e conjunturais, a propor um novo ordenamento da máquina estatal federal ou a criar novos instrumentos de gestão da coisa pública, era evidente a frustração da imprensa e, porque não dizê-lo, de grande parte da opinião pública. O melhor indicador dessa situação era a pergunta, repetida, sobre "quando vai começar a Reforma Administrativa?".

Um ponto positivo da cobertura da imprensa é a cobrança quase consensual de uma Reforma Administrativa. "*Para que o Brasil seja governável, é imprescindível uma reforma geral da administração pública*", diz editorial do JORNAL DO BRASIL, interpretando a opinião média da grande imprensa e da sociedade brasileira.

No último capítulo, pretende o Autor analisar essa percepção da imprensa e da sociedade sobre Reforma Administrativa, induzidas, parcialmente, pelos erros de comunicação do próprio Governo e, sem dúvida, pelo desgaste dos sucessivos estudos e processos de reforma já realizados no país, com resultados duvidosos. E sugerir uma nova proposta de reforma do Estado fundamentada em ampla participação e democratização do processo que leve a resultados mais duradouros, permanentes e com continuidade.

CAPÍTULO V — CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1 — À GUIA DE CONCLUSÕES (I)...

O capítulo final apresenta as conclusões e recomendações do presente estudo. Como a maioria das conclusões sobre evolução do Estado, comunicação governamental e divulgação da Reforma Administrativa já foram enumeradas ao longo dos capítulos precedentes, este se limita a analisar algumas conclusões gerais e, especialmente, propor recomendações sobre esses temas.

A principal recomendação do capítulo e do livro como um todo, a partir da análise da pesquisa sobre a reduzida e, em sua maior parte, crítica repercussão da Reforma Administrativa na imprensa é, exatamente, de uma nova proposta de Reforma do Estado que inova os enfoques tradicionais de Reforma Administrativa.

Assim, esta seção examina à guisa de conclusões as principais restrições ao atual processo de Reforma Administrativa iniciada pelo Governo da Nova República, a saber, restrições institucionais e políticas. A segunda seção retoma a recente reorganização do setor de Comunicação Governamental e propõe uma série de recomendações para aperfeiçoar o sistema. A terceira seção, a partir das conclusões do Capítulo IV, também faz recomendações para melhoria da atuação e desempenho da atual Secretaria de Administração Pública da Presidência da República.

Por último, a quarta seção sugere uma nova proposta de *Reforma do Estado*, com ampla, abrangente e democrática participação e que possibilite uma maior integração entre Governo e Sociedade, superando as limitações conceituais dos atuais modelos de Reforma Administrativa, já exaustivamente examinados neste trabalho.

O Governo da Nova República é herdeiro de um aparato administrativo caótico. As principais instituições brasileiras estão organizadas em bases e

pressupostos conceituais que remontam, ainda, à Revolução de 1930. A partir dos anos 60, assistiu-se a uma expansão desordenada do setor público em todos os setores da vida nacional.

A implementação de decisões políticas do Governo encontra resistências de toda ordem ao nível da máquina administrativa, dominada pelos vícios e procedimentos formais e pela excessiva centralização administrativa.

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 Constituintes 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 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, em 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⁽³⁹⁾ "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 consti-

tuição federal, em matéria administrativa. Daí sua progressiva extensão ao âmbito dos Estados dos Municípios e do Distrito Federal".

É dever histórico assinalar que o Governo do Presidente José Sarney altera fundamentalmente essa tradição. Pela primeira vez na história brasileira conduziu-se um processo de mudança e de Reforma Administrativa, que, pelo menos em sua primeira etapa, abriu amplos espaços para participação e discussão por todos os segmentos da sociedade, através da Comissão Geral de Reforma Administrativa.

O atual processo de Reforma Administrativa sofreu duas sérias restrições ao seu desenvolvimento: o fato de ser executado em um momento de *transição democrática* e, especialmente, em um *período pré-constituente*. 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 constituintes 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 atual 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 consequência, o processo de Reforma adotou uma estratégia gradual e processual: 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 extravasa, atualmente, o tempo meramente técnico e transforma-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.

É chegado o momento em que se deve somar o Poder Executivo e o Poder Legislativo para, a partir da nova Constituição, 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 à sociedade.

A reorganização do Governo, entendida como um dos principais instrumentos de resgate de compromissos assumidos com o povo, há de conter uma premissa fundamental: a de que o serviço público não existe por si e para si, mas é legitimado pelo atendimento às necessidades do cidadão. 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.

O momento em que se realiza esta Reforma Administrativa 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 devem ser atendidas se impõe, como forma de não se perder de vista os propósitos de bem servir ao cidadão e executar, com eficiência e eficácia, os planos do Governo.

2 – POR UMA NOVA COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

Com o Decreto nº 95.676, de 27 de janeiro de 1988, surgiu uma nova tentativa de integração da área de Comunicação Governamental. O referido diploma legal passou para a Presidência os sistemas EBN, Radiobrás e FUNTEVÊ, vinculando-os ao Gabinete Civil e transformando o Ministro-Chefe desse Gabinete em porta-voz oficial do Presidente.

Posteriormente, a EBN foi incorporada à Radiobrás, através do Decreto nº 96.212, de 22 de junho de 1988, cuja denominação passou a ser Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicações S/A, que continuou a exercer suas atividades sob estreita supervisão do Ministro-Chefe do Gabinete Civil, através da Subchefia para Assuntos de Imprensa e Divulgação (SID). A partir da experiência do Autor no Seminário de Planejamento e Integração da área de Comunicação Social do Governo sugere-se, como contribuição, as seguintes recomendações para o novo Sistema de Comunicação Governamental.

A visão da comunicação integrada – reunião das áreas de comunicação para preservação da linguagem e solução ajustada de problemas – que atualmente caracteriza a estrutura de comunicação governamental, encabeçada

pela Subchefia de Imprensa e Divulgação do Gabinete Civil – SID, é conceitualmente correta, moderna e eficaz.

O esforço da SID, no entanto, esbarra no leque de problemas apontados na primeira parte deste trabalho (Cap. III) que traduz estrangulamentos, distorções e ruídos no interior do mecanismo governamental.

O Governo deve implantar, rapidamente, a articulação operacional de seus sistemas de comunicação, fundamentalmente compostos por:

- uma estrutura noticiosa e de radiodifusão (Radiobrás, Rádio e TV);
- uma estrutura de televisão educativa (Funtevê);
- uma secretaria de imprensa da Presidência da República;
- uma Subchefia de Comunicação;
- Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios e empresas estatais.

É evidente que tais sistemas de comunicação devem processar um discurso governamental homogêneo e uniforme, sob pena de fragmentação da imagem governamental.

A lógica indica a necessidade de uma *centralização normativa* e uma *descentralização executiva*. Assim, o planejamento global da comunicação governamental nasce de um ponto central, no Palácio do Planalto e é executado pelas linhas que se postam na vanguarda do processo. Para isso, será necessário um *Conselho de Comunicação* que congregue os principais responsáveis pelos setores acima discriminados. O sistema de comunicação sediado no Palácio do Planalto funcionaria como uma espécie de *holding* de todo o sistema de comunicação governamental. Sem ordenamento administrativo e operacional, estaria na dependência de questões políticas.

Uma efetiva e uniforme política de comunicação nasce de um bom planejamento e, para que isso ocorra, será necessário que o sistema central disponha de meios de mando e linhas de subordinação, sem as quais pouca coisa fluirá pelos fluxos do sistema operacional.

a) Por um discurso governamental fundamentado em valores éticos

O discurso governamental, simbolizado nos programas, metas e ações rotineiras, precisa incorporar valores éticos que sejam facilmente perceptíveis pelo corpo social. Entre esses valores, arrolamos:

- **Verdade:** A verdade é a matriz da credibilidade. O Governo não precisa esconder fatos e situações, que normalmente são objeto de verificação e análise por parte da mídia;
- **Transparência:** As intenções e programas do Governo devem ser expostos com a máxima clareza, a fim de evitar distorções. O Governo, para a formação de sua identidade, precisa trabalhar com transparência;
- **Resposta:** O Governo deve oferecer respostas a todos os pedidos de esclarecimento da mídia ou dos cidadãos. Um Governo democrático incentiva a crítica pública construtiva e solicita que a sociedade esteja atenta na fiscalização de seus atos;
- **Firmeza de ações:** O Governo não pode permitir que a paz pública seja quebrada pela ação irresponsável de pessoas ou grupos. Nesse sentido, agirá com firmeza, coibindo os abusos, oferecendo segurança aos cidadãos e preservando os princípios morais do Estado;
- **Participação:** O Governo deve propiciar formas de engajamento social, porque acredita na participação dos cidadãos na construção da obra governamental. O Governo deve pedir ao cidadão para que seja um participante atento, com suas sugestões para aperfeiçoamento dos programas;
- **Cordialidade:** As fontes de informação do Governo, em todos os níveis, devem pautar seu trabalho e sua missão com muita cordialidade. O Governo entende que é seu dever responder e prestar contas e os jornalistas, no exercício da profissão, devem ter o direito de indagar;
- **Evitar personalismo:** A comunicação do Governo deve privilegiar os fatos, atribuindo a eles peso maior. Em segundo plano, devem aparecer a estrutura e as pessoas responsáveis pelos programas. O excesso de personalismo enfraquece a obra governamental, na medida em que cria susceptibilidades e alimenta vaidades;
- **Opção pelo social:** O Governo do Presidente Sarney fez uma opção pelo social. Orientar as linguagens dos canais de comunicação nesse sentido deve ser tarefa constante de comunicadores do Governo;
- **Abertura e acesso:** Os setores governamentais estão abertos ao acesso dos cidadãos. Os subsistemas de comunicação precisam fornecer informações claras à sociedade e dela extrair uma visão crítica sobre a posição do Governo;
- **Modernidade:** O sentido de modernidade deve estar presente nas ações do Governo, que está trabalhando intensamente para tornar viável sua meta de reforma e modernização administrativa. O Governo precisa da colaboração social para que o sentido da renovação se injete nas malhas da burocracia estatal;

- **Honestidade:** A honestidade de propósitos guia a comunicação do Governo. Eventuais erros de informação e interpretação serão corrigidos, com modéstia e sem desculpas esfarrapadas;
- **Respeito e organização:** Liberdade de ação e de interlocução não são sinônimos de desorganização e baderna. As fontes governamentais devem ser respeitadas em suas relações com a mídia, e vice-versa, os repórteres devem ser atendidos em suas pretensões. No entanto, será necessário um clima de organização, para que as entrevistas não sirvam de pretexto para agressões e tumultos;
- **O porta-voz do Governo:** O porta-voz é um assessor do Presidente que tem, por função, facilitar o papel da mídia em relação à captação, interpretação e análise do desempenho do Governo. Mas, eventualmente, pode emitir opiniões pessoais, relatar suas emoções. Nesse caso, não se deve confundir a expressão da pessoa, característica de sua personalidade, com a interpretação funcional do assessor.

b) Por um planejamento da informação

O papel de um sistema de comunicação governamental é vital para o funcionamento adequado do sistema político e social. Mas tal missão implica na administração correta dos índices de suficiência/insuficiência e da qualidade das informações transmitidas pelo sistema.

A primeira fase da nova SID caracterizou-se pela efervescência de idéias, projetos, implantação de setores, alocação de pessoas e recursos, e, naturalmente, tudo isso implica em certo tumulto.

A segunda fase da SID, na Nova República, foi iniciada por ocasião da implantação da nova etapa do Governo Sarney, em 1988, com uma preocupação fundamental: uma ação planejada em todos os níveis do sistema de comunicação.

O planejamento pressupõe, inicialmente, a análise da qualidade de informações projetadas diariamente pelo sistema. Sem rigor técnico, pode-se arriscar a dizer que está ocorrendo certo processo de *rápida obsolescência* nas informações positivas transmitidas pelo sistema. Tal fenômeno decorre, fundamentalmente, do excesso de informações disponíveis num determinado espaço de tempo. Há muita informação concentrada, muitos ângulos para serem abordados e pouca capacidade de aproveitamento e verticalização dos fatos. Menor número de informações qualitativas é melhor que maior número de informações quantitativas.

c) Pela concentração nos projetos simples que mexem com o cotidiano

As grandes questões e os grandes debates pouco chegam ao cidadão comum das cidades e do interior do País. Seus interesses se relacionam a questões simples, do dia-a-dia como: pagar a construção da casa ou aluguel; tirar financiamento; aposentadoria; melhoria salarial; aumento dos gêneros alimentícios. Os projetos do Governo nessa área devem ser melhor apresentados, em termos de comunicação. Por melhor apresentação, entende-se o aproveitamento completo da mídia do Governo, a conversa do Presidente pelo rádio, entrevistas de Ministros e também opiniões do povo.

d) Por ações conjugadas e paralelas

O esforço de comunicação não basta para restaurar o clima de confiança do Governo. Será necessário um feixe de ações políticas e econômicas, que possam vir a ter repercussão social, mesmo que sejam pela simplicidade.

As ações podem se dar ao nível:

- *da fiscalização* – com reforço do sistema de fiscalização, de modo que se instaure novamente o clima de rigor e punição e de integração com Governos Estaduais e Municipais;
- *economia popular* – medidas simples que possam repercutir no dia-a-dia dos estratos periféricos das grandes cidades;
- *classe média* – algum incentivo à classe média, ou apelos diretos de comunicação numa linha de sólida argumentação.

e) Por uma identidade-mor do Governo

O ponto de partida para o estabelecimento da política de comunicação é a montagem do conceito que o Governo deve passar para a opinião pública. Muitos dos problemas que permeiam a administração estão contribuindo para ofuscar a identidade do Governo Sarney.

E a identidade do Governo é sua opção pelo social, traduzida em atos, gestos e decisões. No entanto, tal identidade foi quase por completo desfigurada por questões como duração do mandato presidencial, sucessão presidencial, jogo de interesses partidários, etc.

Impõe-se redimensionar o conceito do Governo, com suas palavras e conceitos-chave, priorizar os pontos que devem receber ênfase na comunicação,

rebaixar os ângulos que atrapalham a imagem governamental. Tal decisão deve ser tomada pelo sistema de comunicação do Governo, a partir da orientação do Presidente da República.

Decidida a identidade a ser projetada na opinião pública, a máquina de comunicação governamental trabalhará naquele sentido, formando o composto que se planejou para a imagem do Governo.

f) Por uma sólida articulação política

Pode-se dizer que o sistema de comunicação governamental padece das falhas da articulação política, na medida em que o Governo se apresenta perante a sociedade com imensos vazios num setor que lhe deveria dar cobertura. Desprovido de sua base política, o Governo teria, necessariamente, de costurar o plano social, deixando o plano político para trás.

No momento, porém, em que as bases sociais se refluem criando algum distanciamento, o Governo, além de procurar recuperar os veículos, deve procurar fortalecer a integração com a área política. A tentativa de montagem de um sistema de apoio político parece ser conveniente num momento como o que se vive, de muitas dúvidas sobre a configuração partidária.

g) Por uma geopolítica da comunicação governamental

A área de comunicação deve levar em conta o conceito dos círculos concêntricos, pelos quais as ações do Governo repercutem, de maneira mais intensa nos grandes centros urbanos, chegando, posteriormente, à periferia.

Nesse sentido, deve estabelecer uma geopolítica de comunicação, que contemple, prioritariamente, o Sudeste do País, região que concentra mais de 70% da indústria cultural e registra os maiores valores e níveis de grandeza nacional, como a classe média mais forte, o maior agrupamento operário e estudantil, o maior aglomerado industrial-comercial, os mais fortes segmentos intelectuais e de geração de conhecimento técnico-científico, a mais forte estrutura de lazer, os mais organizados grupos de pressão e o mais intenso polo de irradiação de opinião.

A priorização do Sudeste significa, em termos de ação governamental e comunicação:

- contatos mais estreitos com lideranças da região;
- melhor utilização do potencial comunicativo da região em torno dos feitos do Governo;

- implantação em São Paulo e Rio e Janeiro de núcleos de comunicação profissionalizados, que possam servir de cadeia transmissora e receptora de comunicação e integração com o universo institucional.

Isto representa a montagem de um amplo esquema de consulta social.

h) Por um envolvimento social mais amplo e efetivo

A consulta permanente à sociedade pode ser uma eficaz canal de comunicação ascendente. Tal consulta pode se efetivar por meio de programas especializados nas áreas de educação, habitação, alimentação, energia, transportes. O Governo convida líderes e expressões de vulto na comunidade, que se manifestarão, constantemente, sobre programas governamentais. Assim, o Governo institui um programa permanente de consulta social.

i) Por uma apresentação planejada dos programas governamentais

O planejamento de um programa governamental requer, entre outras tarefas:

- definição clara do programa;
- calendário de preparação da opinião pública;
- alocação de canais, formas, processos e pessoas;
- ordenamento das formas de apresentação do programa;
- decisão sobre sistema de consulta social;
- convocação da mídia;
- plano de implementação da comunicação;
- sistemas de avaliação e controle.

j) Por uma redefinição de políticas para campanhas publicitárias

A redefinição de políticas para campanhas publicitárias deve levar em conta o novo quadro social. Aconselha-se a adoção de princípios e valores como:

- evitar personalismos;
- evitar comunicações ufanistas, autoritárias;
- dar um tom substantivo e informativo às campanhas;
- privilegiar as competências técnicas, evitando o amadorismo;
- descentralizar decisões sobre acesso às contas, deixando aos Ministérios e empresas posições sobre agências e campanhas, ficando o sistema de comunicação do Palácio do Planalto encarregado da coordenação

denação geral, a fim de preservar os valores e conceitos-chave do Governo;

l) Pela institucionalização do papel do "ombudsman" (ouvidor) da comunicação

Freqüentemente, o sistema de comunicação governamental vê-se perdido no emaranhado de afazeres e rotinas. Não há tempo para planejamento e sistematização de atividades. Aferem-se os problemas, analisam-se as necessidades, mas pouca coisa é implementada.

Para solucionar em parte tal problema, sugere-se a institucionalização do papel do "ombudsman", uma figura que trabalharia no sentido de detectar questões, problemas, situações. Apresentaria relatórios constantes com soluções para os problemas de comunicação e seria uma espécie de intermediário entre os diversos departamentos e setores do sistema de comunicação, auscultando posições, verificando estrangulamentos, examinando os fluxos da comunicação governamental.

3 - * POR UM MELHOR DESEMPENHO DA SEDAP

3.1 - A SEDAP e a Reforma

O Ministério/Secretaria de Administração pode ter o seu espaço de vida dividido em três fases. A primeira fase foi a de sua *implantação* e, como pode acontecer em casos de nascimento, alguma turbulência permeou seus primeiros passos.

Assim é que o Ministério, nivelando coisas importantes e questões adjetivas, administrava a massa imobiliária do Governo, passava a limpo a numeração dos carros e mordomias, disputava com o antigo Ministério da Desburocratização e atirava as primeiras idéias em direção de uma reforma da máquina governamental. Era o antigo DASP, com um Ministro forte, político, à frente.

A segunda fase pode ser caracterizada como a de *crescimento* com a agregação da SEMOR, Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, transferida da SEPLAN e o antigo Ministério da Desburocratização, incorporado ao Ministério da Administração. Seus contornos desvendam uma imensa vontade política de se fazer uma Reforma Administrativa e, como arcabouço, uma grandiosa e dispersa Comissão Geral da Reforma, composta por algumas "sumidades" e outras figuras de menor porte.

O Ministério, de alguma forma, ganha suporte técnico, mas continua a passar para a opinião pública e para os níveis internos do próprio Governo o sentimento de que está trabalhando de forma insuficiente. Projetos muito complexos são discutidos, questões sérias atinentes ao funcionalismo são enfrentadas, as falas começam a jorrar abundantemente na mídia, criando uma expectativa de significativas e definitivas mudanças.

No entanto, apesar desse esforço de integração e ajustamento, o Ministério da Administração parece ter oferecido à opinião pública muito mais que poderia dar. Como é natural nas fases de crescimento, dá-se um passo muito maior que as possibilidades. O nível de expectativas aumentou, o Ministro Alufio Alves, de maneira fluente e clara, atendeu aos apelos e contundências da mídia, foi à TV, aos jornais e emissoras de rádio, esclareceu, ponderou e deu quase tudo por concluído.

Mas aí as coisas começaram a acontecer, gerando uma grande confusão. A SEPLAN, o Gabinete Civil, a Consultoria Geral entraram na história da Reforma, o discurso reformista passou a ter muitos pais, elevado grau de barbúrdia embaralhou a situação, a imprensa aproveitou para acender mais a fogueira, o Ministério defendendo posições contrárias à SEPLAN e esta recuando, etc. Pode ser que, internamente, não existisse tanta discordância, mas o certo é que a opinião pública foi presenteada com um embrulho de cores não muito harmônicas.

E o fim da segunda fase do Ministério termina com anúncios tênues, confirmados por todas as áreas, de que a Reforma, enfim, está por vir, em setembro de 1986. Mas ninguém tem certeza sobre o porte da Reforma, qual sua substância e seus efeitos.

É com essa situação em vista que se inicia a terceira fase do Ministério da Administração com a sua *transformação em Secretaria de Administração*. Essa terceira fase merece uma análise acurada, a fim de que a Pasta possa encontrar, de maneira definitiva e sólida, seus rumos. Vamos chamar essa fase de *consolidação e maturidade*.

A estrutura de comunicação criada para projetar interna e externamente as ações do Ministério, no que concerne à Reforma Administrativa, esteve aparelhada para dar cobertura às demandas, com Revista, Jornal e assessoria de imprensa. Sofreu, no entanto, as injunções decorrentes da falta de agilidade que tomou conta do sistema público de administração. Em sendo assim, não foi exigida como poderia ter sido, apesar do imenso esforço que realizou para criar uma consciência de Reforma. De um modo geral, o Ministério passou para a

opinião pública a idéia de que sempre esteve a reboque dos fatos – principalmente no que diz respeito à reforma administrativa. Em situações envolvendo questões de salários do funcionalismo, esteve à frente do processo.

O balanço desses três anos aponta para alguns ângulos, visíveis a partir de uma leitura da imprensa: preocupação com enxugamento da máquina administrativa, questões salariais e carreira do funcionário público; preocupações com coisas pequenas e grandes, ao mesmo tempo, criando-se alguma confusão entre o acessório e o fundamental; falta de iniciativa na área de reforma administrativa; Fazenda e SEPLAN estiveram à frente da Secretaria de Administração em diversos aspectos relacionados à Reforma; a falta de clareza sobre o real papel da Secretaria em relação à Reforma; subordinação de questões importantes como sistemas e processos da administração pública federal a questões rotineiras do antigo DASP, tornando o órgão visível por conta de preocupações menores, etc.

O lançamento da ENAP e CEDAM como sementes de um processo de formação de quadros, o início de prestação de serviço do Ministério aos Estados, por meio de assessoria aos novos Governos estaduais, e "last, but not least", o Plano de Carreira e seus projetos correlatos, Plano de Retribuições e novo Estatuto do Servidor Público, aparecem agora como tentativas de reconstruir o Serviço Civil do País.

3.2 – Por uma nova SEDAP

A partir dessas observações acredita o Autor ser necessário à Secretaria de Administração Pública perseguir um realinhamento em seu comportamento operativo a fim de que possa realçar sua missão mais nobre e significativa, que é a de promover na administração pública um sentido de modernização, aperfeiçoamento e qualificação.

Para cumprir essa missão, propõe o Autor um abecedário de ação onde se alinham as seguintes estratégias:

a) Assumir a vanguarda do processo

- A Secretaria deve se engajar na consolidação de sistemas, métodos, projetos e idéias. Para efetivação dessa meta, a Secretaria de Administração precisa assumir, efetivamente, a vanguarda do processo de reformulação, modernização, aperfeiçoamento e agilização do aparelho burocrático.

b) **Trabalhar com idéias centrais**

- A Secretaria de Administração precisa trabalhar com *idéias centrais*, fortalecendo programas e projetos prioritários, procurando, com insistência e de maneira permanente, fazer valer seus objetivos, a fim de ganhar mais transparência e identidade perante o público interno e a opinião pública.

c) **Ordenar prioridades**

- A ordenação de prioridades deve ser preocupação constante, principalmente pelo fato de que a Secretaria de Administração ainda passa para a opinião pública uma imagem horizontalizada, isto é, de uma estrutura que enfrenta questões de *atacado* e *varejo*, numa mescla que acaba por diminuir o peso e a importância do órgão.

d) **Realçar valores positivos**

- Do ponto de vista de substância, os serviços, atividades e projetos que dizem respeito ao enxugamento da máquina, agilização de processos, simplificação de situações e formulação de mentalidade gerencial agregam valores altamente positivos. Recomenda-se, portanto, a apresentação ordenada e sistemática de conceitos que traduzam tais valores, a fim de que a opinião pública possa divisar claramente uma linha vertical de atividades.

e) **Ter iniciativa**

- Um órgão com a responsabilidade de gerir sistemas de administração pública precisa ter iniciativas originais, onde desponte a criatividade das soluções. Carece a Secretaria de idéias arrojadas, fato que a coloca, inevitavelmente, a reboque de outros Ministérios, em matéria de administração pública. Será de todo conveniente retomar a liderança do processo, com arrojo e iniciativa.

f) **Mudar o eixo das ações**

- A Secretaria tem desenvolvido suas atividades guiada pelo sentido direcional de *dentro para fora*, isto é, do centro de decisões para a máquina burocrática. Tal prática enfrenta, constantemente, o ônus de pressões e reações, gerando, concentricamente, polos de oposição, desgaste e descrédito, principalmente quando medidas tomadas não dão resultados;

- Aconselha-se, na medida do possível, alterar o eixo direcional de algumas ações da Secretaria, incorporando-se o sentido de *fora para dentro*, isto é, da sociedade ou da máquina burocrática para o centro de decisões. Isso significa, na prática, tomar decisões com base na consulta e no consenso e implementação de medidas que envolvam, conscientemente, os funcionários, que, dessa forma, possam ser francamente favoráveis às decisões tomadas.

g) **Criar suportes de indução e reforço**

- A criação de uma mentalidade de Reforma deve sair do plano abstrato para o concreto. O processo de mentalização e conscientização necessita de suportes de indução e reforço, que, fundamentalmente, envolvem a mídia impressa e eletrônica (veículos próprios do Ministério e mídia massiva governamental e particular) e efetivo apoio e engajamento de entidades de sociedade civil. Uma política de estabelecimento de tais suportes se faz necessária, a partir das redefinições conceituais da Secretaria.

h) **Propor formas de cooperação com instituições**

- A premissa acima enseja a abertura da Secretaria para novas formas de cooperação e efetivação de contatos para a mídia impressa e eletrônica e com entidades da sociedade (Institutos, Escolas, Universidades, etc.), por intermédio de convênios e outras modalidades de ação conjunta com vistas à concretização da idéia central de melhoria e aperfeiçoamento dos sistemas de administração pública.

i) **Transformar a FUNCEP em prestadora de serviços**

- Uma das formas de atender à recomendação anterior é transformar a FUNCEP em uma grande prestadora de serviços, uma "fábrica" de sistemas e modelos, atendendo a exigências específicas de órgãos estaduais e municipais, oferecendo equipes de consultores especializados e altamente capacitados a todas as demandas da administração pública local.

j) **Transformar a ENAP em centro de excelência nacional**

- Um dos destaques de visibilidade da Secretaria pode ser a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Ela precisa tornar viável a meta de formação dos quadros, liderando e plantando a semente de

uma nova consciência na administração pública. A ENAP deve mais que receber funcionários e ministrar cursos, abrir uma locução permanente sobre administração pública, formar convênios com outras entidades, lubrificar com idéias criativas e novos sistemas o aparelho governamental, num *continuum* de vitalidade e busca de valores positivos.

l) Capacitar recursos humanos

- A Secretaria deve investir maciçamente na qualificação dos atuais quadros da administração pública federal, procurando consolidar o CEDAM – Centro de Desenvolvimento da Administração Pública, com a finalidade de dar-lhe escopo básico de funcionamento e proporcionar-lhe eventual possibilidade de expansão através de descentralização regional.

m) Proporcionar consultoria de organização

- Transformar setores e áreas da Secretaria de Administração em verdadeiros polos de consultoria, justificando a sua natureza técnica e oferecendo aos outros Ministérios e órgãos públicos federais um sistema de consultores, o que servirá para, definitivamente, consolidar a imagem da Secretaria entre seus pares.

n) Induzir a opinião pública como meio de pressão

- A opinião pública deve ser permanentemente mobilizada para se engajar no projeto de modernização da administração pública, funcionando como vigorosa pressão contra sistemas arcaicos. Deve-se, porém, ter o cuidado de ajustar as medidas de pressão da opinião pública, a fim de que o público interno não interprete as críticas sociais contra o obsoletismo como críticas à Secretaria de Administração;
- Nesse sentido, aconselha-se que a Pasta assumam a iniciativa de convidar a opinião pública a criticar os sistemas que não funcionam.

o) Reavaliar esquema de comunicação

- A Secretaria deve propor o redirecionamento do esquema de comunicação, trabalhando-se doravante com o conceito de *permanência* da reforma/modernização da administração pública. Isso significa um redirecionamento nos projetos atualmente existentes – a Revista e o Jornal da Reforma, que passarão a se constituir em veículos para forma-

ção de uma ideologia em torno da Reforma e não apenas em canais para transmissão e interpretação dos projetos em andamento.

p) Articular eficientemente a comunicação

- Será necessário um trabalho bem articulado de comunicação para que a Secretaria de Administração e opinião pública sejam posicionadas de um mesmo lado e não como polos em oposição. Frases indutivas, chamarizes, “slogans” podem ser usados nos papéis governamentais usados pela malha governamental, campanhas de utilidade, do tipo *marketing social* (“Poupe energia, ganhe tempo, atenda rapidamente”; “Você também é responsável pelo bom funcionamento do Governo”; “Não deixe as coisas para amanhã”; etc.).

q) Incentivar a criatividade

- A Secretaria deve procurar incentivar a criatividade no seio do funcionalismo público, adotando-se o exemplo da iniciativa privada da premiação por boas idéias, sugestões, produtividade, etc.

r) Avaliar sistematicamente a Administração

- É perfeitamente possível criar sistema simples e permanente de avaliação da administração pública federal, por órgão e setor de atividade, estabelecendo-se critérios para detecção de distorções, erros, qualidade e produção, etc. A administração pública federal precisa ter sistemas permanentes de avaliação, que farão diagnósticos periódicos para o nível decisório.

s) Fazer avaliação da SEDAP

- Propor a avaliação sistemática da Secretaria, com reuniões periódicas para exame de pontos negativos e positivos. Será interessante avaliar os aspectos que realçaram o antigo Ministério, atual Secretaria de Administração e aqueles que contribuíram para a imagem negativa.

t) Promover reuniões inter-setoriais

- Além disso, é importante realizar reuniões inter-setoriais de equipes da Secretaria para ajustamento de linguagem e troca de pontos de vista e opiniões, inclusive para explicitação correta do que *pode* ou *não pode* ser divulgado, porque se tem a idéia de que a Secretaria não apresenta coerência a respeito de tal questão.

u) Promover intercâmbio a nível nacional

- A partir da implantação do CONAP – Conselho Nacional de Administração Pública – a SEDAP deve promover um efetivo intercâmbio com os Estados e, futuramente, com os Municípios. Uma área inicial para esse intercâmbio, por exemplo, pode ser a do Cadastro de Servidores. Necessita-se de um banco de dados que dê um perfil realmente nacional dos recursos humanos empregados pelo Governo em todos os níveis.

v) Contratar consultoria externa

- A consultoria externa, além do conhecimento, pode proporcionar ao Serviço Público a mentalidade técnica para promover a Reforma. Assim, a adoção do sistema de consultores externos com visões externas e profissionalizadas, pode oferecer contribuições rápidas, eficientes e consistentes para as necessidades da Secretaria como coordenadora do processo de Reforma.

x) Partir para mais ação e menos planos

- A fase política-institucional vivida pelo País aconselha uma opção estratégica por ações concretas e muito trabalho, ao invés de planos fantasiosos e idéias mirabolantes. Em todos os níveis governamentais, nos Estados ou plano federal, cobra-se mais ação e menos idéias. A pasta já tem a essa altura, um bom acervo de projetos, programas e opções conceituais. O Plano de Trabalho da SEDAP para 1988 já definiu, claramente, 6 programas e 30 projetos prioritários que devem ser implementados no decorrer deste ano. O momento sugere que se dê encaminhamento concreto ao planejamento administrativo.

z) Reforma/Modernização

- Por fim, a Secretaria deve trabalhar, de forma mais organizada, a necessidade de consolidar o conceito de reforma/modernização do Estado, envolvendo de maneira mais direta e participativa o funcionalismo público e a sociedade. Pode-se pensar, a título de exemplo, num sistema do tipo Caixa de Sugestão para a Reforma com distribuição e organização de uma sistema de coleta de idéias em todas as representações públicas federais. Ou ainda, reativar as Comissões Setoriais de Reforma Administrativa que começaram a deslanchar em fins de 1985/início de 1986 e que tiveram suas atividades interrompidas pela

mudança de estratégia da Reforma que ocorreu em fevereiro/março de 1986, com a adoção do Plano Cruzado.

4 – POR UMA NOVA PROPOSTA DE REFORMA

4.1 – Os novos modelos conceituais de organização

As teorias modernas de organização foram elaboradas em países industrializados, sobretudo os Estados Unidos e se exprimem em alguns conceitos teóricos já suficientemente discutidos no Brasil, com a denominação de Administração por Objetivos, Desenvolvimento Organizacional e Análise de Sistemas. Apesar dos enfoques diferentes de cada uma dessas correntes, no conjunto elas indicam os seguintes impactos nos modelos organizacionais anteriores:

- estabelecem uma ruptura no modelo de organização burocrática, caracterizada pela especialização e impessoalidade dos cargos públicos e de estruturas rígidas estabelecidas por especialização de função, processo ou clientela;
- dão maior ênfase ao produto ou objetivo da ação final do Estado, ou seja, o conceito de eficácia sobrepondo-se ao de eficiência;
- preconizam tipos de organização flexíveis e adaptáveis, sem muitos riscos ou carentes de subordinação hierárquica, como é o caso da organização matricial;
- enfatizam o valor das pessoas em contraposição ao conceito de cargo;
- induzem a uma participação maior dos membros da organização na condução administrativa;
- induzem a um tipo de organização de equipes interdisciplinares;
- evidenciam a necessidade de melhoria dos membros da organização em termos de profissionalização e preparo para as funções de natureza executiva.

Entende-se que as condições básicas que possibilitam ou forçam a introdução dos modelos são:

- do ponto de vista organizacional, o gigantismo das organizações, a complexidade do sistema decisório e as mudanças rápidas da sociedade e da tecnologia, o que determinou, basicamente, um processo de descentralização das organizações e a necessidade de criação de fórmulas de correção dos rumos da organização, com base nos objetivos referidos;

- do ponto de vista psicológico e sociológico, além de impulso natural de todos os indivíduos, no sentido de uma necessidade de reconhecimento e de participação,, deve-se considerar os fatores que ativam a tendência, como, por exemplo: tradição cultural, formações básica e profissional e evolução das técnicas gerenciais.

Assim, pode-se dizer que existem as pré-condições necessárias no Brasil, para adoção dos novos modelos organizacionais, pois já foi apontada a tendência geral de descentralização, quer a nível burocrático, quer a nível institucional, grandemente reforçados pelo processo de redemocratização de nosso país, pela reforma tributária e pela nova Constituição.

Entende-se pois, que existe uma tendência no sentido de uma ruptura com o modelo de organização tradicional, funcionando o sistema para uma descentralização maior e uma adoção de técnicas gerenciais caracterizadas por um instrumental bastante sofisticado. No entanto, diante das peculiaridades culturais, a mudança possivelmente desenvolver-se-á a partir dos princípios propostos nos novos modelos (já incorporados à doutrina brasileira de administração), dentro de um processo adaptativo.

Fixados estes pontos de tendência, considera-se que o encaminhamento de uma nova estratégia de reforma/modernização administrativa teria as seguintes características:

- a reforma (ou outro nome que se queira adotar) acompanharia a programação governamental e estaria voltada para a eficácia, sem descuidar dos aspectos de eficiência;
- desta forma, a reforma deve ser entendida como um instrumento de viabilização do planejamento, ou seja, instrumento a serviço da efetivação de planos, programas e projetos;
- o processo decisório da reforma estaria relativamente descentralizado, pois a ênfase à eficácia e aos produtos finais exige conhecimentos específicos sobre a área em reorganização, contra-indicando a fórmula centralizada;
- a atividade de reforma é complexa e multifuncional, porque lida com mudança e exige aplicação interdisciplinar, especialmente de outras ciências sociais, além da administração;
- do ponto de vista de instrumentação, a ênfase seria no sentido de realização de intensos programas de desenvolvimento sistemático de pessoal, com o objetivo de preparação de executivos, planejadores e profissionais especializados de um modo geral.

A importância do desenvolvimento de recursos humanos é inegável para a realização dos objetivos da reforma administrativa e é enfatizada em diversos capítulos no decorrer deste trabalho.

4.2 - Uma Tipologia de Reforma

No entendimento deste trabalho, boa parte dos fracassos das reformas/modernizações administrativas pode ser imputada à falta de um entendimento correto do problema. A teoria administrativa ainda não atingiu a maturidade e sua aplicação nem sempre é a mais correta, mas, bem utilizada, pode ajudar a chegar a soluções.

Há vários modelos de concepção de reforma/modernização administrativa, entre os quais cabe salientar: o *modelo ideal*, o *legal*, o *tecnocrático* e o da *simplificação*.

O *modelo ideal* inspira-se em concepções globais, geralmente explícitas, do homem e/ou da sociedade. Ele é a fonte de grande parte dos processos de tentativas de reforma/modernização, porque é conduzido por pessoas que podem ter grande conhecimento de administração, mas não conseguem dominá-la suficientemente para uso prático: projeta, então, modelos ideais de acordo com a teoria, mas que não se coadunam com a realidade política. Chega-se a soluções brilhantes, mas inviáveis. Pretende-se que a administração funcione idealmente e com isso pouco contribuem para a melhoria do que existe.

Esses modelos ideais podem, no dizer de Debrun⁽³⁹⁾:

- refletir a adesão a valores transcendentais;
- ou basear-se em fatos, encarados à luz de uma análise sociológica e/ou histórica, econômica, política, geográfica e de caráter geral;
- ou, ainda, comportar simultaneamente referência a valores transcendentais e a fatos.

Na base dessas concepções, os projetos são também globais nas suas pretensões e gerais, pouco objetivos, na sua formulação. São projetos pouco flexíveis que não procuram adaptar-se à realidade. Sugerem, assim, a vontade de impor determinadas instituições, ainda que não estejam bem acolhidas ou caiam na indiferença geral.

O *modelo legal* é de que a reforma/modernização administrativa se resolve pela sua determinação legal, ou seja, pela aprovação de lei da reforma administrativa. O Decreto-lei nº 200 do Governo Federal foi um enorme passo para a

reforma administrativa federal, a qual, entretanto, praticamente parou af. Uma das reformas mais extensas e de maior profundidade realizada na administração pública foi a do Estado de São Paulo que não teve uma lei geral. A lei, no caso da reforma administrativa, é mera institucionalização jurídica de alterações ou determinações, cuja validade ou cumprimento é função de sua eficiência e eficácia e não apenas de sua forma legal.

O *modelo tecnocrático* subsiste porque os tecnocratas não acreditam na especificidade dos problemas de administração pública; além do mais, acreditam que a eventual especificidade do seu conteúdo não deve acarretar nenhuma particularidade quanto à forma do seu treinamento. O tecnocrata proclama que a reorganização de uma Secretaria de Educação não é diferente de qualquer outro problema de organização. Há, portanto, a ignorância ou o desprezo, em relação a peculiaridades sócio-históricas da comunidade da qual se trata de melhorar o sistema.

O tecnocrata subestima, por exemplo, o peso específico da realidade educacional e do seu contexto sociológico e não vê necessidade de os educadores desempenharem um papel essencial no planejamento da expansão da rede educacional. Ou, ainda, de acordo com Debrun⁽⁴⁰⁾, analisando as reformas nas Secretarias de Educação, como variante, no outro extremo, o reformismo utópico dos educadores puros caracteriza-se por:

- ênfase dada ao conteúdo educacional;
- relativa ignorância da necessidade, natureza, modalidades, instrumentos e condições administrativas e financeiras do planejamento;
- ignorância dos mecanismos e processos que, mesmo sem planejamento, poderiam melhorar o rendimento rotineiro da máquina educacional;
- despreocupação em relação aos custos das medidas propostas e quanto aos meios de alcançá-las;
- crença implícita ou explícita de que os gastos educacionais têm prioridades sobre os de qualquer outra área;
- incompreensão, semelhante à do tecnocrata, dos fatores sócio-institucionais e sócio-psicológicos, que podem dificultar a implementação da reforma;
- conseqüente rigidez em relação à situação atual.

Logo, tecnocratas e educadores evidenciam, em comum, uma dupla insuficiência:

- falta de percepção sociológica do contexto da educação;

- pouca capacidade em captar os anseios da base na reformulação das Secretarias.

Por último, existe o *modelo de simplificação* do problema que julga que a reforma/modernização administrativa possa ser resolvida com poucos recursos ou sem uma extensa programação. Admite-se que a construção de uma usina hidrelétrica leve de três a sete anos, mas julga-se que o problema administrativo possa ser resolvido em meses, ou, ainda, consagra-se o princípio de que a reforma administrativa se constitui em mera tarefa de *arrumação de casa*. Ao final, pode-se chegar a uma organização esteticamente bem concebida, mas que não atende às suas finalidades.

"Finalmente, deve-se considerar que, mesmo no Brasil, apesar de relativamente nova a profissão de administradores públicos e de empresas, há um excesso de projetistas de reforma/modernização administrativa, porque todos se julgam detentores de idéias geniais para soluções de problemas administrativos, como do tipo *mandar todo mundo embora*. O que falta são "implantadores de medidas de reforma" no dizer de Hori⁽⁴¹⁾.

No entendimento deste trabalho, a reforma/modernização administrativa não é problema técnico, mas político, entendido como de decisão superior do governante. O que é organização senão a distribuição de competências e de atribuições entre pessoas e órgãos para execução de fins determinados? Organizar constitui, pois, uma etapa de planejamento e só tem sentido como tal.

Ao dirigente público, como executivo, cabe, evidentemente, considerar quais são as diretrizes de sua administração e, conseqüentemente, quais as suas prioridades. Definidas as diretrizes e prioridades, quais os programas que deverão ser desenvolvidos, que resultados se pretende obter e quais os recursos disponíveis ou obtíveis para a execução desses programas. Feitas essas considerações, buscará os recursos adicionais necessários e disporá dos existentes de forma a melhor atender à execução de seus programas.

A administração constitui-se de dirigentes e de blocos de órgãos que executam serviços. Esses blocos devem ser dispostos, reunidos, desagregados, de acordo com as diretrizes de planejamento. Não existe uma organização padrão e impessoal. Todas elas são pessoais e somente assim podem funcionar porque o homem não é um robô que possa ser programado de acordo com o desejo dos técnicos.

Portanto, a tarefa principal da reforma/modernização administrativa está na escolha das pessoas que irão ocupar as funções diretivas e na determina-

ção de suas competências, capacidade de decidir e atribuições. Pode assim o dirigente alocar seus auxiliares diretos ou imediatos, conforme os cargos, as competências e atribuições existentes, ou alterá-los segundo a sua orientação de centralização ou descentralização, de prioridades setoriais etc.

4.3 – A Reforma do Estado

No período mais recente da história brasileira, o Estado tem sido apontado como o grande responsável pela crise econômica que teria sua origem, especialmente, no déficit público. O tamanho da máquina administrativa, o excesso de servidores, a superposição de órgãos e entidades são muitos dos aspectos questionados diariamente pela imprensa e pela sociedade.

Na realidade, os debates sobre o tema são empíricos e primários. Paradoxalmente, a crise administrativa latino-americana tem sua origem na debilidade do Estado como administrador e na exploração desta debilidade por setores com interesses corporativos. O mito do Estado todo-poderoso no Brasil e na América Latina é falso e está associado aos regimes militares característicos da história desta região.

A intervenção do Estado é registrada em todos os países do mundo e nem sempre com a imagem da ineficiência nos serviços ou de sugadora de recursos públicos. Depende do estágio de desenvolvimento no país. Vamos comparar, em alguns aspectos, o Brasil com outros Estados contemporâneos.

No conjunto de países com forte presença do Governo nos chamados serviços sociais, é o Brasil o que exhibe a relação mais modesta entre o número de servidores e a população economicamente ativa. Alguns números do Relatório do Banco Mundial em 1986 indicam o seguinte quadro: Brasil 11%; França 18,5%; Costa Rica 19,5%; Venezuela 21,4%; Argentina 22%; Alemanha Federal 22,5%; Uruguai 23,1% e Suécia 38%.

Os países da Comunidade Econômica Européia, locomotivas da sociedade industrial, exibem uma média de 66,5 servidores por 1.000 habitantes. Os Estados Unidos 58,1 por 1.000 habitantes e o Brasil computados inclusive os servidores estaduais e municipais não ultrapassa o número de 40 servidores por 1.000 habitantes.

O problema, agora, é estrutural e não mais conjuntural como ocorria na década de 30. Ele surgiu desta crise que se abateu na América Latina, na dé-

cada de 80. De 1981 até 1985, os países latino-americanos, todos eles absolutamente necessitados de capitais, exportaram capital, na forma de juros da dívida externa, no montante de 161 bilhões de dólares. Nestes mesmos anos, o PIB per capita caiu 20,9%, e os investimentos reduziram-se em 8,9% conforme dados da CEPAL.

O Estado brasileiro é pobre e reflete uma sociedade também pobre, como ocorre nos demais países da América Latina. Nesta região, segundo a UNICEF, a pobreza aguda atinge 40% da população e em 1985 morreram por dia três mil crianças, ou um milhão ao ano “por causas que podiam ter sido evitadas”. Neste quadro, o poder público adquire importância muito grande no âmbito da economia. O papel do Estado é estratégico no processo de superação do subdesenvolvimento. Enquanto se mantiverem os desníveis sociais tais como se apresentam hoje, o Estado continuará sendo um grande investidor e um grande empregador. É exatamente por isso que precisamos de uma reforma do Estado.

Na realidade, já temos uma reforma do Estado em andamento. É a nova Constituição, que produzirá a reforma do Estado brasileiro. A sociedade construirá, a partir da nova Carta, o Estado corresponde ao seu nível político econômico e cultural. Cabe-nos, levar essa reforma à Administração Pública, através da mudanças de suas políticas, sistemas e procedimentos.

O Brasil tem hoje 1.577.481 servidores civis federais distribuídos entre a administração direta e indireta (estatais e autarquias). Eles significam um pouco mais de 1,1 por cento da população total do País (141 milhões) e representam 2,6 por cento de todos os trabalhadores ativos (59 milhões). São números abaixo das médias internacionais dos 12 países da Comunidade Econômica Européia e da maioria dos nossos vizinhos da América do Sul.

É importante registrar que o primeiro Cadastro Nacional do Povoal Civil da União realizado pela SEDAP em 1987 informa que 43% dos funcionários têm o nível escolar de Primeiro Grau.

Foi para modernizar essa máquina governamental obsoleta que o atual Governo elaborou um Sistema de Carreira e criou o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM) e a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). A criação deste sistema significa o fim do clientelismo eleitoral no

serviço público federal. A admissão no serviço público somente poderá ser feita por concurso. Depois da admissão, o CEDAM e a ENAP serão os meios de ascensão do funcionário dentro da carreira. Esta ascensão será feita por mérito.

Estas últimas iniciativas do Governo deverão corrigir a médio prazo os desequilíbrios entre administração direta e indireta e preparar gerencialmente o pessoal da administração direta para as funções básicas do Estado. O verdadeiro debate, portanto, é sobre o papel do Estado e, especialmente, sua capacidade gerencial. O que todos queremos é um Estado eficiente e eficaz, com capacidade gerencial de desestatizar ou de investir e de recuperar a imensa dívida que tem com 141 milhões de brasileiros que não recebem os serviços públicos pelos quais pagam com seus impostos.

Ao analisar o Estado, Bernardo Kliksberg⁽⁴²⁾ um dos principais teóricos latino-americanos da Administração Pública, apresenta as principais deficiências desse "Estado Herdado" na América Latina, que podem ser adaptadas ao caso brasileiro:

- a) em primeiro lugar, o aparato central do Governo apresenta uma rigidez absolutamente pronunciada, o que resulta deficiente em termos de capacidade de gestão. Um dos indicadores básicos de eficiência da teoria gerencial moderna é a flexibilidade organizacional e a capacidade de adaptação às mudanças que as estruturas burocráticas do governo não possuem. Essas estruturas foram implantadas a partir de modelos weberianos do começo do século que não se adaptam aos tempos de turbulência e incerteza que caracterizam os dias de hoje;
- b) em segundo lugar, o aparato estatal apresenta um baixo nível de articulações governamentais. O Estado no Brasil evoluiu conforme descrito no Capítulo II para uma situação dicotômica: de um lado a Administração Direta e Autárquica (às quais podemos acrescentar os Poderes Legislativo e Judiciário, com regras semelhantes de funcionamento, com exceção da remuneração de pessoal) e a Administração Indireta, descentralizada. A esses somam-se as Administrações Estaduais e Municipais, com suas especificidades. O setor descentralizado, estatal, cresceu a partir de tentativas de fugas ou "escapismos" das regras formais e burocráticas da administração central. Na realidade, a administração direta não teve condições de exercer o novo papel intervencionista do Estado, de promotor do desenvolvimento econômico nos países latino-americanos, e a solução foi criar empre-

sas públicas, de economia mista e fundações para atender às novas necessidades. Isto provocou a perda de coordenação e articulação entre a administração centralizada e descentralizada. É fato conhecido no Brasil que algumas empresas públicas têm maior poder político e econômico do que os Ministérios aos quais estão vinculadas. Somente a partir de 1981 com a criação da SEST tentou-se controlar, nem sempre com sucesso, o setor de estatais;

- c) em terceiro lugar, existem problemas técnicos sérios no modo como se processam e se tomam decisões e se formulam políticas públicas nos órgãos que têm essa função. Assim, por exemplo, o Parlamento carece, até hoje, de apoio técnico necessário à formulação e avaliação de políticas públicas. E com o sistema de planejamento governamental do Executivo desorganizado e marginalizado nos últimos anos, também o Governo se ressentiu de capacitação técnica para a elaboração e acompanhamento de políticas públicas;
- d) em quarto lugar, o aparato governamental mostra um profundo desentrosamento com a sociedade e os cidadãos. Não se estabeleceram mecanismos de participação dos cidadãos. Apesar da experiência bem sucedida, enquanto durou, do Programa de Desburocratização, a verdade é que não se tem hoje, no Brasil, instrumentos de garantia dos cidadãos no plano administrativo, apesar das normas legais e comissões existentes. Nem o CADE nem a CÓDICI exercem a contento esse papel;
- e) por último, o Sistema de Pessoal Civil somente agora começa a ser reconstruído, como o novo Plano de Carreira. Não existe uma política de pessoal desde a década de 70 quando o DASP perdeu poder. A questão de pessoal é decisiva para o aumento da produtividade, eficiência e eficácia do setor público e se tornou um projeto prioritário do atual esforço de Reforma Administrativa.

É por todas essas razões que o Estado brasileiro, assim como os demais Estados latino-americanos, não pode ser considerado um Estado todo poderoso. Apesar de seu papel como indutor e promotor do processo de desenvolvimento econômico e sua alta participação na geração do produto interno, ele é, na realidade, presa fácil de interesses corporativistas que o utilizam em detrimento de objetivos sociais mais amplos. Conforme estudo do Banco Central do Brasil⁽⁴³⁾, de 1976 a 1985 as transferências de recursos para os setores privados da economia foram da ordem de 153 bilhões de dólares, muito maiores que a dívida externa. Estas transferências são feitas através de subsídios e incentivos especialmente, além de pagamentos à assistência e previdência e, naturalmente, juros da dívida pública.

Assim, conforme assinala Kliksberg⁽⁴⁴⁾.

"Suas limitações técnicas lhe proporcionam uma capacidade de negociação restrita frente aos lobbies internos de grandes interesses e ante as pressões externas fortalecidas pelos processos de transnacionalização econômica".

É o mesmo autor que pergunta:

– *"Que tipo de Estado necessita a América Latina democrática no lugar do Estado Herdado descrito?"*.

E responde:

- a) as estruturas estatais deveriam ser altamente flexíveis, ao contrário da rigidez atual, para enfrentar as turbulências e incertezas dos dias de hoje. Isto implicaria em se deixar de lado a tecnologia clássica das reestruturações organizacionais e buscar novas formas como o gerenciamento de projetos ou a estrutura matricial, ao invés de detalhar organogramas, regimentos internos ou descrever funções;
- b) o perfil organizacional deveria estimular e provocar o pensamento estratégico. Assim, propõe-se uma busca de melhor monitoramento e integração com o meio ambiente e a revisão de procedimentos e práticas atuais ao invés de buscar efficientizá-los através de instrumentos modernos como o computador;
- c) em decorrência dessa busca de flexibilidade e estratégia, deve-se procurar desenvolver a capacidade do Estado de promover projetos multi-institucionais, projetos que logrem quebrar a barreira da departamentalização tradicional existente nas organizações burocráticas. A realidade é multidimensional e interdisciplinar e necessita de diferentes órgãos e entidades para sua transformação e mudança;
- d) em quarto lugar, o Estado moderno deveria incentivar a participação e a motivação dos seus servidores. Os modelos burocráticos tradicionais, pela sua impossibilidade e mentalidade, sufocam essa motivação. As organizações do futuro devem ser crescentemente participativas;
- e) um quinto ponto do perfil organizacional desse Estado do futuro é o estabelecimento de um intercâmbio absolutamente ativo com a sociedade e os cidadãos. Este é, aliás, um princípio básico dos regimes democráticos e é, também, uma exigência em termos de eficiência administrativa;

- f) uma decorrência desse ponto e, é claro, da própria crise que assola a América Latina, é a capacidade gerencial do Estado em um clima de "administração de escassez". Isto é tão mais importante na medida em que, por causa da crise, o Estado brasileiro fez uma opção por programas sociais que exigem capacidade gerencial porque são, essencialmente, programas multi-institucionais;
- g) por último, o Estado deve melhorar sua infra-estrutura institucional para o desenho de suas políticas públicas. O Estado brasileiro em particular e latino-americano, em geral, deve desenvolver condições de eficiência organizacional com adequados sistemas de conformação e suporte institucional para continuar desempenhando seu papel de indutor e promotor do processo de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que percorre o complicado caminho da integração regional.

4.4 – Como transformar o Estado

A proposta de reforma surge a partir do novo papel intervencionista que o Estado assumiu, no Brasil e na América Latina, após a década de 30 e da necessidade de melhorar a sua capacidade de gestão. E, na realidade, a percepção dessa necessidade levou os países da região a realizar, nos últimos trinta anos, amplos programas de reforma administrativa com resultados, no mínimo, duvidosos.

Mas a revisão desse papel do Estado e, especialmente, dos enfoques tradicionais de reforma se inicia na região a partir de uma reavaliação teórica e conceitual do transplante das noções de racionalidade e eficiência herdadas das sociedades industriais e assimiladas pelos países subdesenvolvidos da América Latina. São exemplos desse tipo de reavaliação, por exemplo, o ensaio de Salgado et alii⁽⁴⁵⁾ sobre "Políticas de Gestão Públicas e o papel do Estado na presente situação da América Latina e Caribe/1985" e o livro de Os-lak⁽⁴⁶⁾ sobre "Políticas Públicas e regimes políticos" ou, ainda, o Congresso Ibero-Americano sobre Sociedade, Democracia e Administração Pública⁽⁴⁷⁾ realizado em 1986 no Instituto Nacional de Administração Pública da Espanha e que congregou coordenadores e especialistas de Reforma Administrativa de toda a América Latina.

Mas a experiência mais interessante e integrada desse novo tipo de enfoque está sendo realizada na Venezuela. Nesse país, o Governo criou uma comissão que não se chama, como tradicionalmente acontecia na região, Comissão de Reforma Administrativa e sim, Comissão Presidencial de Reforma do Estado – COPRE. A Comissão parte do princípio de que a Reforma do Estado

é, essencialmente, política e, portanto, implica não só em reformar estruturas administrativas, mas também em reformar aspectos políticos básicos de funcionamento do Estado, o que resulta em redistribuições importantes nas correlações de poder dentro do Estado.

A COPRE é composta de 35 personalidades públicas de alto nível da Venezuela que representam as forças mais importantes dos país: os principais partidos políticos, a Central de Trabalhadores, os organismos empresariais, as universidades etc., em uma composição muito semelhante, até em número, à antiga Comissão de Reforma Administrativa que existiu na primeira etapa da Reforma Administrativa brasileira.

A idéia na COPRE é que a Comissão sirva de fórum nas negociações e acordos políticos que resultem imprescindíveis para chegar a mudanças em profundidade no aparato governamental. Uma das premissas de trabalho da COPRE é que não há reforma sem consenso majoritário. É importante ressaltar que nos seus projetos prioritários de mudança política e administrativa, a Comissão está procurando obter a participação dos cidadãos. Para isso, ela tem consultado os mais diversos setores e tem se transferido para diversas cidades do país a fim de recolher impressões e opiniões de forças vivas da Nação. Assim, por exemplo, como um dos seus produtos apresentou um projeto de "Acordo Nacional para a profissionalização da gerência pública", no qual recomenda, em síntese, que os cargos gerenciais básicos das empresas do Estado e os cargos de conteúdo gerencial muito acentuado do aparelho central sejam objeto de uma carreira gerencial orgânica, de caráter estável e baseada no mérito, onde a promoção está ligada a avaliações de rendimentos e os gerentes se preparem com visões nacional, democrática e de critério público.

Dentre as principais conclusões dessa Reforma do Estado na Venezuela ressaltadas por Gabaldon⁽⁴⁸⁾, vale a pena salientar:

- 1) A Reforma do Estado é um processo da maior complexidade, talvez um dos mais complexos que se possa encontrar; tradicionalmente, predominou na América Latina o enfoque formalista nas reformas administrativas: a mudança de estruturas e organogramas seria suficiente para anular a máquina estatal. As inúmeras experiências realizadas comprovam as deficiências desse enfoque tradicional;
- 2) A Reforma é um processo de mudança política e social onde se transformam as correlações de poder, interesses, atitudes, desenvolvimentos tecnológicos e níveis de capacitação, além dos organogramas. A modificação destes é uma pequena parte da mudança total;

- 3) Um outro tipo de conclusão é que o problema de reforma foi encarado na região com uma perspectiva normativista em oposição à perspectiva desejável que é a perspectiva heurística. Como diz Kliksberg⁽⁴⁹⁾ um dos principais teóricos da reforma da Venezuela, "a gestão eficiente de organizações complexas é um campo preferencial de experimentações social a nível internacional e há uma busca permanente de soluções a partir da investigação e da prova de novas tecnologias". Um enfoque heurístico, experimental, pode acrescentar alternativas relevantes à reforma;
- 4) Em quarto lugar, adverte-se contra as estratégias de reformas globais. A experiência latino-americana indica a necessidade de aplicar estratégia seletiva onde o esforço reformista se concentre em pontos estratégicos a partir da perspectiva de metas nacionais prioritárias;
- 5) Em quinto, coloca-se a necessidade de integração entre os sistemas de planejamento global e formulação de políticas e o sistema de desenvolvimento administrativo. São duas áreas no mínimo indiferentes quando não rivais. Os planejadores normalmente subestimaram a importância da capacidade de gestão disponível para cumprir a alternativa econômica eleita. Os reformistas administrativos tenderam a se encerrar na produção de meios para a reforma, sem conexão com o marco de planejamento no qual os meios da reforma se transformaram em fins. Inicia-se agora, na América Latina, a aproximação entre as duas áreas, através de esforços coordenados pelo ILPES (Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social), e o CLAD (Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento), com a realização do "Primer Encuentro de Planificación Económica y Gestión del Sector Público"⁽⁴⁹⁾ do qual participou o Autor;
- 6) Em sexto lugar, outra via importante é a superação do "despotismo ilustrado" ou seja, tratar de reformar o Estado através de um grupo qualificado que produz um plano de reforma. A ciência gerencial moderna caminha em outra direção. As reformas feitas de fora das organizações são ineficientes. A idéia é que a eficiência se obtém através da participação, no processo de reforma, de vastos segmentos sociais entre os quais ressaltam os funcionários e os próprios cidadãos;
- 7) Uma conclusão adicional é a especificidade tecnológica do problema público. Criou-se, na América Latina, a ilusão de que o problema público se solucionaria com soluções gerenciais extraídas mecanicamente do setor privado. A evidência empírica mostra que esse tipo de "transplante" tende a ser errôneo. Há peculiaridades na gestão

pública que requerem a adoção de tecnologias específicas, no momento adequado;

- 8) É importante para a América Latina superar o que Hirschman⁽⁶⁰⁾ chama de "fracassomania". Dizia este autor americano, analisando a América Latina que, na região se parte com freqüência da presunção de que todo projeto importante não vai ser levado a bom termo. Esta fracassomania leva à "profecia que se auto-realiza". Não há nenhuma razão técnica ou científica para por em dúvidas, por exemplo, que o sistema democrático é absolutamente capaz de produzir organizações eficientes e de manejá-las de forma adequada;
- 9) por outro lado, as experiências latino-americanas mostram as potencialidades dos processos de integração. É necessário superar os modelos de trabalho descoordenados e passar ao intercâmbio sistemático de experiências dos países da região que se encontram em situações muito semelhantes do ponto de vista administrativo. Assim, a realização de programas conjuntos de pesquisa de administração, ou ainda de formação de gerências públicas são áreas importantes de intercâmbio da região;
- 10) por último, é importante ressaltar que esse novo enfoque trata de transformar o Estado e não somente modernizá-lo. A modernização é apenas uma das dimensões da transformação necessária. O enfoque da Reforma do Estado é não somente técnico mas essencialmente político e social.

5 - À GUIA DE CONCLUSÕES (II)...

A Reforma do Estado não sobreviverá, como já aconteceu com as reformas administrativas anteriores, se não contar com o respaldo da população. Há que se costurar, irremediavelmente, a obra do Governo com aspirações sociais, o que significa, antes de mais nada, o exercício de uma prática democrática, porém esquecida nesse País de curta memória: a prática de ouvir os agrupamentos sociais e a própria sociedade, conforme menciona o Autor⁽⁶¹⁾ em obra anterior.

A Reforma do Estado precisa transformar-se num projeto global. Trata-se de um processo inesgotável. Reformar a máquina, procurar novos sistemas, racionalizar, sistematizar, enxugar, integrar, melhorar, aperfeiçoar, modernizar, incorporar novas tecnologias aos processos tradicionais - todos esses verbos fazem parte de uma mesma ação: a ação do Governo no sentido de, permanentemente, procurar transformações para sua maior eficiência e melhor prestação de serviços ao cidadão e à sociedade.

Assim, a Reforma do Estado não é um conjunto de leis e decretos. É uma meta global do Governo; conceituada desta forma, poderá se transformar em um fio condutor e uma obra nobre, que atravessará o espaço e o tempo sem se esgotar.

Para existir como tal, são necessárias medidas, decisões e atitudes. Por isso, a Reforma do Estado pode começar a delinear seus produtos iniciais, mas sem perder a sua conceituação, ou seu significado maior - um fórum permanente de debates, idéias e transformações.

Desta forma, evita-se a expectativa social, atenua-se o índice de frustrações. E, sobretudo, redireciona-se o sentido da Reforma do Estado deixando-a permanente, tirando-a do vazio e apresentando-a como algo que não depende apenas de atos e decisões do Governo, mas da vontade dos grupos sociais.

Aceitando-se as premissas acima, é fácil de entender porque a Reforma do Estado não deve ser conceituada como um pacote nem como alguns projetos de aperfeiçoamento de mecanismos que gerem a administração pública. Reforma do Estado é, antes de mais nada, um projeto permanente, um esforço social constante, um meta sólida que perpassaria Governos, atravessando os tempos, num processo dialético de transformações e renovações.

BIBLIOGRAFIA

- 1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 2ª edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1986.
- 2 MARCELINO, Gileno Fernandes. *Contribuições à Descentralização: um estudo dos Sistemas Estaduais de Ciência e Tecnologia*. FEA/USP, São Paulo, 1984.
- 3 BRASIL. Constituição Federal de 1967. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1967.
- 4 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.
- 5 MARCELINO, Gileno Fernandes. *Descentralização: um modelo conceitual*. Brasília, CEDAM-FUNCEP, 1988.
- 6 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1979.
- 7 FRAGA, Carlos. *Derecho administrativo*. 9ª ed., Buenos Aires, 1962.
- 8 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. op. cit.
- 9 WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. *Reforma Administrativa Federal: Passado e Presente*. Revista de Administração Pública, 8(2): 27-75, abr./jun., 1974.
- 10 DUTRA, Adhemar Ferreira. *Metodologia da Reforma Administrativa*. Revista da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 8(11): 41, nov., 1978.

- 11 MARCELINO, Gileno Fernandes. *Eficiência e eficácia*. Apostila. Departamento de Publicações da FEA/USP, 1981.
- 12 MARCOVITCH, Jacques. *Contribuição ao Estudo da Eficácia Organizacional*. São Paulo. Faculdade de Economia e Administração da USP. Tese de Doutorado, 1972, p.9.
- 13 MARCELINO, Gileno Fernandes. *Modernização Administrativa na Educação*. Faculdade de Economia e Administração. USP. São Paulo, 1979.
- 14 MARCOVITCH, Jacques. op. cit.
- 15 FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre, Globo, 1978. 2 v.
- 16 URUGUAY, Paulino J. S. de Sousa, Visconde do. *Ensaio sobre o Direito Administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1962.
- 17 MARCELINO, Gileno Fernandes. *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília, Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, 1987. Série "Reforma Administrativa". Vol. 1.
- 18 WALDO, Dwight. *The Administrative State Revisited*. Berkeley, Califórnia, EUA, Institute of Government Studies, 1965.
- 19 WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. op. cit.
- 20 BERTERO, Carlos Osmar. *Administração Pública e Administradores: Perspectivas Históricas e Eventos Recentes*. Brasília, FUNCEP, 1985.
- 21 BRASIL, Comissão de Simplificação Burocrática. Relatório Final. Departamento de Imprensa Nacional. Brasília, 1966.
- 22 PAIVA NETO, Jacintho. *Contribuição ao Estudo dos Problemas de Reforma Administrativa do Governo Federal do Brasil*. Revista de Administração Pública, 8(3): 25-68, jul./set., 1974.
- 23 BRASIL, Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. A Reforma Administrativa. Vol. 4. Relatório Final. Rio de Janeiro, 1960/1963.
- 24 BRASIL, Comissão Amaral Peixoto. Vol. I, Relatório. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1964.

- 25 MARCELINO, Gileno Fernandes. *Modernização Administrativa na Educação*. Faculdade de Economia e Administração. USP. São Paulo, 1979.
- 26 SARNEY, José. *Discurso pronunciado por ocasião da instalação da Comissão Geral da Reforma Administrativa*. Palácio do Planalto, 31 de julho de 1985. In Correio Braziliense, ed. de 1 de agosto de 1986.
- 27 BRASIL, Exposição de Motivos s/nº, de 3 de setembro de 1986. Diário Oficial da União. Brasília, 4 de setembro de 1986, Seção I.
- 28 JORNAL DO BRASIL. Pesquisa do IBOPE. Dados obtidos junto à Sucursal de Brasília do JORNAL DO BRASIL.
- 29 L. P. M. Departamento de Pesquisa. Dados cedidos pelo CORREIO BRAZILIENSE, de Brasília.
- 30 MARQUES DE MELO, José. *A crise da Universidade na Grande Imprensa Brasileira*. In Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Brasília, Ano VI, nº 13: 63-85, 2º semestre 1984. MARQUES DE MELO, José. *Informação Científica na Imprensa Brasileira: Origem, Fontes e Autoria*. In Ciência da Informação, Brasília, 16(1): 13-19, jan./jun. 1987.
- 31 KAYSER, Jacques. *El Periódico - Estudios de Morfología, de Metodología y de Prensa Comparada*. Quito, CIESPAL, 1964, pp. 72-73.
- 32 MARQUES DE MELO, José. *A Opinião no Jornalismo Brasileiro*. Petrópolis, Vozes, 1985, pp. 48-50. O autor adota a seguinte classificação: (a) gêneros informativos: nota, notícia, reportagem, entrevista; (b) gêneros opinativos: editorial, comentários, artigo, resenha, coluna, crônica, caricatura e carta.
- 33 BERELSON, Bernard. *Context Analysis in Communication Research*. Glencoe, The Free Press, 1952.
- 34 MOLES, Abraham A. *A Criação Científica*. São Paulo, Perspectiva e Editora da USP, 1971.
- 35 KIENTZ, Albert. *Comunicação de Massa - Análise de Conteúdo*. Rio de Janeiro, Editora Eldorado, 1973.
- 36 MOLES, Abraham A. op. cit.

- 37 MORIN, Violette. *El Tratamiento Periodístico de la Información*. Barcelona, A.T.E., 1974.
- 38 CRETELLA JÚNIOR, J. *Reforma Administrativa Brasileira*. Apresentação. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1985.
- 39 DEBRUN, Michel. *Reforma das Secretarias Estaduais de Educação e Cultura: Dificuldades e Caminhos*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, INEP 56(3): pp. 57-86, jul./set., de 1971.
- 40 DEBRUN, Michel. op. cit.
- 41 HORI, Jorge. *Reforma Administrativa*. Documento Interno – Planasa – 1974.
- 42 KLIKBERG, Bernardo. *Nuevas Fronteras Tecnológicas en materia de gerencia en América Latina*. Revista de la CEPAL, nº 31: pp. 179-199, abril, 1987.
- 43 BANCO CENTRAL DO BRASIL ALVES, Sílvia Rodrigues. *As razões do déficit público*. Estudo do Departamento Econômico, 1987.
- 44 KLIKBERG, Bernardo, op. cit.
- 45 SALGADO, Ignácio Pérez & KLIKBERG, Bernardo. *Políticas de gestión pública: el rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe*. Instituto Internacional de Ciências Administrativas, vol. VI, nº 3, Bélgica.
- 46 OSLAK, Oscar. *Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latino-americanas en CLAD – Selección de Documentos Classe, VI, nº 1, octubre, 1987.*
- 47 Anales del Congresso Ibero-Americano sobre Sociedade, Democracia y Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Alcalá de Henares, 1986.
- 48 COPRE – GABALDON, Arnolddo. *La gerencia publica necessária*. Caracas, CLAD, 1985.
- 49 Anales del Primer Encuentro de Planificación Económica y Gestión del Sector Público. Buenos Aires, ILPES/CLAD, 1987.

- 50 HIRSCHMAN, Albert O. *Estudios sobre Política Económica en América Latina*. Madrid, Aguilar, 1964.
- 51 MARCELINO, Gileno Fernandes. *A Reforma Administrativa e sua Comunicação: a prática do Governo e a versão da Imprensa*. Tese de Livre-Docência. ECA/USP, São Paulo, 1988.

ANEXO I

LEGISLAÇÃO

A relação de toda a legislação de reforma, citada no transcorrer deste trabalho, está transcrita a seguir:

DECRETO	DATA	
61.383	19.09.67	Cria o Escritório da Reforma Administrativa, subordinado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Social.
70.793	04.07.72	Extingue o Escritório da Reforma Administrativa.
91.309	04.06.85	Delega competência ao Ministro Extraordinário para Assuntos de Administração para promover a execução do Plano de Reforma da Administração Pública Federal.
91.501	31.07.85	Institui a Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal.
93.211	03.09.86	Cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República - SEDAP e extingue o DASP.
93.212	03.09.86	Cria o Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública - GERAP.
93.213	03.09.86	Institui o Cadastro Nacional de Pessoal Civil - CNPC.
93.214	03.09.86	Organiza o sistema de gerenciamento das fontes de pagamento de pessoal da Administração Pública.

DECRETO	DATA	
93.215	03.09.86	Estabelece novos procedimentos de auditoria de pessoal civil da Administração Direta e autárquica.
93.216	03.09.86	Estabelece mecanismos de acompanhamento e controle das entidades estatais.
93.237	08.09.86	Sistematiza as atividades de advocacia consultiva da União.
93.277	19.09.86	Cria a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública – CEDAM.
93.599	21.11.86	Reorganiza a Fundação IBGE.
93.600	21.11.86	Aprova o novo Estatuto da Caixa Econômica Federal.
93.603	21.11.86	Extingue a S.A. Coque e Alcool da Madeira – COALBRA.
93.608	21.11.86	Dispõe sobre a extinção de sociedades mercantis sobre controle indireto da União – ALUME, CO-NESE e CRN.
93.609	21.11.86	Dispõe sobre a incorporação das empresas públicas PETRASA e ARSA à PETROBRÁS e à INFRAERO.
93.610	21.11.86	Dispõe sobre a incorporação da empresa pública ALCONORTE pela Companhia Nacional de Alcalis.
93.611	21.11.86	Dispõe sobre a transferência das Centrais de Abastecimentos – CEASAs para os Estados e os Municípios.
93.612	21.11.86	Extingue órgãos do Ministério da Fazenda.
93.613	21.11.86	Extingue órgãos do Ministério da Educação.
93.614	21.11.86	Extingue órgãos do MA, MIC, MEC e SEPLAN.

DECRETO	DATA	
93.616	21.11.86	Extingue escritórios de representação dos órgãos e entidades da Administração Federal.
94.159	31.03.87	Altera a estrutura básica e a competência da SEPLAN.
94.234	15.04.87	Reorganiza o Ministério da Saúde e extingue as Coordenadorias Regionais de Saúde.
94.236	15.04.87	Transforma o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia – INPA em órgão autônomo e o transfere para o Ministério da Ciência e Tecnologia.
94.327	13.05.87	Aprova a nova estrutura básica do MRE, extingue consulados e unidades na Secretaria de Estado.
94.407	08.06.87	Dispõe sobre a extinção do Escritório de Representação do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA, em Londres.
94.534	26.06.87	Dispõe sobre as despesas de pessoal à conta do Tesouro Nacional nos órgãos da Administração Federal Direta e Indireta.
95.075	22.10.87	Transfere a Caixa Econômica Federal – CEF para o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.
95.088	27.10.87	Dispõe sobre o Subsistema de Capacitação de Pessoal Civil da Administração Federal.
95.676	27.01.88	Institui no Gabinete Civil da Presidência da República a Subchefia para Assuntos de Imprensa e Divulgação – SID, vinculando a este a EBN, RADIOBRÁS e FCBTVE.
96.212	22.06.88	Dispõe sobre a incorporação da EBN à RADIOBRÁS.
DEC. LEI	DATA	
200	25.02.67	Dispõe sob a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

DEC. LEI	DATA	
2.291	21.11.86	Extingue o Banco Nacional de Habitação – BNH.
2.292	22.11.86	Institui Planos de Poupança e Investimentos – PAIT, em benefício do trabalhador.
2.299	21.11.86	Altera o Decreto-lei nº 200/67 na parte referente à organização da Administração Federal.
2.300	21.11.86	Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal.
2.328	05.05.87	Extingue o Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins GETAT e transfere todos os seus direitos e obrigações para o INCRA.
2.363	21.10.87	Extingue o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e cria o Instituto Jurídico das Terras Rurais – INTER.
2.399	21.12.87	Dispõe sobre a transferência das ações representativas do capital da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, de seus bens.
2.400	21.12.87	Dispõe sobre a transferência das ações representativas da participação federal nas entidades vinculadas ao Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC.
2.403	21.12.87	Fixa diretrizes do Sistema de Carreira do Serviço Civil da União e dos Territórios.

LEI

DATA

6.036	01.05.74	Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social.
7.596	10.04.87	Institui a isonomia salarial nas fundações e autarquias de ensino superior e altera o Decreto-lei nº

LEI

DATA

200/67, com inclusão das fundações públicas na Administração Indireta.

ANEXO II

Exposição de Motivos S/n.º de 3 de setembro de 1986

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

O Brasil moderno do século XXI, anunciado por Vossa Excelência, exige que se produza ampla reforma em nossa Administração Pública, que integrará o tripé de prioridades deste Governo, juntamente com o Plano Cruzado, que operou o saneamento financeiro, e os Planos Nacional de Desenvolvimento e de Metas, que estabeleceram os rumos para o crescimento sustentado da economia e para o resgate da dívida social.

O Governo de Vossa Excelência já promoveu algumas alterações no funcionamento de nossa Administração Pública. Mas, a REFORMA ADMINISTRATIVA é, antes de tudo, um complexo *processo* de mudança cultural e social, voltado para a eliminação gradual dos padrões, absurdos, de operação, da maioria de nossos sistemas administrativos. Não é apenas uma coleção de leis e decretos, nem depende da decisão governamental de reformular estruturas ou regimes jurídicos de serviços e de pessoal.

Os mecanismos legais são necessários, e o Governo os está adotando com o objetivo de tornar mais eficazes a gestão pública e o atendimento das necessidades básicas da própria sociedade.

A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL não se esgotará, entretanto, no nível formal-legal. É indispensável que o servidor se conscientize de que a tarefa essencial do Governo é servir ao público. É, também, imprescindível, que a sociedade assuma papel mais ativo de cobrança de seus direitos e de efetiva fiscalização das pautas de prestação dos serviços públicos.

O Governo de Vossa Excelência é herdeiro de um aparato administrativo caótico. O processo de desenvolvimento brasileiro não incorporou mudanças significativas nos padrões de nossa Administração Pública, a qual se mantém

paralisada no centralismo, no formalismo e na burocratização excessiva dos órgãos e dos serviços. Pouco se fez para dar à Administração Pública condições de modernidade, agilidade e eficiência, compatíveis com o nosso nível de desenvolvimento.

A situação atual é resultado do conflito entre uma Administração morosa e incompetente e a necessidade de transformação do País. Acabamos usando, de forma inadequada, o princípio da descentralização, espelhado no Decreto-lei nº 200, de 1967, para a formação desordenada de empresas e fundações no setor público, apontadas, sobretudo, como instrumentos de modernização, quando apenas representavam maiores flexibilidade de gestão financeira e facilidade de contratação de pessoal, com níveis salariais mais remuneradores.

A Administração Direta, emperrada e desprestigiada, perdeu credibilidade aos olhos do público e dos próprios funcionários; o crescimento acelerado da Administração Indireta gerou, em muitos casos, desperdícios e abusos, e, de modo geral, representou a perda do poder de fiscalização e controle pelo próprio Governo.

Tal situação afetou, e afeta, negativamente, o funcionamento do setor público e a ação governamental, como promove a fragmentação da estrutura administrativa, em linhas nem sempre coincidentes com os desejáveis procedimentos de especialização funcional e descentralização administrativa; rompe a cadeia de planejamento setorial e geral; e compromete a programação orçamentária, tanto pela dispersão, quanto pela adoção de critérios distintos daqueles utilizados para a Administração Direta.

No tocante ao pessoal, a situação não é menos grave: multiplicaram-se as formas de contratação; a ausência de procedimentos corretos de seleção e recrutamento, como de planos de carreira, associada à má alocação de recursos humanos, levou à organização descriteriosa de quadros e à expansão de gastos, tornados incontáveis pelos compromissos cristalizados na própria estrutura administrativa. De tudo isso tem resultado uma certa inércia orçamentária, que apenas assegura algum nível de reposição de recursos, muitas vezes desnecessários ou de baixa prioridade, e o custeio de agência superdimensionadas ou que já perderam o seu objetivo, impedindo o adequado financiamento de novas e inadiáveis prioridades.

É urgente executar a revisão desse contexto, não apenas através de leis e decretos, mas, sobretudo, pela criação de mentalidade nova e da consciência de que o Brasil não pode chegar às portas do século XXI imobilizado por uma Administração arcaica, paralisante e incompetente, quando suas responsabili-

dades exigem liderança, política e administrativa, capaz de resolver problemas, dirimir conflitos, intermediar interesses, de forma a dar ao povo qualidade de vida e condições sociais compatíveis com o nosso desenvolvimento econômico.

A REFORMA, cujos gizamento e início ora propomos à sua elevada consideração, deverá observar, dentre outros, os princípios da valorização e dignificação da função e do servidor público, da racionalidade e da eficiência dos serviços do Estado, da descentralização de serviços e da desconcentração de poderes. À luz deles, Senhor Presidente, acreditamos que, na execução da reorganização estrutural e funcional da Administração Federal, devam ser obedecidos os critérios de:

considerar a Administração Federal integrada não apenas pelos órgãos públicos, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, mas, também, pelas subsidiárias destas e fundações sob supervisão ministerial;

agrupar, as atividades atualmente executadas pelos órgãos e entidades da Administração Federal em básicas e de caráter empresarial, sendo que:

como atividades básicas são entidades as de regulação e execução imediatamente relacionadas com as atribuições do Poder Público, como as referentes à defesa nacional, à segurança pública, à ordem jurídica, à tributação, ao sistema monetário, ao planejamento e à programação governamentais, à educação, à saúde pública, à previdência social, ao abastecimento, à proteção do meio ambiente e outras, voltadas à satisfação de necessidades essenciais da sociedade, ao equilíbrio econômico, cuja natureza imponha ou recomende sua execução por pessoa jurídica de direito público;

e
como atividades de caráter empresarial, entendem-se aquelas de comércio, prestação de serviços ao setor privado, transformação industrial, operações financeiras, controle financeiro e planejamento de empresas e outras que, por sua natureza, exijam execução por pessoa jurídica de direito privado;

atribuir, em decorrência dessa classificação, a órgãos da União e a autarquias, as atividades básicas, incumbindo-se as empresas públicas e sociedades de economia mista daquelas de caráter empresarial;

permitir, por motivo de interesse público, exceções ao acima previsto, especialmente em se cuidando de manter entidades que explorem atividades monopolizada ou imediatamente conexas à Segurança Nacional, respondam pela operacionalidade da infra-estrutura econômico-social básica, ou produzam insumos de importância

estratégica, observando-se, no ponto, que a atuação do Estado viabilizará o desenvolvimento do setor privado, sem com este competir;

prever, para as Universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior, personalidade e regimes, jurídico e de pessoal, adequados às respectivas finalidades e garantidores de sua autonomia;

possibilitar a existência de fundações, vinculadas a órgão federal, desde que dotadas de patrimônio e recursos próprios bastantes a seus fins ou destinadas ao ensino, à pesquisa ou às atividades culturais; analisar as empresas públicas e fundações cujos fins se identifiquem com atividade básica, visando a dar-lhes a melhor organização jurídico-administrativa, consentânea com os critérios da REFORMA e adequada a seus fins, possibilitando a transferência à Administração Direta de suas atuais atribuições, sem prejuízo dos graus indispensáveis de autonomia administrativa e financeira;

privatizar, ou extinguir, as empresas que, embora não integrem a Administração, estejam sob controle, direto ou indireto, da União, e não se incluam nas hipóteses excepcionais antes definidas;

extinguir os órgãos e entes cuja existência se mostre incompatível com os princípios já enunciados, bem como os grupos de trabalho e de estudo, comissões e outros colegiados, que hajam exaurido seus fins ou perdido o objeto;

tornar privativas das instituições financeiras oficiais as atividades de financiamento, atualmente a cargo do setor público, sem prejuízo daquelas de planejamento e fomento executadas pelas agências de desenvolvimento regional; e

considerar, no caso de extinção, transformação, ou redução de órgãos e entidades de administração Federal, nos termos da legislação atinente, as situações individuais de seus servidores, buscando-se conciliar, sempre que possível, o interesse da Administração e do servidor, bem como respeitando os direitos adquiridos deste.

Tendo por norte os princípios e critérios em realce, a implantação da REFORMA será precedida e acompanhada de medidas legais e regulamentares, que deverão observar as seguintes diretrizes:

I – a revisão, a racionalização e a contenção de gastos públicos, em que se incluem, especialmente:

a) a instituição de cadastro em que serão registrados todos os servidores da Administração Federal, os inativos e pensionistas do Tesouro Nacional;

- b) a sistematização e o controle do pagamento de servidores civis da Administração Federal, dos inativos e pensionistas do Tesouro Nacional, como das remunerações de técnicos, consultores e especialistas;
- c) a revisão e o aprimoramento das atividades de auditoria do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC;
- d) o disciplinamento da contratação de inativos pelos órgãos e entes da Administração Federal;
- e) a regulação da remuneração de servidores que participem de órgãos colegiados;
- f) a revisão dos critérios regedores da concessão, aos servidores, de vantagens pecuniárias indiretas;
- g) a fixação de limites à contribuição de órgãos e entidades para a formação e a manutenção de fundos fechados de previdência privada ou de pecúlios de qualquer natureza;
- h) a padronização de especificações do material utilizado pelo setor público;
- i) a criação de cadastro nacional de material permanente e cadastro nacional de bens imóveis, da Administração Federal;
- j) a definição de critérios a serem observados nas relações entre órgãos e entidades da Administração e as pessoas jurídicas por uns e outras criadas;

II – a formulação de nova política de recursos humanos, compreendendo, prioritariamente:

- a) a criação de escola e centro de formação e treinamento modernos e ajustados à realidade do País e às necessidades da Administração;
- b) a implantação de novo regime jurídico dos servidores da Administração direta e autárquica;
- c) o estabelecimento de plano de cargos e salários para esses servidores;
- d) o disciplinamento das requisições de pessoal no âmbito da Administração Federal;

III – a racionalização da estrutura da Administração Federal e dos mecanismos de tutela administrativa, especialmente no que diz respeito a:

- a) instituição, na Administração Direta, de novas espécies de órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira, com adequada flexibilidade de ação gerencial;

- b) inclusão, na Administração Indireta, das fundações sob supervisão ministerial, bem como de outras personificações que se fizerem necessárias ou convenientes;
- c) fixação de nova disciplina legal à realização, pela Administração Federal, de compras, obras, serviços, alienações e negócios jurídicos outros e dos concernentes procedimentos licitatórios;
- d) adoção de providências voltadas à desburocratização dos serviços e procedimentos do setor público;
- e) implantação de novos mecanismos de acompanhamento e controle do desempenho e produtividade das empresas estatais;
- f) criação de mecanismos de fiscalização, pela sociedade, dos atos e procedimentos do setor público.

Julgue conveniente, Vossa Excelência, aprovar os *critérios e diretrizes* acima sugeridos, e o seu Governo dedicar-se-á, ao longo dos próximos meses, à completa revisão de nossas estruturas e procedimentos administrativos, de modo a dotar o País de um serviço público eficiente e consciente de suas responsabilidades para com nosso povo e a adequar o Estado a suas legítimas funções econômicas e sociais, executadas com transparência e espírito público, dentro de padrões austeros de produtividade e eficácia.

A instauração de tal processo, mediante a decretação das medidas que ora propomos à consideração de Vossa Excelência, instrumentalizará os procedimentos e normas necessárias à plena implantação da REFORMA.

Os atos trazidos a seu alto descortino tratam de:

criar a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, que substituirá o Departamento Administrativo do Serviço Público, constituindo o órgão capaz de gerir a nova Administração; instituir grupo interministerial, com atribuições executivas na implantação da REFORMA;
criar cadastro do pessoal civil da Administração Federal;
organizar sistema de gerenciamento das fontes de pagamento de pessoal, a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional;
estabelecer novos procedimentos de auditoria de pessoal civil;
instituir a Escola Nacional de Administração Pública e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública;
fixar novos mecanismos de acompanhamento da gestão de empresas estatais, pela Secretaria de Controle das Empresas Estatais;
reorganizar os serviços de consultoria e assessoramento jurídicos da Administração Federal.

Haja por bem Vossa Excelência aprovar essas sugestões, e teremos o início da esperada REFORMA ADMINISTRATIVA, processo complexo e gradual que vai exigir tempo, paciência e obstinação.

Não nos faltarão reservas interiores para participar desse esforço. E muito menos a Vossa Excelência, que atribuiu à REFORMA a prioridade indispensável, não só como fórmula jurídica, mas, sobretudo como resultante de uma nova cultura administrativa e política.

Essa, Senhor Presidente, a nossa convicção.

Aproveitamos a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

ALUIZIO ALVES

Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos da Administração

DILSON FUNARO

Ministro de Estado da Fazenda

JOÃO SAYAD

Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República

J. SAULO RAMOS

Consultor-Geral da República

