

Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente

BEATRIZ M. DE SOUSA WAHRLICH

1. Introdução; 2. A reforma administrativa das décadas de 30 e 40; 3. A retomada dos esforços reformistas em 1952; 4. Criação e atuação da CEPA, a partir de 1956; 5. Criação da COSB, em 1956; 6. O anteprojeto de Reforma Administrativa de 1962, elaborado pela Consultoria-Geral da República; 7. A Comissão Amaral Peixoto e seu Projeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal; 8. A reforma do Ministério da Fazenda (1962/1966) e seu significado; 9. A elaboração do Decreto-lei n.º 200, de 25-02-1967; 10. Síntese da Reforma Administrativa consubstanciada no Decreto-lei n.º 200, de 25-02-1967; 11. Implantação da Reforma Administrativa de 1967; 12. A reforma da administração de pessoal; 13. Reforma administrativa e modernização. Sistema fechado e sistema aberto. Obstáculos à mudança. Métodos de reforma; 14. Conclusões.

1. Introdução

Está em curso na administração federal brasileira desde 1967 uma reforma administrativa ampla e profunda, cujo desencadeamento foi precedido de um longo estudo dos esforços reformistas despendidos desde 1930 com o mesmo objetivo.

A simples leitura dos dois decretos-lei que delineiam a reforma — o Decreto-lei n.º 200, de 25-02-1967, cujo objeto específico é a Reforma Administrativa, e o Decreto-lei n.º 199, da mesma data, que expediu a Lei Orgânica do Tribunal de Contas — evidencia o cuidado de se evitarem, *a priori*, algumas das principais dificuldades com que se defrontaram reformas anteriores. Assim é que a Reforma Administrativa de 1967 foi precedida pela Reforma Constitucional, o que tornou viável sua aprovação por decreto-lei, limitados, portanto, à órbita do Poder Executivo, os debates sobre a matéria; e o novo texto constitucional incluiu referência expressa a que a atuação do Tribunal de Contas se referia ao controle externo da administração, à qual cabia o seu próprio controle interno. Por outro lado, a reforma consubstanciada no Decreto-lei n.º 200, se bem que ainda filiada à teoria administrativa que consagra *princípios de administração*, levou bem menos longe do que outros projetos anteriores sua preocupação doutrinária, preferindo um enfoque mais pragmático.¹

No presente artigo pretende-se analisar, embora sumariamente, as principais reformas efetuadas antes de 1967, bem como algumas tentativas reformistas que não chegaram a transformar-se em lei, procurando-se, num e noutro caso, identificar-lhes as características dominantes. Chegar-se-á assim à Reforma de 1967 e, em seguida, aos trabalhos realizados para sua implantação, nestes últimos seis anos, quando já se constata duas fases distintas, dois tipos de abordagem do problema. Ao final são apresentadas algumas conclusões sobre o significado desses movimentos e as perspectivas que se abrem para o desenvolvimento eficaz da Reforma Administrativa atualmente em execução.

2. A reforma administrativa das décadas de 30 e 40

É geralmente aceito que com a década de 30 e até meados da de 40 inicia-se na administração federal o ciclo das reformas administrativas deliberadas.

A característica reformista mais marcante desse período foi a ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) mais do que na dos próprios fins (atividades substantivas). Também digna de nota é a declarada observância, pelos líderes reformistas, da teoria administrativa que consagra a existência de “princípios de administração”.

Tratava-se, assim, de uma reforma que adotava como modelo o prescrito na teoria administrativa então em voga nos países mais desenvolvidos. Era, em suma, uma “reforma modernizadora”, inspirada nas melhores fontes disponíveis à época, ou seja, num modelo *taylorista/fayoliano/weberiano*.

¹ A consulta ao texto mais autorizado, como interpretação dos intuítos dos reformadores de 1967 (Dias, J. Nazaré Teixeira. *A reforma administrativa de 1967*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968. Caderno de Administração Pública, n. 73) confirma essa dedução.

Nesse período foi o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) o líder incontestado da reforma e, em grande parte, seu executor.²

As principais áreas objeto da reforma foram:

A administração de pessoal (tendo o sistema de mérito como pedra angular da reforma); a administração de material (em especial sua simplificação e padronização); o orçamento e a administração orçamentária (com a introdução da concepção do orçamento como um plano de administração); a revisão de estruturas e racionalização de métodos.

A reforma administrativa de pessoal³ foi a contribuição mais significativa da época. Suas características específicas podem ser assim resumidas:⁴

Igualdade de oportunidade para ingresso no Serviço Público (sistema do mérito); ênfase nos aspectos éticos e jurídicos das questões de pessoal (coibição de privilégios, e impessoalidade); planos gerais e uniformes de classificação de cargos e fixação de salários (padronização classificatória e salarial); autoritarismo acentuado (com progressiva rigidez e centralização do controle); ausência de percepção das disfuncionalidades verificadas em consequência das características anteriormente mencionadas; globalismo na concepção da reforma, bem como na sua execução.

No seu conjunto essas características acabaram dando à reforma a feição de um *sistema fechado*.⁵ Quando, em fins de 1945,⁶ faltou ao processo reformista o respaldo do regime autoritário em que fora concebido e implantado, o sistema entrou em processo de *entropia*,⁷ do qual jamais se recuperou totalmente.

² O DASP foi criado pelo Decreto-lei n.º 579, de 30-07-1938. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado pela Lei n.º 284, de 28-10-1936, que também aprovou o primeiro plano geral de classificação de cargos.

³ O primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União é de 1939. (Decreto-lei n.º 1 713, de 28-10-1939.)

⁴ Para uma análise mais detalhada, veja-se, da própria autora, “Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo de desenvolvimento nacional”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, p. 7-31, 1.º sem. 1970.

⁵ A conceituação de *sistema fechado* será focalizada mais adiante (item 13).

⁶ O Presidente Vargas foi deposto em outubro de 1945. Em 9 de dezembro de 1945 o DASP foi reorganizado, com grande corte em suas atribuições (perdeu o controle sobre as atividades de administração de pessoal a cargo dos ministérios, tais como nomeações, transferências, promoções, licenças, medidas disciplinares, etc.). Pelo mesmo ato a Divisão de Material foi transferida do DASP para o Ministério da Fazenda.

⁷ No conceito de Kast e Rosenzweig, segundo o qual *entropia* é a tendência de um sistema fechado para um estado caótico em que não há mais potencialidade para transformação energética ou trabalho (*Organization and management: a systems approach*. McGraw – Hill Book Co., 1970. p. 119).

Mesmo assim, o saldo da reforma das décadas de 30 e 40 é nitidamente positivo. Basta assinalar os seguintes aspectos:

Difusão de idéias modernizadoras da administração, entre as quais cabe destacar a introdução *da noção de eficiência*, a preocupação com o *sistema do mérito* para ingresso no serviço público, e a concepção do orçamento como *plano de trabalho*; institucionalização do *treinamento e aperfeiçoamento* dos funcionários públicos; divulgação da *teoria administrativa* originada dos países mais adiantados do mundo ocidental (especialmente dos Estados Unidos, Inglaterra e França); contribuição decisiva ao reconhecimento da existência das ciências administrativas, até então mero apêndice do direito administrativo; criação de um pequeno grupo de especialistas em administração, que se espalharam por uma série de órgãos da administração pública, inclusive internacional, nelas se tornando elementos de relevo; criação de ambiente que iria propiciar o surgimento da FGV, instituição eminentemente modernizadora.

Além disso, a revisão de estruturas, efetuada nesse período, possibilitou a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, desdobrado do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e a criação do Ministério da Educação e Saúde, desdobrado do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Iniciava-se, assim, o processo de subdivisão das funções da administração federal entre ministérios tanto quanto possível unificionais. Esse processo levaria 30 anos para atingir a situação consagrada no Decreto-lei n.º 200 (16 ministérios em 1967, em contraste com 7 ministérios em 1930).

3. A retomada dos esforços reformistas em 1952

Em 1952, por designação do Presidente Vargas, um grupo de seus assessores diretos elaborou um amplo projeto de reforma administrativa, cujas diretrizes fundamentais eram as seguintes:

Centralização da orientação superior no Presidente da República;

descentralização da gestão em todos os níveis, com fortalecimento do 1.º nível de gestão — os Ministros de Estado, aos quais ficariam subordinadas ou vinculadas todas as unidades administrativas executivas;

planejamento e coordenação (organização dos instrumentos adequados ao exercício dessas funções pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estado);

reforma de base da Administração Federal (reagrupamento das atividades ministeriais em 16 ao invés de 10 ministérios. Outros 6 órgãos dariam assistência direta ao Presidente da República. Todas as autarquias e demais órgãos autônomos seriam vinculados a ministérios, de acordo com os *princípios da homogeneidade e do alcance do controle*);

introdução de modificações simplificadoras e modernizadoras no funcionamento (normas e métodos), em especial na administração financeira, contábil e orçamentária.

Segundo o projeto, a administração federal teria a seguinte estrutura:

I – Órgãos assessores e secretaria da Presidência da República:

Secretaria da Presidência da República; Conselho de Planejamento e Coordenação (inovação); Conselho de Segurança Nacional; Conselho Nacional de Economia (órgão constitucional); Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA); DASP.

II – Ministérios:

Aeronáutica; Agricultura e Pecuária; Comunicações (desdobrado do Ministério da Viação e Obras Públicas); Educação e Cultura (desdobrado do Ministério da Educação e Saúde); Fazenda; Guerra; Indústria e Comércio (desdobrado do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio); Interior (desdobrado do Ministério da Justiça); Justiça, Segurança e Assuntos Políticos; Marinha; Minas e Energia (desdobrado do Ministério da Agricultura e englobando outros órgãos autônomos); Previdência Social (desdobrado do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio); Relações Exteriores; Saúde Pública; Trabalho; Transportes (desdobrado do Ministério da Viação e Obras Públicas).

A respeito das inovações quanto ao funcionamento, a exposição de motivos que acompanha o projeto tece observações extremamente interessantes, que vale a pena citar textualmente, pois sua idéia central levou 15 anos para se incorporar à lei:

“O famoso Código de Contabilidade e o seu Regulamento, velhos de mais de trinta anos, continuam a disciplinar a vida administrativa brasileira em seus menores detalhes. A rígida execução desses estatutos e a interpretação restritiva que lhes foram dando milhares de burocratas zelosos, nas três últimas décadas, fizeram das disposições do Código e do seu Regulamento mais um instrumento de tortura do que um mecanismo de controle dos atos administrativos”...

“O esquema da reforma administrativa, respeitando os dispositivos constitucionais (que alguns – por que não o dizer? – concorrem para a rigidez da máquina burocrática), inaugura um sistema geral de rápido funcionamento da administração, através de uma radical transformação do sistema de distribuição e redistribuição dos fundos públicos”...

“... A Constituição exige registro prévio dos contratos que, de qualquer modo, interessarem à receita e à despesa da União”...

“Dispõe também a Constituição que os demais atos da administração (além dos contratos) de que resulte obrigação para o Tesouro Nacional estão sujeitos a registro no Tribunal, conforme a Lei estabelecer. E a legislação atual estabelece que o registro será prévio, salvo quando o registro *a posteriori* foi expressamente consignado em lei. *Invertendo completamente o sistema vigente*, com o fim de acelerar o funcionamento da administração, o projeto de reforma dispõe que a regra será o registro *a posteriori*, fazendo-se o registro prévio apenas nos casos em que a lei expressamente o determinar.”⁸

Desejoso de evitar maiores delongas no Congresso Nacional, solicitou o Presidente Vargas aos partidos políticos que examinassem o projeto e sobre ele se manifestassem, antes de sua apresentação formal ao Congresso.

A Comissão Interpartidária para esse fim constituída atendeu à convocação presidencial, estudou o projeto (examinando inclusive os pareceres do PSD (Partido Social Democrático), da UDN (União Democrática Nacional), do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), do PSP (Partido Social Progressista), do PST (Partido Social Trabalhista) e do PSB (Partido Socialista Brasileiro)) e apresentou parecer conclusivo, à vista do qual o Presidente da República determinou a elaboração de um substitutivo que diferia do projeto original nos seguintes pontos principais:

Criação do Conselho de Planejamento e Coordenação, ao qual se opôs a Comissão Interpartidária à vista da existência do Conselho Nacional de Economia. Para a Comissão Interpartidária o “planejamento” seria uma atividade exercida unicamente na órbita econômica, para o que já era suficiente, no seu entender, a ação daquele Conselho;

criação dos Ministérios das Comunicações e dos Transportes, o que não se concretizaria, mantido o então existente Ministério da Viação e Obras Públicas;

criação do Ministério do Interior, que continuaria integrado ao Ministério da Justiça.

Esse substitutivo deixava, assim, de encampar justamente a idéia mais inovadora do projeto, isto é, a da institucionalização do planejamento, pois seria inviável o exercício dessa função pelo Conselho Nacional de Economia, que era um órgão consultivo tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo.⁹

⁸ A reforma administrativa do Governo Federal (pareceres para estudo). Objetivos, princípios e problemas. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, DASP, p. 83, out./dez. 1956.

⁹ O Conselho Nacional de Economia, instituído pelo art. 205 da Constituição de 1946, foi extinto pelo art. 181 da Constituição de 1967.

O projeto substitutivo deu entrada no Congresso em 1953, tendo tomado o n.º 3 463/53.¹⁰ Foi distribuído para exame a uma Comissão Especial e a todas as cinco Comissões Permanentes que, aliás, não chegaram a emitir parecer a respeito.

Ao assumir o Governo em 1954, o Presidente Café Filho deu seu apoio ao projeto. Em 1956, o Presidente Kubitschek procedeu da mesma maneira.

Procurando voltar ao assunto, o Deputado Gustavo Capanema apresentou, em 1956, um substitutivo ao Projeto n.º 3 463/53, tratando exclusivamente da estrutura administrativa. Os demais aspectos (normas e métodos de trabalho) passaram a constituir outro projeto, do qual foi designado Relator o Deputado Afonso Arinos.

Nenhum desses projetos chegou a vingar, mas as idéias centrais do documento elaborado pelos assessores do Presidente Vargas foram retomadas logo após, no próprio Governo Kubitschek, reaparecendo, sob diversas formas, nos principais projetos de Reforma Administrativa desde então elaborados, e que finalmente desaguaram no Decreto de 1967, ora em implantação.

4. Criação e atuação da CEPA, a partir de 1956

Aparentemente desesperançado de que o Congresso chegasse efetivamente a retomar o tema, resolveu o Presidente Kubitschek criar, para assessorá-lo em Reforma Administrativa, uma comissão de alto nível, a CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos.¹¹

A CEPA trabalhou durante todo o quinquênio Kubitschek. Elaborou e apresentou ao Presidente dois estudos, seis projetos principais e diversos subsidiários, além de outros projetos de decreto e de lei destinados a complementar a reforma contida nos documentos principais.

Os estudos se referiam:

Ao descongestionamento da Presidência da República; à constituição do Ministério das Forças Armadas.

Os projetos principais da CEPA foram os seguintes:

Regimento da Secretaria da Presidência da República; criação do Ministério da Indústria e do Comércio; criação do Ministério de Minas e Energia; criação do Ministério do Interior, mediante desdobramento do Minis-

¹⁰ O texto do projeto, acompanhado da mensagem presidencial, consta do Anexo n.º 4 ao livro de Viana, Arízio L. *DASP – instituição a serviço do Brasil*. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1953. p. 323-434.

¹¹ Decreto n.º 39 855, de 24 de agosto de 1956.

tério da Justiça e Negócios Interiores e do reagrupamento de outros órgãos; criação dos Ministérios dos Transportes e das Comunicações, mediante desdobramento do da Viação e Obras Públicas; normas para elaboração, execução e controle orçamentários.

Esses estudos e projetos foram tornados públicos através de quatro volumes:

Reorganização da Presidência da República; Criação de novos ministérios; Normas para elaboração, execução e controle orçamentários; Relatório final,¹² apresentado em 31-10-1961, já, portanto, no Governo do Presidente João Goulart.

O Relatório final formulava quatro tipos de recomendações, que podem ser assim resumidas:

Recomendações gerais, abrangendo:

a) descentralização da execução e centralização do controle; b) estabelecimento do treinamento de funcionários; c) institucionalização do planejamento, mediante o estabelecimento de um sistema de órgãos próprios; d) expansão do sistema do mérito; e) profissionalização do serviço público; f) desburocratização do serviço público.

Recomendações quanto à estrutura da Administração, que se referem ao desdobramento de ministérios (já focalizados acima, na lista de “projetos principais”).

Recomendações quanto ao funcionamento da administração, compreendendo:

a) simplificação do sistema de pagamento dos servidores públicos (pagamento pela rede bancária); b) modernização do sistema fiscal; c) compressão do processo de registro, distribuição e redistribuição de créditos; d) aceleração dos pagamentos autorizados; e) descentralização da execução orçamentária; f) simplificação da elaboração, execução e controle orçamentários; g) eliminação do sistema de remuneração privilegiada (participação na arrecadação e em multas); h) implantação do hábito de planejar; i) adoção do orçamento-funcional (modernamente, orçamento-programa).

Recomendações quanto à estrutura e funcionamento da Presidência da República:

a) reorganização geral da Presidência da República (reestruturação interna e modernização de métodos e normas); b) descongestionamento da

¹² Brasil. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. *Relatório final*. v. 4. Relator: Benedicto Silva, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1963.

Presidência da República, mediante descentralização, para os ministérios e demais órgãos, de uma série de atribuições e contatos; c) reorganização da Secretaria da Presidência da República; d) fortalecimento e reabilitação do DASP.

Os trabalhos da CEPA não tiveram como destino o arquivo a que acabou relegado o projeto da Comissão Interpartidária de 1953. Assim é que, em parte, mereceram acolhimento as recomendações quanto à estrutura que apresentou, tanto que a Lei n.º 3782, de 22-7-1960, criou os Ministérios de Minas e Energia e da Indústria e Comércio. Anos mais tarde, vingaria também a idéia de desdobramento do Ministério da Viação e Obras Públicas em Ministério dos Transportes e Ministério das Comunicações.¹³

A maioria das demais recomendações, que, na ocasião, não obtiveram maior atenção das autoridades superiores (e nas quais reapareciam várias das propostas dos assessores do Presidente Vargas, apresentadas em 1952) iria ressurgir, mais tarde, em outros projetos e acabou incorporada a texto de lei.

Duas recomendações da CEPA, porém, não obtiveram sucesso: as referentes à expansão do sistema do mérito e ao fortalecimento do DASP. O sistema do mérito entrou em declínio e somente agora começam a surgir indicações mais precisas da retomada do interesse governamental pelo assunto.¹⁴ Quanto ao DASP, seu papel passou a restringir-se à administração de pessoal, com o Decreto-lei n.º 200, de 1967.

5. Criação da COSB, em 1956

Ainda no Governo Kubitschek uma outra providência com propósito reformista foi tomada, com a criação da Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), junto ao DASP.¹⁵

A essa Comissão cabia efetuar estudos sobre:

Delegação de competência; estruturas e rotinas dos ministérios; fixação de responsabilidades; reagrupamento de funções; supressão de órgãos desnecessários.

A COSB não chegou a ter efetivo impacto sobre a administração, embora tenha procurado funcionar operosamente.

¹³ Esse desdobramento foi efetuado pelo Decreto-lei n.º 200, de 25-02-67.

¹⁴ Veja os comentários sobre a Lei n.º 5645, de 10 de dezembro de 1970, e sua implantação, mais adiante, neste trabalho (item 12).

¹⁵ Decreto n.º 39510, de 14-07-1956.

6. O anteprojeto de reforma administrativa de 1962, elaborado pela Consultoria-Geral da República

No Governo João Goulart foram retomados os estudos de Reforma Administrativa, em alto nível, com a criação do cargo de Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, para o qual foi nomeado o Deputado Almirante Amaral Peixoto.

Antes, porém, de abordar-se o trabalho respectivo, deve-se mencionar um projeto elaborado, no mesmo Governo e antes da instalação da Comissão Amaral Peixoto (como veio a ser conhecido o grupo que trabalhou sob a liderança do mencionado Ministro Extraordinário), pela Consultoria-Geral da República.

Esse projeto, apresentado ao Presidente do Conselho de Ministros pela Consultoria, foi mandado publicar no *Diário Oficial* por aquele Presidente para “conhecimento dos órgãos do Poder Executivo”.¹⁶

Ao apresentá-lo à consideração superior, a Consultoria-Geral da República informava que tomara

“... como referência as pesquisas levadas a efeito pela Comissão que trabalhou, em 1951, nos projetos das reformas em causa. A maioria das conclusões a que chegou essa comissão foi adotada neste trabalho. Apenas houve as necessárias adaptações dos novos tempos”.

O anteprojeto dispunha tanto sobre a estrutura da Administração como sobre as normas gerais para seu funcionamento (administração orçamentária, financeira e contábil; administração de material e administração de pessoal).

Seriam os seguintes, segundo esse projeto, os órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República e ao Conselho de Ministros:

- I. Secretaria da Presidência da República e do Conselho de Ministros;
- II. Consultoria-Geral da República;
- III. Conselho de Segurança Nacional;
- IV. Conselho Nacional de Economia;
- V. Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA);
- VI. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

¹⁶ *Diário Oficial*, 14 dez. 1962. p. 12 851-62.

Quanto aos ministérios, em número de 17, também subordinados tanto ao Presidente da República como ao Conselho de Ministros, assim se desdobrariam:

Ministério do Desenvolvimento e do Planejamento, compreendendo inclusive a SUDENE e outros órgãos regionais, hoje sob a jurisdição do Ministério do Interior;

Ministério do Abastecimento; Ministério da Aeronáutica; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério das Comunicações; Ministério da Educação, Ciência e Cultura; Ministério da Fazenda; Ministério da Guerra; Ministério da Indústria e Comércio; Ministério da Segurança Pública e Assuntos Políticos; Ministério da Marinha; Ministério das Minas e Energia; Ministério da Previdência e da Assistência Social; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Saúde Pública; Ministério do Trabalho; Ministério dos Transportes.

Esse projeto, que não chegou a ter andamento, merece menção não só porque criava o superministério do Desenvolvimento e do Planejamento (combinação dos Ministérios do Planejamento e Coordenação Geral e do Interior), como porque subordinava todos os ministérios simultaneamente ao Presidente da República e ao Presidente do Conselho de Ministros, evidenciando mais uma vez a forma anômala que adquirira o regime parlamentar que, por breve tempo, vigorou no país.

7. A Comissão Amaral Peixoto e seu Projeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal

O escopo da reforma dos serviços públicos federais, objeto dos trabalhos da Comissão Amaral Peixoto, foi definido em decreto¹⁷ que também especificou as atribuições do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa.

Assim é que a reforma teria em vista criar ou aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa, previsão, planejamento, direção, execução, coordenação e controle de que carecia o Poder Executivo para transformar-se em propulsor do desenvolvimento nacional. Para esse fim o Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa promoveria o exame, entre outros, dos projetos de Reforma Administrativa em tramitação no Congresso Nacional a partir de 1953, bem como dos trabalhos da CEPA, do projeto da Consultoria-Geral da República e do Plano Trienal, recém-publicado.

¹⁷ Decreto n.º 51 705 de 14 de fevereiro de 1963.

Iniciados os trabalhos, promoveu o Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa a elaboração e publicação do *Plano de Execução da Reforma*,¹⁸ que continha as seguintes diretrizes gerais:

Departamentalização (agrupamento das atribuições em ministérios e, dentro destes, em grande unidades, deixando as divisões secundárias e terciárias para regulamentação pelo Poder Executivo); parcimônia na criação de órgãos, sobretudo de órgãos que acarretassem criação de cargos; descentralização da execução; centralização do controle; definição somente dos lineamentos gerais dos órgãos reformados, deixando os pormenores para a legislação subordinada; procura da harmonização do *princípio do alcance do controle com o da homogeneidade*; preferência pela decisão unipessoal sobre a decisão colegiada; resistência à extensão do regime autárquico; simplicidade; e pesquisa, planejamento e controle.

Com essas diretrizes, não só adotava a Comissão determinada teoria administrativa, como tomava a iniciativa de divulgá-la.

A Comissão abordou, através de grupos de trabalho, os seguintes aspectos da reforma administrativa:

Organização da Presidência da República; organização do Ministério da Fazenda; organização do Ministério da Indústria e do Comércio; organização do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, encampando inclusive a proposta da CEPA de desdobramento do Ministério em dois (Justiça e Interior); organização do Ministério do Trabalho e Previdência Social, inclusive a sugestão de seu desdobramento em dois (Trabalho e Previdência Social); organização do Ministério da Viação e Obras Públicas, inclusive a conveniência do seu desdobramento em Ministério dos Transportes e Ministério das Comunicações; organização do Ministério da Agricultura; organização do Ministério da Educação e Cultura; organização do Ministério da Saúde; organização do Distrito Federal (Brasília); normas orçamentárias e financeiras; normas para implantação e institucionalização do planejamento; normas para preservação e revigoração do sistema do mérito; normas e métodos de trabalho da Administração Federal, em geral; revisão da política salarial; reorganização do sistema de material.

Contou ainda a Comissão com Assessores Especiais para assuntos militares.

Ao concluir seus trabalhos, a Comissão apresentou não um, mas quatro projetos distintos: o principal, de Reforma Administrativa propriamente dita,¹⁹ abordava todos os aspectos mencionados acima, com exceção dos assuntos de pessoal e material, que constituiriam objeto dos dois outros

¹⁸ Brasil. Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. *Plano de Execução da Reforma*, Rio de Janeiro, 1963.

¹⁹ Este projeto de lei tomou, na Câmara dos Deputados, o n.º 1 482/1963.

projetos, enviados separadamente ao Congresso ²⁰ e um quarto projeto referente à organização do Distrito Federal.²¹

O projeto de Reforma Administrativa denominava-se “Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal”, com 622 artigos, agrupados em quatro partes (a última das quais Disposições finais). As três primeiras abrangiam a seguinte matéria:

Disposições preliminares, em que definia e conceituava os órgãos componentes do Sistema Administrativo Federal, compreendendo os Serviços Dependentes (sujeitos à direção do Presidente da República ou dos Ministros de Estado), os Serviços Autônomos (autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas), a administração do Distrito Federal e a dos territórios federais;

Disposições funcionais, em que tratava das atribuições dos chefes executivos principais (Presidente da República, Ministros de Estado, Subministros – cargo novo – Prefeito do Distrito Federal e Governadores dos Territórios), facilitava a delegação de competência e *estabelecia a adoção do planejamento como técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso social, cultural, científico e tecnológico, e do desenvolvimento econômico do País*;

Disposições orgânicas, cerne do projeto (do art. 3.º ao art. 531), tratando da organização administrativa propriamente dita.

A Presidência da República seria constituída de:

a) órgãos de administração-geral

a.1) Assessoriais-executivos:

Gabinete Civil, Gabinete Militar, DASP e Secretaria-Geral de Planejamento (inovação).

a.2) Assessorial:

Conselho de Planejamento (inovação, inspirada no projeto de 1952).

b) órgãos de administração específica

b.1) Assessoriais-executivos:

Conselho de Segurança Nacional, EMFA.

A Secretaria-Geral de Planejamento assistiria o Presidente da República e o Conselho de Planejamento na elaboração dos planos de governo e no

²⁰ Projeto de lei n.º 1 484/A, de 1963, referente ao Conselho de Defesa do Sistema do Mérito e Projeto de Lei n.º 1 483/A, de 1963, relativo ao Sistema do Material (números da Câmara dos Deputados).

²¹ Projeto de lei n.º 1 486-A, de 1963 (número da Câmara dos Deputados).

controle da execução destes. O Conselho de Planejamento, órgão principal do sistema federal de planejamento, teria por finalidade selecionar os objetivos de longo alcance, aprovar e rever os planos gerais e parciais de governo e acompanhar e controlar a respectiva execução. O Conselho compreenderia o Plenário e a Secretaria-Geral de Planejamento. Seria presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros de Estado, Secretário-Geral de Planejamento, Secretário do Conselho de Segurança Nacional, Chefe do EMFA, Presidente do Banco do Brasil e Presidente do Banco Central, quando este viesse a ser criado.

À Secretaria-Geral de Planejamento caberia também coordenar a elaboração do orçamento e acompanhar sua execução. Assim, além de institucionalizar o planejamento, o projeto integrava no novo órgão a função *orçamentária*, que era atribuição do DASP.

Os ministérios, em número de 16, seriam os seguintes:

Assuntos políticos

Ministério da Justiça

Ministério das Relações Exteriores

Assuntos de defesa nacional

Ministério da Marinha

Ministério da Guerra

Ministério da Aeronáutica

Assuntos sociais

Ministério da Educação e Cultura

Ministério do Trabalho e Previdência Social

Ministério da Saúde

Ministério da Ciência e Tecnologia (inovação)

Assuntos econômicos

Ministério da Fazenda

Ministério da Agricultura

Ministério dos Transportes (previsto desde 1952)

Ministério das Comunicações (previsto desde 1952)

Ministério da Indústria e do Comércio

Ministério das Minas e Energia

Ministério do Interior (previsto desde 1952).

A organização dos ministérios obedecia a princípios explicitados no projeto (arts. 77 a 99). Cada ministério seria dividido primeiramente em se-

cretarias ou superintendências; estas, em departamentos ou institutos; estas, em divisões; estas, em seções; e, finalmente, estas em setores.

Até o nível de departamento ou instituto o projeto especificava as atribuições de cada unidade. Abaixo do referido nível, caberia ao Presidente da República baixar os respectivos regulamentos e regimentos, obedecidos os limites fixados no projeto.

Assim, a organização ministerial desceu até a organização secundária, apesar de, no seu Plano de Execução da Reforma, ter a Comissão Amaral Peixoto previsto que o projeto trataria apenas do agrupamento das atribuições dos ministérios em grandes unidades, ficando as divisões secundárias e terciárias para regulamentação do Poder Executivo.

O projeto tratava extensamente (do art. 573 ao art. 594) de normas financeiras, simplificando e racionalizando uma série de atividades.

A exposição de motivos com que foi o projeto encaminhado ao Presidente da República salienta que sua elaboração obedeceu a 12 *princípios*, a saber:

Fixação de responsabilidades; descongestionamento das chefias superiores; sistematização; controle; racionalidade; planejamento e orçamento; integração; intelectualização do processo decisório; coordenação; homogeneidade; alcance de controle; descentralização.

Nesses *princípios*, continuava a Comissão fiel à idéia de explicitar a teoria administrativa em que se apoiava e que efetivamente se encontra refletida em seu trabalho.

O projeto incorporava várias das idéias reformistas preconizadas desde 1952, dando-lhes cuidadosa sistematização. Pecava, entretanto, por excesso, ao detalhar, por exemplo, a estrutura ministerial até o seu segundo nível (departamentos ou institutos), donde a extensão invulgar do documento (622 artigos).

Se não se conseguira obter no Congresso andamento de projetos bem menos complexos e longos, como o de 1953, parecia *a priori* inviável conseguir consenso geral no Poder Legislativo sobre o projeto de Reforma Administrativa da Comissão Amaral Peixoto — ou, pelo menos, concordância suficiente para sua aprovação sem maiores desfigurações.

E assim aconteceu, não havendo sido convertidos em lei nem esse nem os outros três projetos resultantes do trabalho da Comissão. Nem por isso constituíram um esforço inútil, e, sim, um substancioso estudo, retomado logo a seguir por outros reformistas, já sob o primeiro governo da Revolução (1964).

Antes, porém, de tratar do projeto que veio a se transformar no Decreto-lei n.º 200, deve ser destacada uma reforma setorial de extrema importância: a do Ministério da Fazenda, iniciada em fins de 1962 e concluída em 1966.

8. A reforma do Ministério da Fazenda (1962/1966) e seu significado

Esta foi *uma reforma de base e modernizadora*, com o objetivo de tornar o Ministério da Fazenda um setor dinâmico, capaz de efetivamente contribuir para a aceleração do desenvolvimento.

As principais áreas objeto da reforma foram as seguintes:

Integração do sistema tributário nacional; reforma do sistema tributário nacional; reestruturação do Ministério da Fazenda; modernização dos métodos e normas de trabalho, com o emprego, inclusive, em larga escala, da automação no processamento de dados fiscais; descentralização dos pagamentos através da rede bancária do País; arrecadação dos impostos pela mesma rede; criação do cadastro de contribuintes (pessoas jurídicas).

Para execução da reforma foi contratada, pelo Ministério da Fazenda, a Fundação Getúlio Vargas, conforme convênio de prestação de serviços celebrado em dezembro de 1962 (ratificado em março e registrado pelo Tribunal de Contas em 14 de maio de 1963).

O trabalho foi executado no decorrer de 38 meses, durante os quais foi concebida, formulada e, em grande parte, implantada a Reforma. Da celebração do contrato em 1962 até a conclusão dos trabalhos foram nada menos que cinco os ministros da Fazenda com os quais colaborou a Fundação Getúlio Vargas para consecução dos objetivos da mesma.

8.1 *Principais resultados da reforma do Ministério da Fazenda (1962/1966)*²²

Resumidamente, a Reforma apresentou os seguintes resultados:

8.1.1 Introdução de nova sistemática para o sistema tributário nacional (Emenda Constitucional n.º 18, de 1965, e Lei n.º 5172, de 25-10-66).

O sistema tributário nacional passou a constituir-se de impostos classificados por tipo de incidência e não mais por governos tributantes. No novo esquema os impostos são grupados em quatro grandes categorias, tendo por base os seguintes fatores: o comércio exterior, o patrimônio e a renda, a produção e a circulação de mercadorias, e as operações relativas a combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país.

De um modo geral passaram a predominar os impostos nacionais, isto é, impostos que, embora cobrados por uma esfera de governo, têm seu produto transferido a outra, ou dividido entre outras.

Além dos impostos, a União, os estados e os municípios podem cobrar taxas e contribuições de melhoria no âmbito das respectivas atribuições.

²² Para maiores detalhes, veja *A reforma do Ministério da Fazenda e sua metodologia; relatório final*. Relator: Benedito Silva. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, 1967. Publicação, n. 35.

- 8.1.2 Racionalização e modernização dos métodos e normas de trabalho ligados ao sistema tributário federal, inclusive pela introdução da automação.
- 8.1.3 Criação do SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados).
- 8.1.4 Criação do Cadastro Geral de Contribuintes (pessoas jurídicas).
- 8.1.5 Institucionalização do treinamento de pessoal do Ministério da Fazenda (criação do CETREMFA).
- 8.1.6 Modificação da mentalidade do próprio contribuinte, através da modernização dos métodos de lançamento e arrecadação de tributos.

Somente a estrutura interna proposta para o Ministério da Fazenda não chegou a ser adotada, tendo em vista o Decreto-lei n.º 200, de 1967, e, em especial, o Decreto n.º 63 659, de 20 de novembro de 1968, que criou a Secretaria da Receita Federal, e o Decreto n.º 67 875, de 18 de dezembro de 1970, que organizou a Secretaria-Geral do Ministério da Fazenda.

Desta reforma pode-se dizer que trouxe o Ministério da Fazenda para o convívio com a *moderna tecnologia administrativa, tributária e fiscal*. Seu impacto, inclusive inspirando reforma da própria Constituição da República, que consagra a nova sistemática tributária nacional, concebida pela reforma — teve efeitos até sobre a mentalidade do cidadão brasileiro, que, habituado tradicionalmente a considerar normal que o contribuinte lese o fisco, está sendo cada vez mais levado a prestar informações fidedignas ao Tesouro Nacional. É bem verdade que isso resulta, em grande parte, da própria modernização tecnológica introduzida, que torna bem difícil a manutenção da impunidade fiscal prevalecente anteriormente, mas também decorre da maior justiça fiscal, possibilitada pela Reforma Tributária, e da crescente consciência do aumento da eficácia na aplicação da Receita Pública, obra de toda a Administração Federal, é claro, mas para a qual a reforma do Ministério da Fazenda, acima resumida, muito tem contribuído.

9. A elaboração do Decreto-lei n.º 200, de 25-02-1967 ²³

O Governo Castello Branco encontrou já no Congresso os projetos da Comissão Amaral Peixoto. Tendo idéias próprias sobre a Reforma Administrativa, promoveu entendimentos com o Presidente e o Relator da Comissão Especial incumbida do assunto (Deputados Gustavo Capanema e Amaral Peixoto, respectivamente), tendo ficado resolvido que o assunto voltaria à órbita do Poder Executivo, para reexame.

²³ A fonte principal destas informações é o livro de J. Nazaré Teixeira Dias, já citado.

Daí resultou a criação da COMESTRA — Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa, pelo Decreto n.º 54 401, de 9 de outubro de 1964, sob a presidência do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica.

A COMESTRA tinha por finalidade o exame dos projetos já elaborados e o preparo de outros considerados essenciais à obtenção de rendimento e produtividade da Administração Federal. Compunha-se de 12 membros, oito civis e quatro militares (destes, um pertencia ao EMFA e três representavam os Ministérios Militares). Um dos membros civis foi designado Secretário-Executivo.

A COMESTRA foi instalada em 9 de novembro de 1964, quando foram lidas as diretrizes sugeridas pelo Ministro do Planejamento, as quais prescreviam, em resumo:

A necessidade de um projeto restrito a um núcleo central de princípios, normas e autorizações de natureza essencialmente legislativa, nos quais o Poder Executivo buscaria apoio para expedir decretos e regulamentos necessários à sua implementação;

a reforma administrativa é um processo amplo, a ser cumprido por etapas;

a simples alteração da estrutura administrativa federal não operará, por si só, a reforma, que é necessariamente um processo dinâmico; e

é imperioso adotar a programação governamental, o orçamento-programa e a programação financeira de desembolso.

Foi sugerido ainda pelo Ministro do Planejamento a supressão dos controles meramente formais, a criação de um sistema de efetivo controle dos dispêndios públicos e de responsabilidades de seus agentes, a instituição de sistema de acompanhamento da execução dos programas de trabalho, a expedição de normas financeiras que se ajustem aos objetivos visados, o incentivo à intercomunicação administrativa e, finalmente, a valorização da função pública, com a dignificação e profissionalização do funcionário, observância do sistema do mérito e remuneração satisfatória.

Assim, à semelhança da Comissão Amaral Peixoto, os reformadores da COMESTRA partiram de determinada doutrina, definida expressamente pelo Ministro do Planejamento. Diferentemente do projeto daquela Comissão, porém, o projeto da COMESTRA, segundo essa doutrina, seria desenvolvido de modo sucinto para não despertar, no Congresso, controvérsias infundáveis sobre matéria que poderia perfeitamente ficar na alçada do Executivo.

A COMESTRA realizou 36 reuniões plenárias e concluiu formalmente seus trabalhos em 5 de julho de 1965, quando entregou sua proposta (4.^a minuta) de “Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa” ao Ministro do Planejamento. Dessa minuta originou-se a de n.º 5, que foi distribuída a todos os seus membros. Cessou aí a atuação da COMESTRA, pas-

sando a funcionar uma Assessoria do próprio Ministro do Planejamento (ASESTRA).

Daí até sua transformação nos Decretos-lei n.º 199 e n.º 200 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas e Lei de Reforma Administrativa) mais três revisões foram efetuadas no projeto, a nível Ministerial e já sob a orientação direta do Presidente da República.

As principais dificuldades enfrentadas nessa última fase pelos responsáveis pela elaboração do Decreto-lei n.º 200 resultaram, de um lado, da formalização da transferência, para o Ministério do Planejamento, da elaboração do orçamento, bem como do acompanhamento de sua execução — funções essas que desde a criação do DASP lhe pertenciam legalmente, mas já estavam, de fato, no Governo Castello Branco, sob a supervisão do Ministro Extraordinário para o Planejamento. Aliás, a Comissão Amaral Peixoto, em seu projeto de 1963, já integrava o orçamento no órgão central de planejamento.

De outro lado, foi difícil consagrar na Reforma de 67 a limitação da atuação do Tribunal de Contas ao controle externo da Administração, ficando o controle interno desta sob sua própria responsabilidade. Somente com a explicitação dessa divisão de trabalho na nova Constituição de 1967 pôde essa última dificuldade ser removida.

Verifica-se, assim — como acontecera com a Reforma do Ministério da Fazenda — que muitos dos óbices à Reforma Administrativa, com que se defrontaram todos os planejadores desde 1952, só desapareceriam com a alteração da própria Constituição do país, 15 anos mais tarde.

Mesmo com a reforma constitucional e a possibilidade de uma ampla ação reformista do Poder Executivo após a decretação da Reforma Administrativa, cujas linhas gerais estavam contidas no projeto elaborado sob o Governo Castello Branco, preferiu este expedir por decreto-lei a Reforma, em vez de submetê-la ao Congresso, como inicialmente pretendia. Estava-se em fim de Governo, que provavelmente não quis correr o risco de ver seu projeto sofrer possível desfiguramento nos debates legislativos. A experiência anterior não era animadora, nem os debates e divergências ocorridos na própria Administração, durante a elaboração do projeto, faziam pressupor o seu trânsito tranqüilo e pacífico no Congresso.

Se assim não tivesse agido o Governo Castello Branco, talvez até hoje não houvesse sido aprovada a Reforma Administrativa, ou talvez outra tivesse sido sua orientação.

10. Síntese da reforma administrativa substanciada no Decreto-lei n.º 200 de 25-02-1967

Os 215 artigos do Decreto-lei n.º 200 estão grupados em 14 títulos, dos quais o II trata dos *princípios fundamentais da reforma*: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

O próprio texto da lei conceitua esses princípios do seguinte modo:

Planejamento: a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas (plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais, plurianuais; orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso).

Coordenação: as atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas serão objeto de permanente coordenação, em todos os níveis.

Descentralização: a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada em três planos principais: dentro da própria Administração Federal, distinguindo-se o nível de direção do de execução; da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; da Administração Federal para a órbita privada, mediante contrato ou concessões.

Delegação de competência: a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Controle: o controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente, o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Os títulos I e III a XIV tratam da matéria a seguir focalizada.

Título I. *Da Administração Federal*, em que se explicita ser o Poder Executivo exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado, e que, respeitada a competência constitucional do Congresso, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da administração federal.

Título III. *Do planejamento, do orçamento-programa e da programação financeira*, segundo o qual a ação do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento sob a orientação e coordenação superiores do Presidente da República. O orçamento-programa será anual e

pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no ano seguinte. Para ajustar o ritmo da execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Título IV. *Da supervisão ministerial*, à qual ficam sujeitos todos os órgãos da Administração Pública direta ou indireta (salvo os da própria Presidência da República). O Ministro de Estado respectivo é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos de sua pasta. Essa supervisão é exercida com apoio dos órgãos centrais, a saber:

- a) órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro (Secretaria-Geral e Inspetoria-Geral de Finanças de cada Ministério);
- b) órgãos centrais de direção superior (que executam as atividades específicas e auxiliares, organizadas, preferentemente, em base departamental).

Além desses órgãos centrais, haverá, em cada ministério civil, um gabinete do ministro, um consultor jurídico (exceto no Ministério da Fazenda, onde essa função é exercida pelo procurador-geral da Fazenda Nacional) e uma Divisão de Segurança e Informações.

A supervisão ministerial sobre a administração indireta é definida de modo a assegurar a consecução eficiente dos fins de cada uma das entidades que a compõem, em harmonia com a política e programação governamentais, respeitadas a autonomia administrativa, operacional e financeira de cada uma das referidas entidades. São ainda relacionadas na lei as principais medidas assecuratórias da efetivação dessa supervisão.

Título V. *Dos Sistemas de Atividades Auxiliares* (pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais). Os serviços incumbidos dessas atividades serão organizados sob a forma de sistema, sob a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização específica do órgão central do sistema.

Em virtude desse dispositivo, o órgão central do sistema de pessoal é o DASP; do sistema de orçamento (ou melhor, de planejamento e orçamento), a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral; do sistema de estatística, o IBGE; e do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria, a Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda.

Título VI. *Da Presidência da República*, constituída pelo Gabinete Civil e pelo Gabinete Militar e tendo como órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República o Conselho de Segurança Nacional, o Serviço Nacional de Informações, o Estado-Maior das Forças Armadas, o DASP, a Consultoria-Geral da República e o Alto Comando das Forças Armadas.

Título VII. *Dos Ministérios* e respectivas áreas de competência, segundo o qual são 16 os ministérios, a saber:

Setor Político	Ministério da Justiça, e Ministério das Relações Exteriores
Setor de Planejamento	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral
Setor Econômico	Ministério da Fazenda, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério das Minas e Energia, e Ministério do Interior
Setor Social	Ministério da Educação e Cultura, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério da Saúde, e Ministério das Comunicações
Setor ²⁴ Militar	Ministério do Exército, Ministério da Marinha, Ministério da Aeronáutica.

Poderá o Presidente designar um dos ministros para incumbir-se de missão coordenadora de assuntos afins ou interdependentes. Na ausência de designação específica, essa missão cabe ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral.

Poderá haver até quatro ministros extraordinários, para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante (a figura do ministro extraordinário havia surgido com a adoção do regime parlamentarista, em 1961, ficando incorporada ao regime presidencialista quando foi este restabelecido em 1963).

O decreto-lei relaciona os assuntos que constituem a área de competência de cada ministério, deixando a sua organização interna para ato do Poder Executivo.

²⁴ O grupamento por setores não consta da lei, mas do trabalho de Dias, J. Nazaré Teixeira. *A reforma administrativa de 67*. p. 113-4.

Título VIII. *Da Segurança Nacional*

Título IX. *Das Forças Armadas*

Título X. *Das Normas de Administração Financeira e de Contabilidade*, que encerram profunda e modernizadora modificação da situação anterior, complementando a reforma já iniciada com as Normas Gerais de Direito Financeiro consagradas pela Lei n.º 4 320, de 17 de março de 1964.

A respeito, Nazaré Dias comenta . . .

“... o intuito renovador da Lei n.º 4 320, que consubstancia regras amadurecidas em tantos anos de tortura à sombra do Código de Contabilidade e do seu Regulamento”. Acrescenta o mesmo autor que a regulamentação dessa Lei “corrigiria a teimosa tradição de insistir-se em dar sentido de cócódigo à organização da contabilidade pública e ao sistema de administração financeira do Serviço Público Federal”,... que se constitui “essencialmente de normas técnicas, apóia-se no plano de contas, opera segundo as instruções consagradas em manuais de serviços”, ... tudo dentro dos “princípios fundamentais e as regras básicas do sistema” definidos em Lei.²⁵

Título XI. *Das disposições referentes ao pessoal civil* (onde também dispõe sobre o DASP e dá destaque ao Assessoramento Superior da Administração Civil. O DASP, mantida sua sigla, passou a denominar-se Departamento Administrativo do Pessoal Civil, exclusivamente devotado à Administração de Pessoal).

Título XII. *Das normas relativas a licitações para comprar, obras, serviços e alienações*

Título XIII. *Da Reforma Administrativa*, que deverá ser profunda, para ajustar-se às disposições do decreto-lei, e processar-se por etapas. Sua orientação, coordenação e supervisão cabe ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, podendo, entretanto, ser atribuída a um Ministro Extraordinário para Reforma Administrativa. Em qualquer das hipóteses, deverá contar com a estreita cooperação do DASP. Para implantação da Reforma Administrativa poderão ser ajustados estudos e trabalhos técnicos a serem realizados por pessoas físicas ou jurídicas.

Título XIV. *Das medidas especiais de coordenação* (referente a ciência e tecnologia, à política nacional de saúde, ao abastecimento nacional, à integração dos Transportes e às Comunicações).

²⁵ Dias, J. Nazaré Teixeira. op. cit. p. 131-2.

11. Implantação da Reforma Administrativa de 1967

11.1 Implantação da Reforma contida no Decreto-lei n.º 200 (1.ª fase, 1967/1969)

Nota-se nos seis primeiros anos de implantação do Decreto-lei n.º 200 a existência sucessiva de dois enfoques distintos, correspondendo o primeiro ao Governo Costa e Silva e o segundo ao Governo Médici.

Na primeira fase (1967/1969) a reforma administrativa encontrava-se apoiada em três pontos principais: ERA, CERAF e Coordenadores da Reforma Administrativa.

O *Escritório da Reforma Administrativa* (ERA) foi criado pelo Decreto n.º 61 383, de 19 de setembro de 1963, com o objetivo de orientar e coordenar a implantação da Reforma, bem como de oferecer assistência técnica aos ministérios e demais órgãos da administração federal. Com o advento do Decreto n.º 63 500/68, recebeu a incumbência de funcionar como Secretaria Executiva da CERAF, então criada.

A *Comissão Central da Reforma Administrativa Federal* (CERAF) foi criada pelo decreto citado para coordenar e acompanhar os trabalhos de Reforma. Seria presidida pelo Ministro do Planejamento e integrada pelos Coordenadores de Reforma de cada ministério.

O *Coordenador da Reforma Administrativa* era função instituída pelo mesmo decreto, devendo o seu titular promover e acelerar em cada ministério a execução da Reforma Administrativa. Seria designado pelo Ministro de Estado, em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, cabendo-lhe coordenar os agentes da Reforma Administrativa em seu ministério. Juntos, os coordenadores constituiriam a CERAF.

Esta fase de implantação da Reforma Administrativa de 1967 caracterizou-se predominantemente, por um lado, por um esforço de descentralização de atribuições e racionalização de rotinas, que chegou a ser chamado de “operação desemperramento”; por outro lado, pela divulgação ampla dos objetivos da Reforma, inclusive através do treinamento de “agentes de reforma”, em cursos rápidos, intensivos, abrangendo geralmente funcionários colocados na faixa de supervisores de 1.ª linha (primeiro escalão da chefia, de baixo para cima). Também vários ministérios tiveram sua estrutura adaptada aos preceitos do Decreto-lei n.º 200, nesse período.

Publicação interna²⁶ do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral relaciona os resultados obtidos, conforme os resumos a seguir:

a) Resultados gerais obtidos no período (1967/1969):

Contenção do custo administrativo, institucionalização do sistema de planejamento e orçamento, estabelecimento de novas estruturas para os ministérios e ajustamento das estruturas de vários órgãos aos seus objetivos,

²⁶ Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Programa de Reforma Administrativa, *Seminário de Integração*. Brasília.

descentralização da execução dentro da administração federal, treinamento de agentes da reforma administrativa, estabelecimento de mecanismos de planejamento, programação e ação governamental, transferência de tarefas de sentido local para os estados e municípios.

b) Dados estatísticos referentes à descentralização de atribuições:

número de delegações de competência: 939

número de atribuições delegadas: 16 076

c) Dados estatísticos referentes à racionalização das rotinas:

número de rotinas identificadas: 780

número de rotinas levantadas: 171

número de rotinas simplificadas: 57

d) Dados estatísticos referentes a repartições reorganizadas:

número de repartições reorganizadas: 260

número de regulamentos revistos: 166

e) Dados estatísticos sobre o treinamento de agentes da reforma administrativa:

Foram treinados 27 528 agentes da Reforma Administrativa em 22 estados da Federação, nos territórios e no Distrito Federal. Foram ainda realizados simpósios sobre Reforma Administrativa e Descentralização Regional em 13 capitais de estados, congregando 5 233 participantes até o nível de chefe de seção. Esse treinamento fora formalmente instituído pelo Decreto n.º 64 781, de 3 de julho de 1969, com o objetivo de preparar os agentes da Reforma Administrativa e as chefias em geral, para capacitá-los a bem compreender a Reforma e a desenvolver atividades de organização e simplificação do trabalho.

Nesse mesmo período (1967/1969) foram expedidos vários decretos adaptando a organização dos ministérios aos dispositivos do Decreto-lei n.º 200.²⁷

²⁷ Os principais desses decretos (além do de n.º 63 659, de 20 de novembro de 1968, referente ao Ministério da Fazenda, já citado), foram os seguintes: 64 416 e 64 998, de 28-04-1969 e 15-08-1969 respectivamente (Ministério da Justiça); Decreto-lei n.º 469, de 14-02-1969, Decreto n.º 64 241, de 21-03-1969 e Decreto n.º 64 774, de 02-07-1969 (Ministério da Indústria e Comércio); Decreto n.º 63 951, de 31-12-1968 (Ministério das Minas e Energia); Decreto n.º 60 876, de 20-06-1967 e 62 236 de 08-02-1968 (Ministério das Comunicações); Decreto n.º 62 860, de 18-06-1968 e Decreto n.º 64 079, de 11-02-1969 (Ministério da Marinha); Decreto-lei n.º 580, de 14-05-1969 (Ministério do Exército); Decreto n.º 60 521, de 31-03-67; 64 449, de 02-05-1969; 65 104, de 05-09-1969; 65 390, de 13-10-1969 e 65 566, de 21-10-1969 (Ministério da Aeronáutica).

11.2 Implantação da Reforma contida no Decreto-lei n.º 200 (2.ª fase, 1970/1973)

Em 1970 e 1971 dois importantes documentos vieram dar nova dimensão aos esforços da reforma administrativa: em fins de 1970 (setembro) foram aprovadas as Metas e Bases para a Ação do Governo e em 4 de novembro de 1971 foi promulgada a Lei n.º 5 727, que aprovou o 1.º Plano Nacional de Desenvolvimento, para o período de 1972/1974.

Publicação interna do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral²⁸ assim resume a interpretação oficial da nova estratégia que passou a caracterizar a reforma administrativa a partir de 1971.

a) Papel da Reforma Administrativa

“Utilização da Reforma Administrativa como *instrumento de melhoria da execução do Programa de Governo, com atuação principalmente junto às Secretarias-Gerais dos Ministérios, eliminando-se os obstáculos institucionais à implementação dos projetos prioritários (Metas e Bases para a Ação do Governo. parte 1, cap. 6, p. 42).*”

b) Integração do planejamento, orçamento e Reforma Administrativa

“Integração das unidades de Reforma Administrativa dos diversos ministérios civis no Sistema de Planejamento, Orçamento e Reforma Administrativa, de modo a orientar as atividades de tais órgãos para a tarefa preferencial da eliminação de eventuais obstáculos à execução dos projetos prioritários incluídos nas *Metas e Bases para a Ação do Governo.*”

“A Reforma Administrativa deverá constituir, fundamentalmente, o *instrumento* de que disporão os Ministros *para a eliminação de obstáculos institucionais, de qualquer natureza, à eficiente execução dos projetos prioritários* incluídos nas ‘Metas e Bases para a Ação do Governo’. Para isso, os respectivos órgãos setoriais passarão a integrar o Sistema de Planejamento, Orçamento e Reforma Administrativa, devendo os seus titulares ficar diretamente subordinados ao Ministro ou ao Secretário-Geral. (E. M. n.º 39, de 15 de junho de 1971, do MPCCG, sobre Prioridades para a Reforma Administrativa e Modernização da Administração Federal, aprovada pelo Exmo. Sr. Presidente da República em 2 de julho de 1971.)”

c) Assistência técnica para a Reforma Administrativa

“Para atendimento dessas prioridades, cumpre estabelecer as principais medidas a serem executadas, de forma articulada, entre o órgão central do sistema — o Escritório da Reforma Administrativa (ERA), do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral — e os órgãos setoriais nos ministérios civis, em coordenação com o DASP, nos assuntos de competência deste. É importante salientar que o ERA *celebrou convênio geral*

²⁸ Publicação fornecida à autora pela CATRA — Coordenação de Assistência Técnica para Reforma Administrativa, instituída na FGV para execução do Convênio MPCCG/FGV.

de cooperação técnica com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), que permitirá colocar à disposição dos projetos de interesse dos diferentes ministérios o apoio técnico daquela entidade. Ao mesmo tempo, para realização de estudos de maior dimensão, estão disponíveis os recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); e para a implantação dos projetos de modernização técnica e administrativa estão disponíveis recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).” (Anexo à E.M. n.º 39, de 15 de junho de 1971, do MPCG.)

“Seleção, pelos Srs. Ministros de Estado, dos órgãos da administração direta e das entidades de administração indireta a serem reestruturados prioritariamente. Para os necessários estudos, tanto o convênio com a FGV como os fundos da FINEP já estão sendo utilizados, em diferentes ministérios, podendo a sua utilização ser intensificada.” (Anexo à E.M. n.º 39, de 15 de junho de 1971, do MPCG.)

d) Fortalecimento do Sistema de Planejamento, Orçamento e Reforma Administrativa

“O objeto fundamental da assistência técnica é o desenvolvimento do sistema de planejamento e orçamento, nele integrado o planejamento administrativo ou institucional, tendo em vista assegurar condições que possibilitem ao próprio ministério a sistemática e permanente melhoria na formulação, na execução e no acompanhamento dos programas, planos e projetos a seu cargo.” (Cláusula-padrão dos Acordos de Assistência Técnica, elaborados pelo MPCG.)

“A assistência técnica objeto do acordo será prestada ao Ministério através de sua unidade de mais alto nível responsável pelo Sistema de Planejamento, Orçamento e Reforma Administrativa, exercendo influência no sentido de que essa unidade se capacite progressivamente a realizar estudos e pesquisas, planejamento, implantação e acompanhamento de programas e projetos, seja de natureza finalística ou institucional, de modo a garantir a continuidade e um grau satisfatório de auto-suficiência do Sistema de Planejamento, Orçamento e Reforma Administrativa no Ministério, após o término deste Acordo de Assistência Técnica.” (Cláusula-padrão dos Acordos de Assistência Técnica, elaborados pelo MPCG.)

“O Ministério criará unidade permanente integrada em seu sistema superior de Planejamento, Orçamento e Reforma Administrativa, que se responsabilizará pelo Programa de Reforma Administrativa, e através da qual os técnicos da FGV prestarão a assistência técnica.” (Cláusula-padrão dos Acordos de Assistência Técnica, elaborados pelo MPCG.)

Da análise combinada no texto do Decreto-lei n.º 200 com o dos documentos oficiais acima transcritos, pode-se concluir que *quatro critérios estratégicos* regem a segunda fase da implantação da reforma (70/73):

Concepção sistêmica (plano amplo e integrado de ação reformista e modernizadora, consagrando a interdependência das partes, sob coordenação central);

gradualismo na execução (execução do plano por etapas, na medida das prioridades estabelecidas, dos recursos financeiros e do pessoal qualificado disponível — a juízo, predominantemente, do MPCG. Este critério possibilita também enfrentarem-se paulatinamente as resistências e os obstáculos à reforma e avaliarem-se os resultados obtidos numa fase para corrigir anomalias e disfuncionalidades decorrentes da etapa já vencida);

seletivismo na execução (definição das prioridades tendo em vista as necessidades mais prementes de modernização, procurando bem alocar recursos escassos e maximizar, portanto, sua utilização — a critério, predominantemente, dos diversos ministérios);

delegação a uma instituição privada idônea de trabalhos de prestação de assistência técnica às repartições que, voluntariamente, se candidatassem à obtenção de tal assistência (sendo essa candidatura aprovada, previamente, pelo ministério do respectivo setor e pelo MPCG).

11.3 O Convênio Geral MPCG/FGV

Para execução do Convênio Geral de Cooperação Técnica entre o MPCG e a FGV, referido nos mencionados textos e assinado em 8 de março de 1971, para vigorar durante três anos, foi instituída na FGV a Coordenação de Assistência Técnica da Reforma Administrativa (CATRA), sob a chefia de um coordenador, subordinado à direção da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP). A partir de junho de 1973, o próprio Diretor da EBAP assumiu a função de coordenador.

Na vigência do Convênio Geral, cabia ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG) dar diretrizes à CATRA para execução dos programas de assistência técnica. Aos diversos ministérios, de comum acordo com o MPCG, incumbia escolher as áreas ou funções onde deveria atuar a CATRA. Em resumo, ao MPCG cabia dizer *como* deveria atuar a CATRA, e aos diversos ministérios, com o endosso do MPCG, *onde* atuaria a CATRA. Ou, se se preferir, ao MPCG ficava reservada a definição geral da estratégia reformista, e aos outros ministérios a indicação das prioridades setoriais. A CATRA seria um órgão de assistência técnica no equacionamento e implantação da reforma nos órgãos que solicitassem tal assistência.

Essa divisão do trabalho parecia natural e lógica, pois reservava ao Governo atribuições, em princípio, indelegáveis a uma entidade privada, ao mesmo tempo que a esta transferia grande parte da execução dos trabalhos da Reforma dentro dos parâmetros previamente traçados pelo próprio Governo. Mas tratava-se de uma divisão do trabalho que pressupunha um grau inusitado de harmonia de concepções e da aceitação de co-responsabilidade no desempenho — o que, por sua vez, exige coerência e continuidade na adoção e uso dos critérios estratégicos da reforma, bem como no estabelecimento e aplicação de padrões técnicos de acompanha-

mento e avaliação dos trabalhos executados, de operacionalização sistemática difícil e complexa.

Ainda não foi publicado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral nenhum documento sobre os resultados obtidos.²⁹ Como, porém, a maioria dos Acordos celebrados pelo referido Ministério com a Fundação Getúlio Vargas expiraram a 31-07-73, não tendo sido renovados, nem seguidos de novos, é de presumir-se que outro tipo de abordagem da implantação da Reforma Administrativa esteja em elaboração, ou que se esteja deixando o assunto em aberto para que o novo Governo, instalado em março de 1974, tenha inteira liberdade para decidir quanto à estratégia a adotar.

Na fase que se encerrou a 31-07-73, recebeu a CATRA, através do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, solicitações de assistência técnica vindas de todos os ministérios (com exceção dos das Comunicações, das Minas e Energia e dos Transportes), assim como do Conselho Nacional de Pesquisa e do DASP. Para atender a essas solicitações, foram celebrados 27 acordos preliminares de prospecção. Efetuadas as prospecções, celebraram-se 16 acordos de prestação de assistência técnica, não tendo ido além dos estudos preliminares 11 daqueles pedidos iniciais. Dos 16 acordos celebrados 13 encerram-se a 31-07-1973 e três prosseguem em execução,³⁰ sob coordenação direta do Diretor da EBAP.

No Setor Educação, foram concluídos programas referentes à Biblioteca Nacional,³¹ à Universidade Federal da Bahia³² e à Universidade Federal de Viçosa.³³

²⁹ Em 14-04-71 o ERA expediu duas notas sobre o Convênio MPCG/ERA/FGV. A primeira intitulava-se *Avaliação dos resultados da reforma administrativa* (sugestão de elementos básicos para elaboração de um roteiro de avaliação do Programa de Reforma Administrativa). A segunda, *Avaliação do programa de assistência técnica* (sugestão de elementos básicos para um roteiro de avaliação do trabalho de assistência técnica para implantação da Reforma Administrativa). Assim, a primeira nota pretendia ser um esboço dos resultados a serem produzidos pela Reforma, e a segunda indicava como se deveriam orientar tanto a FGV como o Ministério para que se chegasse àqueles resultados.

³⁰ Informações extraídas dos arquivos da CATRA, na FGV.

³¹ O programa executado na Biblioteca Nacional compreendeu os seguintes projetos: organização administrativa; organização do sistema de pessoal; racionalização do trabalho; estudo dos problemas de espaço físico; instituição do sistema de planejamento e curso para diretores e chefes — outubro/novembro de 1972.

³² O programa da Universidade Federal da Bahia compreendeu os seguintes projetos: administração geral e acadêmica; planejamento finalístico; programação e orçamento; processamento de dados; treinamento.

³³ O programa relativo à Universidade Federal de Viçosa compreendeu os seguintes projetos: planejamento da organização geral; organização e orientação da implantação da administração de pessoal, do sistema de planejamento e orçamento, da administração financeira, dos serviços gerais e do processamento de dados para utilização na área administrativa.

No *Setor Agricultura* foi executado um programa referente à administração direta do Ministério da Agricultura ³⁴ e efetuado um estudo da vinculação das entidades de administração indireta. Ainda nesse Setor foi executado um extenso programa para a SUDEPE com uma fase já concluída ³⁵ e outra ainda em execução (acordo prorrogado além de 31-07-73).

No *Setor Saúde* não chegou a ser celebrado convênio definitivo, tendo havido apenas contatos preliminares.

Nas atividades relacionadas com o *desenvolvimento científico e tecnológico* foram concluídos programas com o CNPq ³⁶ e com o Ministério da Aeronáutica (*Centro Técnico Aeroespacial*). ³⁷

Além desses programas, *vinculados a setores que constituem as grandes prioridades do 1.º PND*, atuou a CATRA também nos seguintes ministérios mediante acordos (igualmente por solicitação da repartição interessada, com endosso do MPCG):

Ministério do Trabalho e Previdência Social ³⁸ (em cuja órbita foi também executado um programa para a Legião Brasileira de Assistência).

³⁴ O programa referente à administração direta do Ministério da Agricultura abrangeu os projetos seguintes: definição da política agropecuária nacional e identificação de obstáculos ao seu cumprimento; organização do sistema de pessoal; organização dos sistemas de material e serviços gerais; revisão da estrutura organizacional; Seminário de Desenvolvimento de Executivos (março e abril de 1972); sistematização do planejamento, orçamentação e avaliação dos resultados.

³⁵ O programa da SUDEPE compreendeu: Seminário de Desenvolvimento de Executivos (abril e maio de 1972); Implantação do Sistema de Planejamento, Orçamento Organização e Controle; Assistência Técnica à Execução de Projetos ligados às funções legais da SUDEPE; Reformulação da Estrutura de Organização e das Sistemáticas de Funcionamento; Reorganização das Atividades da Administração do Pessoal, de Serviços Gerais e Afins e do Sistema de Contabilidade e Auditoria Interna.

³⁶ O programa referente ao CNPq constou dos seguintes projetos: organização dos sistemas de planejamento e orçamento, estatística, pessoal, contabilidade, material e serviços gerais; revisão da estrutura organizacional; estudo de organização do INPA (Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia) e do IBBD (Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação); estudo da concessão e controle de bolsas e auxílios.

³⁷ O programa para o CTA compreendeu os projetos seguintes: planejamento, orçamento e controle; seminários de treinamento de alto nível; organização; sistema de pessoal; relações públicas, compras e material; sistemas gerais; e seminário para dirigentes do CTA (outubro/novembro de 1972). Este programa prossegue após 31-07-73.

³⁸ O programa referente ao MTPS abrangeu projetos relativos a: implantação do sistema de planejamento, orçamento e organização e métodos; elaboração do quadro de necessidades de pessoal para atender aos programas prioritários; elaboração de projetos para atender aos programas prioritários; revisão da estrutura e funcionamento dos órgãos administrativos incumbidos da execução dos programas prioritários; elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Recursos Humanos (Seminário de Executivos, em maio/72 e Seminário para Instrutores de Treinamento, em abril/73); elaboração do Plano de Divulgação dos Programas Prioritários.

Ministério da Justiça,³⁹ para o qual foi também executado amplo programa (em fase de prorrogação, após 31-07-73) referente ao Departamento de Polícia Federal.⁴⁰

Ministério da Aeronáutica.⁴¹

Ministério da Fazenda. Programa para o CETREMFA (Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Ministério da Fazenda,⁴² e programa referente à Inspetoria Geral de Finanças.⁴³

Com o *Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP)*, realizou-se um programa de Assessoramento Técnico à Direção Geral do Departamento.

Para o *Ministério das Relações Exteriores* foram realizados estudos preliminares⁴⁴ que não chegaram a ser concluídos.

³⁹ O programa do Ministério da Justiça abrangeu: planejamento, programação, orçamento; revisão da estrutura organizacional do MJ e sua regimentação; levantamento e racionalização das rotinas básicas; arquivo nacional; organização e implantação dos sistemas de material e serviços gerais; formulação de plano para conversão de controles convencionais por computação eletrônica; organização do sistema de pessoal e sua integração no SIPEC – Sistema de Pessoal da Administração Federal; elaboração e aplicação de plano de aperfeiçoamento de pessoal (inclusive Seminário de Desenvolvimento de Executivos, em julho de 1972).

⁴⁰ O programa executado para o Departamento de Polícia Federal compreendeu: implantação do sistema de planejamento, orçamento e O & M; promoção das medidas necessárias ao desenvolvimento dos recursos humanos (Seminários para Desenvolvimento de Executivos, novembro de 1972 e abril de 1973); reorganização do sistema de material e dos serviços gerais; revisão da estrutura administrativa e do funcionamento dos órgãos; estudos de viabilidade da instituição de um centro de processamento de dados no DPF; implantação do sistema de relações públicas.

⁴¹ Para o Ministério da Aeronáutica executaram-se projetos relativos a: organização administrativa dos aeroportos nacionais; racionalização administrativa do pessoal civil; medidas de aplicação imediata à administração do pessoal civil; redefinição jurídica e de controle de julgamento de organismos vinculados ao MAer; reforma dos parques de aeronáutica e de viaturas; curso de preparação e atualização, para secretárias da subdiretoria do pessoal civil (outubro de 1972); e curso de treinamento de assessores e chefes de órgãos do pessoal civil (fevereiro de 1973).

⁴² O programa para o CETREMFA teve em vista: dotar o Centro de um plano de cargos e remuneração de pessoal; prover o Centro dos instrumentos administrativos necessários ao seu funcionamento e sistematizar as relações administrativas entre o órgão central e sua representação; reestudar a atual distribuição dos núcleos regionais e dotá-los de uma estrutura organizacional adequada às suas dimensões e finalidades; dotar o CETREMFA de uma orientação básica para o desempenho de suas atividades.

⁴³ Foi executado para a Inspetoria-Geral de Finanças do MF um programa sobre classificação de cargos e salários, criação de um banco de dados de pessoal técnico e diretrizes para enquadramento de pessoal.

⁴⁴ Os estudos preliminares para o MRE referiam-se a: implantação de um sistema de planejamento, orçamento e organização; detalhamento dos projetos prioritários deferidos ao MRE; análise da estrutura e do funcionamento do MRE e das atividades de administração de pessoal; elaboração de planos de divulgação dos projetos prioritários.

Em abril de 1973, realizou-se um Seminário de Formação de Agentes de Treinamento, para diversos órgãos e entidades da Administração Federal. Finalmente, para o *Ministério da Marinha* foi executado um programa relativo ao Tribunal Marítimo.⁴⁵

Paralelamente às atividades de assistência técnica contratadas com a Fundação Getúlio Vargas, prosseguiu sob supervisão do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral o esforço governamental no sentido de adaptar, através de decretos executivos, as estruturas ministeriais aos preceitos básicos do Decreto-lei n.º 200.⁴⁶

Três importantes projetos de reforma e modernização, de iniciativa dos próprios órgãos, merecem destaque especial: os do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

11.4 A Reforma do DNER

A reforma do DNER, iniciada em 1968, mediante assistência técnica da Fundação Getúlio Vargas solicitada diretamente por aquele Departamento e aprovada pelo Ministério dos Transportes, produziu não só efeitos internos — com a redefinição dos objetivos, reestruturação e desdobramento de órgãos, etc. — como contribuiu consideravelmente para tornar viável a expansão, a ritmo acelerado, por que vem passando o DNER, e, ainda, forneceu importantes subsídios para o estudo da teoria administrativa em nosso país.

⁴⁵ Executou-se para o Tribunal Marítimo um programa abrangendo revisão da estrutura organizacional, implantação dos sistemas e melhoria de métodos; organização do sistema de pessoal.

⁴⁶ Os principais desses decretos foram os seguintes: n.ºs 71 534, de 12-12-72 (estrutura, funcionamento e competência do Ministério das Relações Exteriores); 67 875, de 18-12-70; 68 727, de 09-06-71; 70 086, de 01-02-72; 70 402, de 13-04-72 e 71 322, de 07-11-72, todos sobre o Ministério da Fazenda (Departamento de Administração, Departamento de Pessoal e Secretaria-Geral); 71 168, de 28-09-72, referente ao Departamento de Administração do Ministério dos Transportes; 68 593, de 06-05-71, que reorganizou a estrutura básica do Ministério da Agricultura, anteriormente aprovada pelo Decreto n.º 62 163, de 24-01-1968; 66 882, de 16-07-70 (Ministério do Interior); 66 296, de 03-03-70 e 66 967, de 27-07-70, e ainda, Portaria Ministerial n.º 3 598, de 12-11-70 (Ministério da Educação e Cultura); 69 014, de 04-08-71 (Ministério do Trabalho e Previdência Social); 66 623, de 22-05-70 e Portaria Ministerial n.º 71, de 20-02-72, sobre o Ministério da Saúde (anteriormente organizado pelos Decretos n.ºs 64 061, de 04-02-1969 e 65 253, de 01-10-1969); e 68 274, 68 276 e 68 277, de 19-02-71; 71 279, de 31-10-72; 71 823, de 07 02 73 e 72 208, de 11-05-73, todos referentes à organização do Ministério do Exército. A organização do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral é regulada por portarias do secretário-geral de n.ºs 44, 45, 46 e 47, de 05-06-1972 (D.O. de 12-06-1972) e n.º 69, de 26-07-72 (D.O. de 01-08-1972).

O Relatório-Estudo DNER, divulgado em fins de 1969, esclarece que o projeto de reforma se baseou na análise de...

“... três áreas ou faixas interdependentes: a *organização administrativa* do DNER como instrumentalidade de ação institucional; o *meio-ambiente* com o qual o Departamento interage trocando influências; e o *quadro de objetivos*, declarados e latentes, que o DNER se propõe atingir. A integração das análises setoriais de cada uma dessas áreas produziu informações para a avaliação relativa da capacidade operacional do Departamento, segundo preceitos de economia, eficiência e racionalidade, maximizadoras de recursos e de eficácia quanto ao cumprimento satisfatório das metas que lhe são fixadas. Orienta, ademais, esse conjunto de análises uma preocupação permanente com os vários aspectos dinâmicos do sistema DNER, o qual se constitui em agente principal no contexto formado pelo ambiente e pelos objetivos. Emanam desse contexto problemas que impõem condicionamentos ao sistema e originam um processo de estímulo-reação DNER-contexto. Esse processo, que funciona em ritmo de causação circular, manifesta-se da seguinte forma: problemas gerados fora de suas fronteiras institucionais (no ambiente) impõe-lhe influências, desencadeando problemas *dentro* de suas fronteiras, os quais, por sua vez, podem ocasionar efeitos *fora*, e assim sucessivamente”.⁴⁷

Trata-se, assim, de uma reforma inspirada no modelo de “desenvolvimento de instituições” (*institution-building*), a primeira de que se tem conhecimento na administração federal brasileira.⁴⁸

11.5 A Reforma dos Correios

O tradicional Departamento de Correios e Telégrafos, transformado⁴⁹ em empresa pública (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT), vem sendo submetido a radical transformação, com assistência técnica internacional e nacional.

A assistência técnica internacional é de dois tipos: assistência técnica sem reembolso, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e assistência técnica remunerada (ou melhor, contrato de prestação de serviços com a firma francesa SOMEPOST). O PNUD presta assistência no treinamento de pessoal de todos os níveis, e a SOMEPOST estuda a organização e os métodos operacionais da Empresa.

⁴⁷ Relatório-Estudo DNER, parte doutrinária. *Revista de Administração Pública*, p. 109-22, jul./dez. 1969.

⁴⁸ Ver, a respeito, Pinto, Aluizio Loureiro. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 1, p. 7-25, jan./jun. 1969.

⁴⁹ Decreto-lei n.º 509, de 20-03-1969.

No plano nacional, recorreu a ECT a uma firma consultora para organizar um plano de classificação e avaliação de cargos, à base da análise das funções desempenhadas e das qualificações necessárias.

A filosofia que preside à reforma da ECT é esclarecida pelo seu próprio Presidente com as seguintes palavras:

“Para a integração dos serviços postais nas grandes metas das comunicações, a política global levará em consideração dois parâmetros basicamente conflitantes:

— *o correio como serviço público*, fator de união e coesão nacional, visando ao desenvolvimento cultural, ao bem-estar e ao fortalecimento da economia dos mais distantes agrupamentos humanos do país;

— *e o correio como empresa*, produzindo receitas que lhe permitam prover seus custos operacionais e investimentos.

Como solução viável, seguir-se-á uma política tarifária que, sem criar pressões inflacionárias, atenda às necessidades da ECT; e paralelamente, buscar-se-á a redução dos custos operacionais da Empresa e definição dos investimentos necessários para a sua modernização”.⁵⁰

Esclarecimento adicional se encontra no Relatório de 1972, segundo o qual:

“... A ECT se dispõe a cumprir a sua missão no contexto da integração nacional através de uma nova atitude em relação a seus clientes, da qual fluem todas as transformações que se operam na empresa.

Essa mudança se traduz em novo enfoque na venda dos serviços, adequando a ECT ao que hoje é pacífico em termos empresariais: trazer ao primeiro plano de suas preocupações o cliente da empresa. Provendo o atendimento das necessidades de seus usuários no seu campo de atuação, e situando o desenvolvimento dos seus produtos e serviços como decorrência natural desse objetivo, definitivamente estabeleceu-se que já não é válido pretender adequar as necessidades do público aos serviços que eventualmente se esteja prestando senão, ao contrário, que há de adequar-se esses àquelas. A objetivação dessa diretriz exige a montagem de uma estrutura específica de *marketing*, o que já se vem fazendo por aglutinação de recursos até então esparsos dentro da própria Empresa”.⁵¹

⁵⁰ *Integração do correio no complexo econômico e social brasileiro*. fls. 24-5, conferência mimeogr. 1972, Associação Brasileira de Marketing, 30 fls.

⁵¹ Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, *Relatório 1972*. Rio de Janeiro, 1973. p. 3.

11.6 A Reforma do IBGE

O IBGE, transformado em Fundação, vem passando por profunda reforma modernizadora, em virtude de nova lei,⁵² segundo a qual sua atuação se exercerá mediante a produção direta de informações e a coordenação, a orientação e o desenvolvimento das atividades técnicas dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais.

Visando a introduzir na instituição uma organização sistêmica, a nova lei determina que a administração da Fundação será basicamente constituída de um Presidente, responsável pela direção superior, de um Diretor-Geral, de um diretor para a área técnica, de um diretor para a área de administração, de um diretor para a área de formação e aperfeiçoamento de pessoal e de órgãos de assessoramento superior. Conseqüentemente, foram extintos os três Institutos (de Estatística, de Geografia e de Informática), ficando as atividades técnicas de estatística a cargo de uma superintendência, e as atividades técnicas de geografia a cargo de outra, ambas sob a coordenação do diretor da área técnica. As atividades de apoio comum a ambas as superintendências ficam sob a alçada do diretor da área de administração. Para as atividades de informática, foi criado o Centro de Informática, também com apoio da diretoria de administração.

11.7 O Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica

Finalmente, entre as várias providências com o objetivo de modernizar a administração, cabe ainda destacar que tanto o 1.º Plano Nacional de Desenvolvimento⁵³ como o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), biênio 1973/74,⁵⁴ tratam do *Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica*, destinado a “captar, tratar e difundir de forma sistemática e permanente informações atualizadas na área de Ciência e Tecnologia”.⁵⁵ A coordenação central do Sistema cabe ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), com operação descentralizada em subsistemas.

Os subsistemas, componentes iniciais do Sistema, segundo o PBDCT deverão ser os de informação Científica, de Informação Industrial Livre, de Informação Tecnológica Patenteada (com a organização do Banco de Patentes), de Informação sobre Infra-estrutura e Serviços, de Informação Agrícola, de Informação Socioeconômica (com apoio em banco de dados próprio) e de Coleta e Disseminação de Informações no Exterior.

⁵² Lei n.º 5 878, de 11-05-1973.

⁵³ Lei n.º 5 727, de 04-11-1971.

⁵⁴ Decreto n.º 72 527, de 25-07-1973.

⁵⁵ Decreto n.º 72 527, de 25-07-1973, parte 4, cap. 9, 9-1.

12. A reforma da administração de pessoal

12.1 *O novo plano de classificação de cargos*

Em 1969, teve início formal a revisão da legislação relativa ao pessoal do Serviço Público Civil, de que trata a Reforma Administrativa de 1967. Ainda pelo Presidente Costa e Silva havia sido nomeada em abril daquele ano de 1969 uma Comissão da Reforma Administrativa do Pessoal Civil,⁵⁶ que concluiu seus trabalhos já no Governo Médici. Em 30 de dezembro de 1969, a Comissão entregou um relatório final, acompanhado de anteprojeto de lei estabelecendo diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais.

Esse anteprojeto foi revisto pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e pelo Gabinete Civil da Presidência da República, após o que foi o projeto enviado ao Congresso, em outubro de 1970. Em 10 de dezembro de 1970 era promulgada a Lei n.º 5 645, que estabelece diretrizes para a Classificação de Cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais.

As principais características dessa lei são as seguintes:

Instituição de um plano de classificação de cargos em aberto, cabendo ao Poder Executivo complementar os critérios para passagem da situação então existente para a nova, mediante transposição ou transformação de cargos;

estabelecimento de grupos amplos, cujas atividades são sucintamente definidas na lei. Esses grupos, em número de 10, terão cada um escala própria de níveis, não havendo correlação entre as escalas. A escala de cada grupo será aprovada pelo Poder Executivo, atendendo primordialmente à importância da respectiva atividade para o desenvolvimento nacional, à complexidade e responsabilidade das suas atribuições e às qualificações requeridas para o seu desempenho. Poderá haver outros grupos além dos 10 originalmente definidos, se o justificarem as necessidades da Administração, mediante ato do Poder Executivo. As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, preferentemente, objeto de execução indireta;

a implantação do Plano será gradativa, por órgão, mediante a satisfação de determinados requisitos, tanto pelo próprio órgão como pelos funcionários candidatos à transposição ou transformação de cargos. Os requisitos a serem satisfeitos pelos órgãos consistem na implantação prévia da Reforma Administrativa, no estudo quantitativo e qualitativo de sua respectiva lotação e na existência de recursos orçamentários para fazer face às despesas. Os funcionários deverão satisfazer critérios seletivos, inclusive através do treinamento intensivo e obrigatório;

⁵⁶ Decreto n.º 64 335, de 09-04-1969.

a orientação geral da implantação do Plano cabe ao DASP, como órgão central do Sistema de Pessoal. A execução do Plano será efetuada pelos ministérios, órgãos integrantes da Presidência da República e autarquias federais, tudo mediante decreto do Poder Executivo.

A nova lei baseou-se, assim, nos critérios do gradualismo, do seletivismo, e da qualificação profissional. Representou o rompimento com a tradição de *critérios gerais e uniformes* para a classificação de cargos e a administração salarial, em vigor no país desde a reforma dos anos 30. Possibilitou o atendimento preferencial dos grupos de atividades cuja remuneração esteja mais defasada em relação ao mercado de trabalho, em especial os de direção e assessoramento superior, e os de nível superior. Abrem-se, deste modo, perspectivas mais favoráveis a que o Governo recrute para seus quadros e neles retenha uma boa parcela dos recursos humanos mais qualificados do país.

Também é auspicioso que o sistema do mérito possa fortalecer-se através da exigência da verificação objetiva das qualificações profissionais dos funcionários que se candidatarem à transformação ou transposição, beneficiando-se dos cargos criados em virtude do novo sistema.

Uma outra modificação importante foi introduzida pela Lei n.º 5 645: o regime de 40 horas semanais, com oito horas diárias de trabalho. O serviço público passará assim, gradualmente, a ser uma ocupação que absorva o período normal de trabalho diário do indivíduo, deixando de ser uma atividade complementar, quiçá marginal.

Dos 10 grupos de atividades a que se refere a nova lei, dois já foram organizados e implantados: o de direção e assessoramento superior, e o de diplomacia. Entretanto, as escalas salariais desses dois grupos, se bem que representem uma elevação considerável em relação à situação anterior, são ainda bastante inferiores às que prevalecem para funções comparáveis no mercado de trabalho (este tema voltará a ser abordado em *Conclusões*).

A organização dos grupos de atividades de que cogita a Lei n.º 5 645 obedece a uma série de decretos e tem sua doutrina esclarecida em exposições de motivos do DASP.

12.2 Critérios de avaliação de cargos adotados para implementação do novo Plano

Da análise dessa documentação verifica-se que foi adotado o método de avaliação de cargos por *fatores e pontos*, o qual consiste “na análise e mensuração dos cargos tendo em vista as respectivas características” (tais como: escolaridade ou formação profissional exigida, experiência, autonomia de ação e responsabilidade, importância para o desenvolvimento nacional, condições de trabalho e peculiaridades de exercícios).⁵⁷ Cada

⁵⁷ Exposição de motivos do DASP n.º 894, de 04-10-1970, D.O. de 06-10-72.

fator possui, na escala de pontos estabelecida, certa faixa de *pontos* e determinado *peso*. Da soma dos pontos atribuídos a cada cargo (pode-se também utilizar como unidade básica a classe, em que ficam agrupados os cargos afins quanto à natureza e ao nível das atribuições e responsabilidades), chega-se à sua avaliação final, em função da qual é depois determinada a sua posição na escala salarial (no sistema escolhido pelo DASP, o número total de pontos do cargo mais alto da escala funcionou como divisor, e a remuneração mais alta da nova escala salarial, como dividendo; o quociente daí obtido foi o *módulo* que, multiplicado pelo número de pontos da classe, determinou-lhe a remuneração).

Esta é a explicação contida nas exposições de motivos do DASP n.º 894, de 04-10-1972 e 911, de 09-10-1972,⁵⁸ que, entretanto, não revelaram nem a escala de pontos adotada, nem o peso de cada fator, limitando-se a descrever os fatores e o processo para chegar ao módulo. Fica-se, assim, sem alguns dos elementos essenciais a uma compreensão razoável da metodologia adotada.

Convém salientar que, em princípio, a avaliação por *fatores* e *pontos* não teria sido imprescindível para a aplicação do sistema de classificação adotado pela Lei n.º 5 645, o qual, à semelhança dos sistemas em vigor na Europa Ocidental, aparentemente enfatiza a *carreira*⁵⁹ e não o *cargo* (como o faz o sistema de agrupamento em categorias preestabelecidas, adotado pelo sistema anteriormente em vigor — o da Lei n.º 3 780, de 1960, inspirada no plano de classificação de cargos do governo federal norte-americano).

É que a classificação dos cargos com base na ênfase em *carreira* se orienta predominantemente pelas qualificações, aptidões e potencialidades do indivíduo, partindo do pressuposto de que sua investidura no serviço público é *para toda uma vida profissional*.

Já no sistema que enfatiza o *cargo*, as atribuições desempenhadas e as responsabilidades delas decorrentes é que são realçadas, do que ocorre ser o conceito de *classe*, neste sistema muito mais restrito do que no outro (que enfatiza *carreira*). Em suma, um sistema produz uma multiplicidade de classes, bastante especializadas; outro um número restrito de classes, abrangendo cargos apenas basicamente semelhantes.

Para o sistema de classes numerosas (e especializadas), é conveniente a adoção de métodos de avaliação objetiva dos cargos (e o método de avaliação por fatores e pontos almeja e enseja essa objetividade), ao passo que o sistema de classes pouco numerosas (e, portanto, pouco especializadas) pode ser perfeitamente atendido mediante uma avaliação por método menos refinado. Nada impede, porém, que os objetivos pretendidos pela Lei n.º 5 645 sejam atendidos através do método de avaliação de cargos por fatores e pontos. Parece, apenas, aos estudiosos da matéria que

⁵⁸ *Diário Oficial*, seção I, parte I, de 06 e 11-10-1972.

⁵⁹ Ver sobre “sistema de carreira” e “sistema de cargo”, Fougère, Louis. *La fonction publique*, em especial na 2.ª parte, cap. 1 a 3.

terá sido trabalho demasiado para os resultados obtidos. Seria desejável, outrossim — desde que foi esse o método adotado — que se divulgasse amplamente toda a sistemática adotada, e não apenas parte dela. Com informações incompletas, não se pode chegar a uma compreensão perfeita.

A reforma da administração de pessoal não se tem limitado, porém, à implantação do novo Plano de Classificação de Cargos, e nem deveria circunscrever-se a esse aspecto, visto que, como se sabe, o Decreto-lei n.º 200 prevê aperfeiçoamentos outros relativos às demais funções da Administração de Pessoal. Entre esses aspectos, avulta, pela sua importância, o que se refere ao treinamento e desenvolvimento de pessoal para o serviço público.

O DASP está preparando o lançamento do programa de treinamento para direção e assessoramento superior, ao qual dá especial relevo o Decreto-lei n.º 200. Já está em construção, em Brasília, para esse fim, a sede do CENDAP (Centro de Treinamento Avançado de Pessoal), que funcionará em regime de internato.

Descentralizado o treinamento de pessoal entre os diversos ministérios pelo Decreto-lei n.º 200, cabe destacar duas iniciativas setoriais extremamente importantes: uma, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG); outra, do Ministério da Fazenda (MF).

O MPCG organizou e executou um programa de treinamento de nível superior para atender à demanda de técnicos para o Sistema de Planejamento e Orçamento, programa esse que até fins de 1973 já deverá ter incorporado 170 novos técnicos à Secretaria-Geral do MPCG, às Secretarias-Gerais dos demais ministérios e ao DASP. Os cursos,⁶⁰ planejados, supervisionados, e coordenados pela Assessoria de Recursos Humanos do MPCG, são realizados em convênio com entidades educacionais da melhor experiência⁶¹ e abrangem diplomados em Administração, Econo-

⁶⁰ Os cursos são efetuados em 410 horas de aulas, em regime de tempo integral, durante aproximadamente quatro meses. Compreendem as seguintes disciplinas: Unidade Introdutória — 185 horas (Revisão de Matemática, 40 horas; Noções de Economia, 60 horas; Noções de Contabilidade e Finanças, 40 horas; Estatística, 30 horas; e Métodos e Técnicas de Levantamento e Pesquisa, 15 horas); Unidade Central, 230 horas (Planejamento Econômico e Social, 40 horas; Elaboração e Avaliação de Projetos, 60 horas; Direito Financeiro, 20 horas; Técnica de Orçamento-Programa e Contabilidade Pública, 30 horas; Administração e Processo de Tomada de Decisões, 35 horas; Noções de Computação, 20 horas; Os Grandes Sistemas da Administração Federal, 15 horas; Administração Pública Brasileira — as experiências de reforma administrativa e organização da Administração Federal, 10 horas; e Treinamento de Sensibilidade).

⁶¹ As entidades educacionais participantes do convênio, em 1973, foram as seguintes: Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia), Fundação Getúlio Vargas, (Escola de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro, e Escola de Administração de Empresas, de S. Paulo), Universidade Federal de Minas Gerais (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional), Universidade de São Paulo (Instituto de Pesquisas Econômicas), Universidade Federal do Ceará (Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste) e Centro de Treinamento para Desenvolvimento Econômico (do próprio MPCG, em Brasília).

ma, Engenharia, Estatística, Direito e Sociologia. Prevê-se que o programa seja permanente, embora se admita que, através dos convênios com o MPCG, as instituições de ensino deles participantes venham a assimilar em seus próprios currículos um elenco de disciplinas que qualifiquem futuramente seus alunos, ao término dos cursos regulares de graduação, ao desempenho de funções no sistema de Planejamento e Orçamento.⁶²

O Centro de Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal do Ministério da Fazenda (CETREMFA) assumiu posição de liderança na área da seleção e do treinamento setorial. Criado pelo Decreto n.º 60 602, de 20-04-1967, é órgão dotado de autonomia administrativa e financeira⁶³ e tem por finalidade recrutar e selecionar pessoal, bem como promover o desenvolvimento humano e profissional dos servidores do Ministério da Fazenda. Funciona vinculado ao Departamento de Pessoal do Ministério, integrando o Sistema do Pessoal Civil da Administração Federal.⁶⁴

No que se refere a recrutamento e seleção, tem promovido e executado concursos públicos, provas de acesso e para transferência de cargo, e provas de habilitação, bem como processos seletivos para estagiários. Na área de formação e aperfeiçoamento, além de ministrar diversos cursos e realizar seminários — inclusive para chefes e dirigentes — está tendo intensa atuação na realização de programas específicos de treinamento para fim de transformação de cargos, nos termos do novo Plano de Classificação de Cargos.

Está também o CETREMFA cuidando da seleção, dentre funcionários do Ministério da Fazenda, de membros para o corpo docente da Escola Superior de Administração Fazendária, que funcionará em Brasília a partir de 1974. Uma vez selecionados, são os candidatos enviados para treinamento na República Federal da Alemanha, que, por acordo com o Governo brasileiro, está prestando cooperação técnica na implantação da Escola.

13. Reforma administrativa e modernização. Sistema fechado e sistema aberto. Obstáculos à mudança. Métodos de reforma

O retrospecto da evolução dos movimentos reformistas da Administração Federal parece confirmar a conveniência e a propriedade de distinguir-se *reforma de modernização*, conforme, aliás, já o faz o próprio Ministério do

⁶² Esta última informação foi obtida da entrevista concedida pelo assessor de recursos humanos do MPCG à revista *Planejamento e Desenvolvimento*, ano 1, n. 4, p. 52-3, out. 1973.

⁶³ O Decreto-lei n.º 200, em seu art. 172, prevê a existência de órgãos autônomos, administrativa e financeiramente, para executar, entre outras, atividades de pesquisa e ensino. A autonomia do CETREMFA é assegurada pelo Decreto n.º 68 924, de 15-07-1971, alterado pelo Decreto n.º 69 973, de 20-01-1972 e pelo art. 6.º do Decreto n.º 71 322, de 07-11-1972.

⁶⁴ O regimento interno do CETREMFA foi aprovado pela Portaria GB/29, de 09-02-1972, D.O. de 09-02-1972.

Planejamento e Coordenação Geral, que, recentemente, ao reformular o órgão especificamente incumbido de dar orientação a essa atividade, o ERA (Escritório de Reforma Administrativa), transformou-o em Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, integrante da Secretaria-Geral do MPCG.

Coerente com os modelos em que se inspirava, a *Reforma Administrativa* desde os anos 30 tinha como objetivo a obtenção de maior eficiência. Era sinônimo de *reorganização administrativa*, procurando o aumento do rendimento, da produtividade, através da redefinição ou reformulação das atribuições das repartições; da racionalização de suas estruturas, métodos e normas de trabalho; da adequação de seus recursos financeiros, materiais, equipamentos e instalações; do recrutamento, seleção e aperfeiçoamento dos recursos humanos sob a égide do sistema do mérito. Logo, voltava-se predominantemente para os meios, para os processos necessários à consecução dos fins, na presunção de que a melhoria dos meios levasse necessariamente à melhor realização dos fins.

Entretanto, essa relação de causa e efeito, aparentemente lógica e natural, nem sempre se produziu nem necessariamente se produz. É que, por um lado, a ação reformista concentrada nos meios necessita geralmente de longo prazo para que se constatem efeitos reais e duradouros. Nesse processo é sobremaneira danosa, senão fatal, a interrupção da seqüência e essa interrupção aconteceu ainda dentro dos 10 primeiros anos da reforma iniciada na década de 30.

Por outro lado, é comum a ênfase nos meios tender ao exagero, à hipertrofia da padronização e do controle, levando mesmo, em alguns casos, à glorificação dos meios em detrimento dos fins. Essa disfuncionalidade parece ser inerente ao próprio processo reformista concentrado nos meios, pela freqüência com que é verificada quer na administração pública quer na de empresas. Talvez seja uma conseqüência da exacerbação da atividade auxiliar em busca de um papel mais relevante, mais substancial do que aquele que de fato julga caber-lhe, ou, em outras palavras, uma tentativa inconsciente das autoridades responsáveis pelos *meios* de se afirmarem perante as autoridades responsáveis pelos *fins*, em quem talvez reconheçam missão maior.

Daí assumirem, aquelas, uma atitude excessiva de *controle*, quando lhes seria muito mais própria a de *prestação de serviços*. Daí sua crescente rigidez de comportamento, de inflexibilidade na aplicação dos critérios gerais e uniformes através dos quais pode chegar-se até ao sacrifício da *substância* em favor da *forma*.

A conseqüência final desse modelo é a construção e manutenção de um *sistema fechado*, sem o necessário *feed back* do meio que o cerca, extremamente suscetível de entrar em processo de entropia se lhe falta o respaldo do sistema maior em que se situa — como foi o caso da reforma daspeana com a crise política de outubro de 1945.

Realmente, parece indiscutível que o modelo taylorista/fayoliano/weberiano perseguido pelos reformadores brasileiros, consciente ou inconsci-

entamente, nas décadas de 30 e 40, era basicamente um *sistema fechado*: estabelecia e seguia inflexivelmente critérios gerais e uniformes, de validade científica limitada, pois é sabido que a organização administrativa sofre a influência de fatores de comportamento não previstos e até certo ponto imprevisíveis; presumia para a reforma uma auto-suficiência inexistente, visto que a organização administrativa não funciona num ambiente estático, sendo parte de um todo cujas partes estão em permanente interação, são mutuamente dependentes e, portanto, reciprocamente influenciáveis.

Já a modernização administrativa presume parâmetros diferentes. É que por “modernização” se entende o processo de mudança social pelo qual as sociedades menos desenvolvidas procuram adquirir as características comuns às sociedades mais desenvolvidas. Assim, a modernização administrativa transcende o âmbito de reforma, para compreender essencialmente transformação e/ou criação. Não lhe basta promover maior eficiência na consecução dos fins. Torna-se-lhe necessário redefinir os próprios fins, ou seja, os objetivos do desenvolvimento, as metas desejadas e as bases em que se apoiar, formular os programas para atingir essas metas e organizar os projetos respectivos — e é em função desses objetivos, programas e projetos que, então, se organiza a administração. A orientação dominante é, assim, *teleológica*, e não *processualística*; persegue-se a *eficácia* (e não a simples *eficiência*) na consecução dos fins.

Desse modo, a modernização administrativa atua e efetiva-se, necessariamente, num *sistema aberto*, em constante interação com o meio. Nenhuma das partes da organização administrativa sabe-se realmente autônoma, ciente de que os melhores planos, programas e projetos têm algumas conseqüências imprevistas e são condicionados ou até mesmo comprometidos no seu sucesso por outras partes da organização e por outras organizações públicas ou privadas, dentro do sistema maior de que são subsistemas, ou, mesmo, do ambiente externo. No sistema aberto admite-se que a organização contenha maior número de variáveis do que se possa perceber em determinado momento, ou que algumas variáveis estejam sujeitas a influências que não possam ser previstas e, portanto, controladas. Sabe-se de antemão que haverá disfuncionalidades, mas, atentas a essa inevitabilidade, as partes do sistema, em especial as responsáveis por planejamento e coordenação, procurarão preparar-se para corrigir ou compensar tais disfuncionalidades.⁶⁵

Num sistema aberto reconhece-se que é inerente ao processo de mudança a existência de obstáculos normais e específicos, que podem ser equacionados e removidos ou contornados, conforme o caso. Entre os obstáculos normais avulta a resistência natural à mudança, o temor ao novo, ao desconhecido, tanto dos que devem aprovar a mudança, como dos que serão por ela atingidos (esta reação negativa, instintiva, do orga-

⁶⁵ Resumo dos conceitos de “sistema fechado” e “sistema aberto”, de James D. Thompson e Katz e Kahn. *Uma análise das teorias da organização*, caps. 8 e 9, da autora deste trabalho.

nismo burocrático existe, aliás, tanto para a reforma administrativa tradicional como para a reforma modernizadora). Além disso, há resistências específicas dos atingidos negativa e diretamente pela mudança, que se sentem levados a lutar pela manutenção do *status quo*, sempre que lhes pareça mais favorável do que a nova situação decorrente da mudança. Esse problema – reforma e/ou modernização *versus* interesses radicados – muitas vezes tem levado à deformação dos propósitos reformistas, o que também pode acontecer quando determinados grupos se aproveitam da situação para obter privilégios, prerrogativas e/ou benefícios classistas, à sombra do projeto reformista ou modernizador.

Além desses obstáculos normais à mudança, há outros, típicos do contexto do subdesenvolvimento, entre os quais a carência de recursos financeiros adequados e as deficiências qualitativas na área dos recursos humanos – tanto dentro do sistema em processo de mudança como da sociedade como um todo. A concepção de sistema aberto favorece a formação de sensibilidade especial para essas dificuldades, evitando de início ilusões quanto à facilidade de implantação das reformas e estimulando um clima próprio ao equacionamento desses problemas paralelamente à formulação do processo de mudança.

A seleção adequada do método de reforma a ser adotado pode contribuir decisivamente para a remoção desses obstáculos ou atenuação de seus efeitos. Numa interessante contribuição ao estudo da metodologia das reformas administrativas, Charles Debbasch⁶⁶ considera serem basicamente dois os métodos utilizados: o *método experimental* e o *método da administração paralela*. O método experimental consiste no ensaio da reforma projetada e sua adoção, em caráter informal e provisório, gradualmente, antes de sua generalização e formalização. Nesse período experimental, a reforma é acompanhada atentamente e alterada, sempre que necessário, em função dos dados concretos sobre os quais se aplica e aos quais dá origem. Procura-se, assim, mediante retoques necessários, corrigir não só as disfuncionalidades anteriores à reforma como as novas disfuncionalidades a que ela possa estar dando origem, para obter-se a maximização dos resultados previstos com minimização dos riscos inerentes ao processo reformista. Somente depois desse período de ajustamento aos objetivos visados, em função da realidade concreta em que opera, é que se dá a formalização definitiva da mesma.

Já no método da administração paralela – ainda segundo Charles Debbasch – procura-se reformar através da introdução, na burocracia, de unidades administrativas especializadas que, ao lado das tradicionais, vão incumbir-se de novos objetivos e tarefas, sob novas técnicas, influenciando assim, criativamente, o contexto em que atuam. A essas unidades administrativas cabe papel pioneiro, desbravador, com influência também, a médio e longo prazos, sobre a renovação do mecanismo burocrático como

⁶⁶ Debbasch, Charles. *Méthodes modernes de la réforme administrative. Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, Revue d'Administration Publique*, n. 9, p. 21-30, Jan./Mar. 1969.

um todo. Em outras palavras, seria uma espécie de cooptação do moderno com o tradicional.

Correlacionando-se esses dois métodos de reforma com os conceitos anteriormente expostos sobre *reforma* e *modernização*, é óbvio que o método experimental seria mais diretamente correspondente ao *processo reformista* propriamente dito, ao passo que o método da administração paralela melhor caberia no *processo modernizador*. Exemplificando: uma reforma administrativa no Ministério da Educação e Cultura, tal como a necessária para implantação da reforma do ensino do 1.º grau, ora em andamento, utiliza algo como o método experimental, ao passo que a criação do IPEA e do próprio Ministério do Planejamento e Coordenação Geral se aproxima bastante do que Debbasch denomina de método da administração paralela.⁶⁷

Também a decisão quanto a quem entregar a responsabilidade pela implantação da reforma pode contribuir para diminuir ou agravar a importância dos obstáculos que a ela se antepõem. Claro está que a responsabilidade pela estratégia da reforma dificilmente pode ser delegada, sem que a burocracia corra o risco de perder a autoridade que lhe é inerente. Mas, dentro das coordenadas dessa estratégia, por ela traçadas, a burocracia pode escolher um de três caminhos, para executar a reforma: incumbir-se da tarefa com seus próprios recursos, contratá-la com instituições e/ou empresas idôneas, ou utilizar um sistema misto, combinação dessas duas soluções.

Cada um dos dois primeiros caminhos oferece vantagens e riscos aproximadamente equivalentes. Mesmo quando a execução da reforma pela própria administração sujeita a ela é viável (isto é, quando a unidade administrativa objeto da reforma possui recursos financeiros, materiais e humanos próprios, adequados à tarefa), há sempre o risco de faltar à equipe da casa a visão necessária para autodiagnóstico isento e despreconceituoso. Já à instituição ou empresa consultora pode faltar exatamente o que sobra à equipe da casa, ou seja, o conhecimento das minúcias do trabalho e do comportamento dos grupos de que se compõe a unidade administrativa objeto da reforma. Daí ser, em princípio, ideal a associação da instituição ou empresa consultora aos membros da organização, constituindo uma equipe mista incumbida da reforma.

Poder-se-ia argumentar que a burocracia deveria, ela mesma, ter suas unidades consultoras próprias, ou seja, uma unidade administrativa especializada em reforma da administração, à qual incumbiria assistir as diversas unidades administrativas a serem reformadas ou uma unidade central e unidades setoriais, agindo em sistema, para o mesmo fim. Mesmo assim, dificilmente essas unidades especializadas poderiam atender ade-

⁶⁷ Também a criação, no MIC, da Secretaria de Tecnologia Industrial seria um exemplo da aplicação do "método da administração paralela", ao passo que, no mesmo ministério, a reforma por que vêm passando o Instituto Nacional da Propriedade Industrial e o Instituto Nacional de Pesos e Medidas — ambos mediante cooperação técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) — se situam mais no conceito de "método experimental".

quadamente a toda e qualquer solicitação de assistência, a menos que pudessem socorrer-se, por sua vez, da colaboração de consultores externos, especialmente quando se tratasse de modernização administrativa.

14. Conclusões

Esta recapitulação das principais experiências de reforma administrativa federal, ocorridas de 1930 até o presente, bem como da teoria administrativa em que implícita ou explicitamente se fundamentam, leva a algumas considerações sobre o seu significado e as perspectivas que se abrem quanto a sua evolução.

Primeiramente, o esforço reformista tem sido constante, embora com tendências variadas. De início, a reforma concentrava-se nos meios; hoje parece possuir uma orientação teleológica, isto é, os objetivos a atingir e os programas e projetos em que se desdobra condicionam o emprego de regras, métodos e normas da administração, outrora gerais e de aplicação uniforme. Como consequência dessa nova tendência à flexibilidade administrativa, ao tratamento diferenciado dos problemas administrativos em função das prioridades definidas e das peculiaridades de cada programa, a burocracia tende a assumir a feição de um sistema aberto, mais sensível que no passado à sua permanente articulação com os demais sistemas do sistema maior em que se enquadra, mais disposta a uma atitude, a um comportamento voltado para a prestação de serviços e, portanto, menos preocupada com a ênfase do controle, tantas vezes meramente formal, que a caracterizava até bem pouco tempo. Daí um visível aumento da eficácia da administração como instrumento do desenvolvimento, nestes últimos anos, eficácia que também deve ter sido o alvo da concepção anterior, a qual, porém, havendo atuado como um sistema fechado, talvez por isso mesmo não chegou a produzir os efeitos que ambicionava.

Viu-se anteriormente que quatro critérios estratégicos vêm sendo aplicados à reforma desde 1967: concepção sistêmica, gradualismo, seletivismo e delegação da assistência técnica.⁶⁸

Três outros critérios, porém, não têm merecido, aparentemente, tanta atenção quanto aqueles. Trata-se dos critérios da motivação, da participação e da continuidade.

É verdade que a reforma da administração de pessoal vem procurando motivar o funcionário para a Reforma Administrativa através do condicionamento do gozo dos benefícios do novo Plano de Classificação de Cargos (ou seja, a transposição ou transformação de seu cargo) à implantação da reforma administrativa na unidade a que pertença o funcionário, bem como à comprovação de suas qualificações para o desempenho do cargo transposto ou transformado.

⁶⁸ Ver item 11.

Entretanto, essa motivação é bastante precária, porque em grande parte não depende do próprio funcionário a efetivação ou não da Reforma Administrativa: a aplicação dos critérios do gradualismo e do seletivismo, que regem a Reforma, escapa a sua alçada, ficando sujeita à decisão dos escalões superiores da hierarquia. Acena-se, pois, ao funcionário, com um benefício real, mas ao qual ele não pode candidatar-se sem que autoridades superiores tomem providências quanto à implantação do Decreto-lei n.º 200 na repartição a que pertença. Se isso não acontecer, terá sido uma motivação às avessas, de resultados negativos.

Por outro lado, se esse obstáculo é vencido, se o funcionário consegue ter seu cargo transformado ou transposto e vem a beneficiar-se do novo Plano, poderá nele encontrar uma escala salarial bastante defasada em relação ao mercado de trabalho, o que evidentemente irá gerar-lhe novas frustrações. Foi isso o que aconteceu com os dois grupos já beneficiados pela reclassificação de cargos (direção e assessoramento superior, e diplomacia), comparadas as respectivas escalas salariais com as prevalentes para funções análogas ou equivalentes do mercado de trabalho.

Parece assim que o critério do gradualismo foi entendido como de aplicação a longo, e não a médio prazo, como inicialmente se pretendia. Tendo em vista o crescente equilíbrio orçamentário federal, talvez esse prazo pudesse ser encurtado, com repercussões favoráveis inclusive sobre a melhoria de distribuição da renda no país, um dos problemas do atual estágio de desenvolvimento brasileiro que mais preocupa setores dos mais variados.

Participação no processo da reforma até certo ponto coincide com *motivação*, mas não totalmente, pois participação significa principalmente engajamento no próprio processo reformista, como se procurava alcançar na 1.ª fase da implantação da Reforma de 1967 (1967 a 1969), através do treinamento de agentes de Reforma. Esse treinamento, entretanto, embora tenha atingido cerca de 25 mil funcionários, abrangeu grupos colocados na base da hierarquia ou no primeiro escalão de chefia, e só chegaria a produzir resultados efetivos se tivesse continuado, de modo a compor um grupo capaz de ter impacto sobre a Administração. Interrompido esse esforço, ficou aquele diminuto número de funcionários perdido no meio dos três quartos de milhão que hoje integram os quadros dos servidores públicos, não podendo, assim, ter muita influência. Aliás, entre as várias alternativas possíveis, em matéria de treinamento para a reforma, o caminho seguido em 67/69 foi o mais longo, pois consistia no treinamento de baixo para cima. Se se tivesse preferido o treinamento de cima para baixo, com especial relevo para os programas de Desenvolvimento de Dirigentes de Alto Nível, aquele número de 25 mil poderia ter tido outro significado. Note-se, a respeito, que vários dos acordos de assistência técnica celebrados entre o MPCG e a FGV, em 1971 e 1972, compreenderam a execução de programas desse tipo.

A falta de continuidade na implantação do Decreto-lei n.º 200 é, pois, evidente. Seria melhor dizer-se falta de *continuidade* e *coerência*, pois a segunda fase da referida implantação (assistência técnica pela FGV) está praticamente encerrada, e tudo indica que um terceiro tipo de abordagem do problema esteja em elaboração.

Mas, em função da análise da experiência já vivida pela Administração Federal em matéria de Reforma Administrativa, cabe louvar os esforços já havidos na aplicação dos critérios do gradualismo e do seletivismo, insistir na intensificação da aplicação dos critérios da motivação e da participação (com especial ênfase nos Programas de Treinamento de Dirigentes de Alto Nível) e chamar a atenção para a importância dos critérios menos aplicados até agora: continuidade e coerência.

Bibliografia

Beltrão, Hélio. *Reforma administrativa; filosofia básica, princípios, reforma administrativa e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1968.

Brasil. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. *Relatório final*. Relator: Benedicto Silva. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1963.

Brasil. Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. *Plano de execução da reforma*. Rio de Janeiro, 1963.

Debbasch, Charles. Méthodes modernes de la réforme administrative. *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, Revue d'Administration Publique*, Paris, v. 9, p. 21-30, Jan./Mar. 1969.

Dias, J. Nazaré Teixeira. *A reforma administrativa de 1967*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968. (Cadernos de Administração Pública, n. 73.)

Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. *Relatório 1972*. Rio de Janeiro, 1973.

Fougère, Louis. *La fonction publique*. Études et choix de textes commentés. Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1966.

Fundação Getúlio Vargas. Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. *A reforma do Ministério da Fazenda e sua metodologia*. Relatório Final. Relator: Benedicto Silva. Rio de Janeiro, 1967. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. (Publicação n. 35.)

—. *Relatório preliminar*. Rio de Janeiro, 1964. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. (Publicação n. 1.)

—. Relatório-estudo DNER. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 109-22, jul./dez. 1969.

Guerreiro Ramos, Alberto. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo de possibilidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 7-42, jul./dez. 1967.

Nascimento, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 11-50, jan./jun. 1967.

—. Implicações do moderno conceito de administração pública para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, v. 6, n. 1, p. 5-30, jan./mar. 1972.

Oliveira, Gercina Alves de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 47-74, jul./dez. 1970.

Pinto, Aluizio Loureiro. A institucionalização organizacional como estratégia do desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 1, p. 7-25, jan./jun. 1969.

Reforma administrativa do governo federal; objetivos, princípios e problemas (pareceres para estudo). *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, DASP, v. 73, n. 1-3, p. 80-249, out./dez. 1956.

Viana, Arízio de. *DASP, instituição a serviço do Brasil*. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1953.

Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Uma análise das teorias de organização*. 3. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1973. parte 2, cap. 8-11.

—. Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo de desenvolvimento nacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 7-30, jan./jun. 1970.

Summary

The purpose of this article is to analyze the main attempts at administrative reform in Brazil before and after 1967, with special emphasis on the current reform program triggered out by Decree-law n. 200, of February 25, 1967.

As the author sees it, the reform programs carried out before 1967, especially those taking place in the 30's and 40's, were concerned with the improvement of means. Her criticism of the reforms of that period is that they were influenced by a school of thought which emphasized the importance of establishing general principles of management and prescribing a set of norms to guide the execution of the basic governmental functions. No concern was shown in these reform programs with an examination of the purposes of Government. Efficiency, not effectiveness, was the target of these reforms. Thus, they were concentrated under the aegis of DASP (Administrative Department of the Public Service) on personnel administration, purchasing and budgeting, with the emphasis being placed on the restructuring and rationalization of methods and procedures.

By contrast, the administrative reform started in 1967 has emphasized effectiveness, rather than efficiency. It has established as its basic principles those of effective planning, co-ordination, decentralization, delegation and control as a means of securing improved governmental services.

By comparing the two models used in the history of administrative reform in Brazil, the author describes the first one, i.e., before 1967, as gear to administrative reorganization whereas the second, i.e. after 1967, has been an attempt at administrative modernization.

The bulk of the article is an examination of the various reform programs aimed at showing on what premises they were based and which results they brought about. Clearly, the author criticizes the first model and praises the current program for its rationale. In her view the four criteria adopted as the rationale for the present reform effort, i. e. a) a system approach; b) gradualism; c) selectiveness; and d) delegation of technical assistance, have made it more worthwhile and capable of securing better results.

She argues, however, that three other criteria should have been introduced, i.e. a) motivation; b) participation; and c) continuity, so as to ensure that there is wide acceptance of the aims of the reform and a continuous effort towards administrative modernization.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho da Guanabara — IDORT-GB —, como seus congêneres de outros Estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seus associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional	Revista
Forum de estudos	Biblioteca
Treinamento	Prêmio de organização
Assistência técnica	e administração
	Congressos

Sede: Praia de Botafogo 186, Rio de Janeiro, GB.