

## Aspectos recentes da organização e das políticas de modernização da função administrativa pública federal\*

Carlos César Pimenta\*\*

Sumário: 1. Introdução; 2. A institucionalização da função-administração no governo federal; 3. Aspectos do papel da Secretaria da Administração Federal na evolução da função-administração; 4. Conclusões.

### 1. Introdução

Este texto tem como objeto de estudo o processo de modernização da função administrativa dentro do conjunto de organizações burocráticas públicas do Estado brasileiro, mais especificamente no governo federal, analisando o papel da Secretaria da Administração Federal nesse processo.

A “função-administração” deve ser entendida aqui como a responsável pelas atividades de organização, planejamento, direção e controle nas organizações burocráticas públicas federais, através da normatização das áreas-meio dos diversos órgãos nesse nível de governo.

O período selecionado para este estudo vai de outubro de 1988 a setembro de 1992, o que se justifica pelas profundas mudanças que advieram da promulgação da nova Constituição brasileira e também pela possibilidade de comparação, pois abrange dois governos bastante distintos, o governo Sarney até 15 de março de 1990 e, posteriormente, o governo Collor.

Durante toda a década de 80, não só o Brasil mas boa parte do mundo passaram por sucessivas crises e dificuldades econômicas, o que acabou por favorecer uma certa predominância da visão econômica nos processos de modernização administrativa, principalmente na América Latina. Nesse sentido o Brasil não fugiu à regra.

A maioria das ações governamentais nesse período foi direcionada no sentido de se obter redução de despesas — cortes no pessoal, privatizações, liquidações, alienações de imóveis e do patrimônio em geral. A visão predominante que orientou esse conjunto de medidas foi uma visão econômica, preocupada em solucionar as graves distorções encontradas na economia brasileira, devido ao grande endividamento interno e externo do Estado.

\* Trabalho recebido em set. e aceito em dez. 1993. Documento preparado a partir da dissertação apresentada pelo autor ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), como requisito para obtenção do título de mestre em administração.

\*\* Mestre em administração pública pela EAESP/FGV. Diretor da Boucinhas & Campos Consultores. (Endereço: Rua Barão de Itapetininga, 140/3º andar — conj. 31 — São Paulo, SP, 01042-001.)

Por outro lado, a Constituição de 1988 criou uma série de direitos e garantias para os servidores públicos, que veio a onerar as despesas da União; é o caso da estabilização de centenas de milhares de funcionários, da obrigatoriedade de implantação do regime jurídico único na área de pessoal, da isonomia de vencimentos para cargos assemelhados, entre outros exemplos.

A crise financeira que o governo federal atravessa nessa época é agravada pelo processo de descentralização tributária presente na nova Constituição. Foram descentralizados diversos tributos e receitas da União, sem que houvesse uma descentralização de competências e deveres para os estados e municípios.

Atualmente existem aproximadamente 7 milhões de funcionários públicos no Brasil, sejam estatutários ou celetistas, civis ou militares, abrangendo os três níveis de governo, a administração direta e a indireta. Isso significa 11% da população economicamente ativa (PEA), compondo um setor extremamente importante para o processo de desenvolvimento do país.

A distribuição desses funcionários está concentrada no nível de governo estadual (50%), seguido pelo municipal (26%) e, por fim, o federal (24%). Essas pessoas trabalham em organizações burocráticas que seguem normas e regras geralmente bastante distintas das encontradas no setor privado.

Na década de 30 o Estado foi considerado, no Brasil, o único agente capaz de romper o ciclo vicioso de pobreza e subdesenvolvimento no país; hoje, é visto pela sociedade justamente como o contrário: agente do atraso, inibidor das inovações, incapaz de formular e implantar um conjunto de ações que possam levar o país ao desenvolvimento.

Apesar dessa visão, ainda é possível acreditar que sem a presença do Estado jamais poderemos ultrapassar as fronteiras da injustiça social e do subdesenvolvimento. O que se faz necessário é a transformação desse Estado e de suas organizações, adequando-se todo o aparato público aos tempos de hoje.

Estudar a evolução histórica do setor público, o modo como se organiza e as ações diretamente relacionadas a sua função-administração é no momento atual uma tarefa fundamental para a modernização do Estado no Brasil. Dessa forma espera-se que o presente trabalho possa ser considerado uma contribuição ao aprimoramento da administração pública brasileira.

## **2. A institucionalização da função-administração no governo federal**

A institucionalização da função-administração no governo federal ocorre durante todo o período republicano brasileiro de forma cíclica, com diferentes posturas ideológicas e de concepção do modelo organizacional que deve ter a administração pública brasileira.

O Brasil viveu um processo de centralização organizacional no setor público nas décadas de 30 a 50, com o predomínio da administração direta e funcionários estatutários. Já nas décadas de 60 a 80 ocorreu um processo de descentralização, através da expansão da administração indireta e da contratação de funcionários celetistas (regime privado de contratação de trabalho).

O momento iniciado com a Constituição de 1988 indica a intenção de se centralizar novamente (regime jurídico único — estatutário); assim, caracteriza-se esse processo de centralização/descentralização organizacional na administração pública como predominantemente cíclico no Brasil.

É interessante notar que os ciclos de centralização não estão necessariamente relacionados a um período de centralismo político-autoritário, como ocorreu, por exemplo, durante o Estado Novo. Hoje no Brasil presenciamos um momento de total exercício da cidadania e de democratização do Estado, ao mesmo tempo em que ocorre um ciclo de centralização organizacional, decorrente de uma política econômica que exige a contenção de despesas e a “racionalização” dos gastos. Já durante o ciclo de descentralização ocorrido nas décadas de 60 e 70, presenciávamos um momento de autoritarismo, com sérias restrições à democracia brasileira.

Durante as décadas de 30 a 50 a função-administração surgiu no governo federal a partir da expansão acelerada das organizações burocráticas públicas (ver anexo — Quadro organizacional evolutivo do governo federal). Nesse período a função-administração teve um papel muito importante, através da implantação de um modelo centralizado, próximo do chamado “modelo weberiano”, sob a coordenação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), na época considerado um superministério. Foi um período de expansão numérica do funcionalismo e dos órgãos públicos, que pode ser chamado de ciclo clássico.<sup>1</sup>

Durante as décadas de 60 a 80, ocorreu um novo ciclo de expansão da administração pública brasileira, dessa vez através da expansão da administração indireta e descentralizada, o que leva a uma profunda transformação da função-administração no governo federal.

Segundo Bertero,<sup>2</sup> “subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta, estava o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e às pressões geradas por um Estado que se decidira desenvolvimentista. Imaginava-se que o setor descentralizado seria a melhor solução, pois aliaria aos recursos financeiros do Estado a flexibilidade administrativa das instituições de direito privado. Por isso, é importante registrar que o formato organizacional que acabou predominando no setor descentralizado foi exatamente o da sociedade anônima”.

Nessa época a administração indireta possuía autonomia para gerir seus recursos humanos, financeiros e materiais, dentro das mesmas regras do setor privado, caracterizando uma descentralização da função-administração. A expansão da administração indireta no período fez com que em 1987 se chegasse a uma proporção de apenas 6% de funcionários federais estatutários, para 94% celetistas. Nesse ciclo, a descentralização levou a uma menor influência central da função-administração; além disso, a partir da década de 70 a função econômica surgiu como uma função importante no Estado, mantendo essa posição durante toda a década de 80.

A partir de 1985, no governo da Nova República, ocorreu um fortalecimento do processo de institucionalização da função-administração, devido ao surgimento de uma nova etapa, com características muito semelhantes às do ciclo clássico. A proposta de adoção de um modelo de administração direta, unificada, surgiu como o modelo mais adequado para a ação do Estado; conforme afirma Gileno Marcelino em relação à estratégia adotada na época, “havia um claro objetivo de fortalecer e modernizar a administração direta, a partir do diagnóstico de que houve uma fuga ou escapismo para a

---

<sup>1</sup> Marcelino, Gileno Fernandes. 1987, p. 11.

<sup>2</sup> Bertero, Carlos Osmar. 1985, p. 17-8.

chamada administração indireta, por motivos justificados ou não. Tentou-se, mais uma vez, fortalecê-la (a administração direta), de certa forma voltando-se às raízes do modelo clássico de administração”.<sup>3</sup>

O Poder Executivo, adotando essa estratégia centralizadora para a administração, influenciou a elaboração da Constituição de 1988, através da ação direta de seus altos dirigentes junto a parlamentares da Assembléia Nacional Constituinte, instalada no Congresso Nacional. Assim, a nova Constituição consolidou legalmente a intenção de se fortalecer a administração direta, iniciando um processo de maior centralização e controle na administração pública federal.

Em 1990, com o início do governo Collor, o Poder Executivo assumiu uma postura completamente diferente da proposta pela gestão anterior e adotada pela Constituição de 1988. Pregava-se uma administração descentralizada e autônoma, e não uma administração centralizada e direta, além de uma drástica redução no tamanho do Estado, nos moldes do que chegou a ser chamado de neoliberalismo.

Durante essa fase, a Secretaria da Administração Federal (SAF) surgiu como o órgão central dos sistemas administrativos da administração direta, fundacional e autárquica, e como responsável pela normatização e coordenação das ações relacionadas com a função-administração.

Durante esse período a SAF teve três dirigentes (dois secretários e um ministro) com posturas bastante diferentes. O primeiro, João Santana, adotou uma postura de confronto direto com o funcionalismo. Já o segundo, Carlos Garcia, assumiu uma perspectiva mais branda em relação aos servidores, chamando a atenção para a importância de questões como a necessidade de realização de novos concursos públicos e de ampliação dos investimentos em treinamento de pessoal. O terceiro, João Melão, adotou uma postura de defesa do funcionalismo, de certa forma aceitando o fortalecimento da administração direta como um novo ciclo da função-administração.

Como podemos perceber, a função-administração no governo federal é tratada de forma muito diferente de gestão para gestão, mas os aspectos decisórios são apenas um dos elementos do fato administrativo, existindo ainda os elementos não-estruturais e estruturais, que envolvem outros agentes de poder internos e externos, e que também compõem o processo de institucionalização de uma função, além das decisões dos dirigentes de cada gestão. Isso explica por que, apesar das diferentes posturas dos altos dirigentes da SAF, não se conseguiu alterar a tendência estabelecida pela Constituição de 1988 de retomada do modelo clássico de administração. Os elementos não-estruturais (recursos humanos, financeiros/orçamentários, opiniões dos funcionários), bem como os elementos estruturais (Constituição Federal, leis, sindicatos de servidores, associações, estrutura organizacional da SAF), eram favoráveis à manutenção da atual tendência. Assim, o elemento estruturante (a decisão), mesmo com o apoio inicial de parte dos elementos estruturais (a sociedade global, através da opinião pública), não conseguiu reverter esse processo.

Nessa perspectiva podemos afirmar que a função-administração possui um alto grau de institucionalização no setor público federal, inclusive com um grande poder de determinação de ciclos e tendências globais. Possui cultura própria e vem passando por

---

<sup>3</sup> Marcelino, Gileno Fernandes. 1987, p. 31.

transformações profundas durante toda a nossa história, mas tem estado presente, com maior ou menor força de influência.

Apesar do alto grau de institucionalização da função-administração no Poder Executivo federal, a SAF, como órgão operador dessa função, não pode também ser considerada uma instituição em si mesma; pelo contrário, apresenta-se como uma organização que tem passado por muitos períodos de descontinuidade de gestão, com um nível elevado de “burocratismo”.

O conceito de institucionalização pode ser problematizado a partir de dois enfoques conceituais fundamentais. O primeiro, que coloca a instituição como um produto natural das pressões de uma sociedade, ou ainda como um conjunto de papéis que possuem significado estrutural estratégico no sistema social, não representa o que ocorre com a função administrativa pública no governo federal; pelo contrário, existem poucas possibilidades de forças sociais afetarem o seu desenvolvimento. O segundo enfoque, mais adequado ao caso em questão, coloca a institucionalização como decorrência do aprofundamento da identidade de uma organização, justamente para resistir às ameaças e questionamentos externos, neste caso calcada em interesses corporativistas. Este segundo enfoque contribui para a compreensão da resistência interna da SAF em relação aos dirigentes que por ela passaram, e que apresentaram propostas de atuação diferentes das defendidas pelos funcionários.

Entretanto, como a institucionalização da função-administração ocorre muito mais através de elementos estruturais (como a Constituição e as leis) do que através dos elementos estruturantes (a decisão dos dirigentes), conseguiu-se um nível elevado de “proteção” e institucionalização dessa “função”.

Com a reimplantação da democracia no Brasil, a partir de 1985, foi garantida a liberdade de ação dos grupos e agentes de interesse no Estado brasileiro, possibilitando a interação das diversas forças institucionalizadas no setor.

Dentro desse contexto a SAF não pode ser entendida como o único agente de poder na função-administração do governo federal.

Um dos agentes mais importantes nesse processo é o Poder Legislativo, já que a institucionalização das diversas funções no setor público ocorre principalmente através da elaboração de leis específicas. Dessa forma, o Poder Executivo depende do Poder Legislativo para implementar mudanças estruturais na administração pública.

A relação entre o Poder Executivo e o Legislativo, nessa fase, foi marcada pela instabilidade, sendo necessárias negociações específicas para a aprovação de cada projeto de lei, e não tendo o governo atingido, em momento algum, maioria estável e ampla no Congresso Nacional.

Após as dificuldades enfrentadas no primeiro ano de gestão, o governo Collor tentou modificar a Constituição Federal através do projeto chamado de “Emendão” (1991/92); entretanto, o Poder Legislativo negou-se a antecipar a discussão da revisão constitucional, permanecendo assim os óbices legais à implantação das propostas do governo nessa área administrativa.

No regime presidencialista a figura do presidente da República é muito forte, podendo em alguns casos influenciar decisivamente o Poder Legislativo. Entretanto, esse novo ciclo da função-administração havia sido definido na Constituição Federal de forma muito detalhada, exigindo uma ampla reforma constitucional para sua alteração, o que torna necessária uma maioria de dois terços no Congresso Nacional, nunca alcançada pelo governo Collor.

Outro agente relevante é o Poder Judiciário, que inclusive impediu que o governo adotasse diversas medidas, como por exemplo a redução dos vencimentos dos servidores colocados em disponibilidade.

A SAF é apenas um dos agentes nesse processo e, apesar da descontinuidade nas suas gestões, coube-lhe o papel de garantir a implantação das disposições constitucionais para a área de pessoal no governo federal, como veremos a seguir.

### **3. Aspectos do papel da Secretaria da Administração Federal na evolução da função-administração**

A SAF tem sua origem em 1938, relacionada com a criação do antigo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que foi extinto em 1986 e incorporado à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap).

Em janeiro de 1989 a Sedap é extinta e incorporada à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan).

Em março de 1990 é criada a SAF, que esteve incorporada ao Ministério do Trabalho e da Administração (MTA) de abril a dezembro de 1992.

Em setembro de 1992 a SAF ressurgiu, mantendo as mesmas competências que lhe eram atribuídas em março de 1990, ou seja, “planejamento, coordenação, supervisão e controle de assuntos referentes ao pessoal civil da administração pública federal direta, indireta, autárquica e fundacional, bem assim os referentes aos serviços gerais, à modernização e organização administrativa e aos sistemas e serviços de processamento de dados dessas entidades” (MP nº 309, de 16-10-1992).

A SAF é o órgão central de quatro sistemas, a saber:

- a) Sipec — Sistema de Pessoal Civil;
- b) Sidemor — Sistema de Modernização da Administração;
- c) Sisg — Sistema de Serviços Gerais;
- d) Sisp — Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática.

Cada um desses sistemas tem como órgão central e normatizador um dos departamentos da SAF, que são, respectivamente:

- a) Departamento de Recursos Humanos (DRH);
- b) Departamento de Organização e Modernização Administrativa (Demor);
- c) Departamento de Serviços Gerais (DSG); e
- d) Departamento de Administração dos Recursos Humanos de Informação e Informática (Dinfor).

Esses sistemas são estruturados através de uma coordenação geral respectiva em cada ministério; são os órgãos setoriais. Por exemplo, existe em cada ministério uma coordenação geral de recursos humanos, subordinada hierarquicamente ao secretário da Secretaria de Administração Geral (SAG); entretanto, esta coordenação subordina-se sistemicamente às normas expedidas pelo DRH da SAF. Dessa forma, as estruturas das SAG são um reflexo da estrutura da SAF, que é o órgão central dos sistemas.

Nas autarquias e fundações também existem unidades organizacionais subordinadas a cada um dos sistemas; são os órgãos seccionais.

Apesar de esses sistemas serem instituídos por leis e decretos, nem sempre as unidades descentralizadas seguem perfeitamente as disposições emanadas da SAF. Apenas os sistemas que já estão totalmente informatizados, como o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) — utilizado só para remuneração —, possuem uma eficiência maior na sua estrutura de comando e controle.

Através do Decreto nº 223, de 25-9-1991, foi criada a Inspetoria Geral da SAF, justamente para fiscalizar o controle do fiel cumprimento, pelos órgãos setoriais e seccionais, das leis e regulamentos pertinentes a cada sistema. Isso porque nem sempre esses órgãos obedecem às determinações da SAF.

Em aproximadamente 500 funcionários trabalhando na SAF durante o ano de 1992, normatizando e “controlando” os órgãos que compõem seus sistemas, com dezenas de milhares de funcionários, compondo todas as áreas-meio da administração direta, fundacional e autárquica.

A maior unidade organizacional da SAF é o DRH, que consiste no setor mais forte, sob o aspecto normativo, e com o maior número de funcionários.

Apesar das constantes modificações de vinculação organizacional da SAF nos últimos anos, essas áreas e sistemas não foram alterados; mesmo agora, em fevereiro de 1993, a nova estrutura da SAF, apesar de contar com três subsecretarias que coordenam os departamentos, ainda mantém a mesma área de atuação e os mesmos sistemas, que são o suporte básico para se manter um conjunto de normas e regulamentos para toda a função-administração na administração direta, fundacional e autárquica.

Analisando as ações desenvolvidas pelo governo federal para a modernização da função-administração, sob o ponto de vista de uma maior racionalização de suas organizações burocráticas públicas, podemos dimensionar e caracterizar a participação da SAF nesse processo durante o período selecionado de estudo.

Em relação às ações de modernização organizacional e gerencial, são selecionadas e analisadas a seguir as atuações mais relevantes.

Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) não apresentou resultados concretos na administração direta; nas empresas estatais obteve alguns sucessos, mas não foi coordenado pela SAF. Mesmo com a criação do Subcomitê Setorial para a Administração Pública, o papel da SAF ficou restrito à elaboração de relatórios de acompanhamento dos projetos desenvolvidos em outros órgãos.

As constantes alterações de estruturas organizacionais no período não podem ser consideradas fundamentais para o processo de modernização da função-administração, pois não significaram uma alteração das características globais da administração pública, mas apenas um rearranjo interno. Além disso, com o tempo, muitas das reorganizações implementadas acabaram voltando à sua forma original. A redução do número de ministérios, ocorrida no início do governo Collor, não teve continuidade; por exemplo, o Decreto nº 94.234, de 15-4-1987, extinguiu as coordenadorias regionais do Ministério da

Saúde, posteriormente recriadas através do Decreto nº 109, de 2-5-1991; a própria SAF foi retirada da Presidência da República em janeiro de 1989, passou por três alterações de vinculação hierárquica, e voltou para a presidência em dezembro de 1992. As outras iniciativas de estruturação mais abrangente da administração pública, como o Projeto de Lei Orgânica, não tiveram continuidade, nem foram implantadas.

Os contratos de gestão significariam uma mudança estrutural mais abrangente, mas tiveram uma única experiência na administração direta, fundacional e autárquica; trata-se do caso da Fundação das Pioneiras Sociais. Caso essa experiência, com o tempo, possa significar a instauração de novas relações de controle entre a administração direta, a fundacional e a autárquica, e não apenas um contrato de prestação de serviços, poderemos ter um fato importante para a modernização da função-administração. Já em relação às estatais, o único contrato de gestão assinado foi o da Companhia Vale do Rio Doce, sem a participação da SAF, pois foi coordenado pelo Comitê de Controle das Estatais (CCE).

A reestruturação organizacional implantada na SAF em 1991/92 ilustra muito bem a força de inércia das estruturas burocráticas públicas. Mesmo com a edição do Decreto nº 461, de 27-2-1992, que adapta a estrutura dos cargos em comissão e funções de confiança da SAF a uma estrutura por gerências, visando implantar uma administração por objetivos e democratizar as informações no órgão com a informatização do andamento dos projetos, não se conseguiu manter essa proposta, e a SAF voltou a ter uma estrutura tradicional e verticalizada no final de 1992.

Como podemos perceber, vários órgãos federais atuaram nesse campo da modernização gerencial e organizacional da função-administração, sendo que a participação da SAF nesse processo foi pequena, e quase sempre sem resultados concretos.

Uma das ações de importância na máquina administrativa nessa área foi a introdução da primeira turma de "gestores", em 1989. Entretanto, foi uma experiência de pequenas proporções, mais relacionada com a área de recursos humanos do que com a modernização gerencial e organizacional.

Em relação às medidas implantadas na área de serviços gerais e patrimônio, podemos verificar que as ações mais significativas ainda não foram completamente desenvolvidas e acabadas.

A reforma patrimonial, que se deveria ter desenvolvido a partir da criação da Comissão de Reforma Patrimonial, em junho de 1991, não ocorreu, ficando a atuação do governo nessa área restrita à venda de imóveis em Brasília e à alienação de veículos automotores.

Em relação aos outros projetos dessa área, o único realmente relevante diz respeito ao desenvolvimento e à implantação do Sistema Integrado de Serviços Gerais (Siasg), que poderá vir a tornar o Sistema de Compras da Administração Pública Federal muito mais transparente do que é hoje, através do registro de preços dos bens e serviços adquiridos, possibilitando a comparabilidade dos mesmos no intuito de evitar superfaturamentos. Entretanto, esse projeto, que ainda se encontra em fase experimental, deveria estar funcionando na Esplanada dos Ministérios em Brasília, desenvolvido pelo Serpro, sob a coordenação da SAF, mas até o momento não foi operacionalizado.

No futuro o Siasg poderá representar uma modernização significativa na administração pública federal; por enquanto é apenas um projeto experimental. Dessa forma, as áreas de serviços gerais e de patrimônio também se apresentam com uma atuação pequena para a modernização da função-administração no período.

A área de informática desenvolveu uma série de projetos de integração de *hardwares* e *softwares* na administração pública federal; entretanto, não chegou a implantar qualquer

programa abrangente que configurasse uma transformação profunda na função-administração.

Apenas o Siape e o Siasg (este ainda em início de desenvolvimento e implantação) possuem relevância quanto a esse aspecto. Mas só o primeiro se encontra em estágio mais avançado, sendo muito mais voltado para a área de recursos humanos, pois não necessita de uma tecnologia em informática das mais avançadas.

Já as medidas de caráter intersetorial tiveram papel importante no processo de modernização da função-administração, mas foi pequena a atuação da SAF em seus dois maiores programas: o de desregulamentação e o de desestatização (privatizações).

O Programa de Desregulamentação esteve mais voltado para a desregulamentação da economia do que para a racionalização da administração pública. Já o Programa de Desestatização foi coordenado pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, através da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Outras medidas, como o Programa de Modernização da União, de julho de 1992, não chegaram a ser implementadas. Por fim, em relação a essas medidas de caráter intersetorial, a SAF teve uma presença mais efetiva apenas na coordenação do Programa de Liquidações e Extinções, inventariando e dando destinação aos bens e funcionários dessas entidades.

Deixada para o final desta análise, a maior área de atuação da SAF no período deste estudo foi a de recursos humanos. Nesse caso, a maioria das disposições constitucionais de 1988 foi implementada, tanto no governo Sarney quanto no governo Collor, além de terem prevalecido os mecanismos de defesa dos servidores.

O regime jurídico único, o Siape (controle das remunerações), a isonomia de vencimentos, a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, a manutenção da estabilidade e a "estabilização" dos servidores com mais de cinco anos de trabalho, a manutenção da aposentadoria integral, entre outras medidas, demonstram que a área de recursos humanos foi a que teve maior participação no processo de definição do perfil da função-administração no governo federal. O alto grau de institucionalização dessa área fica também demonstrado no fracasso de outras medidas, como a redução do número de funcionários (só obtida através das aposentadorias), os servidores colocados em disponibilidade (que tiveram seus vencimentos preservados e acabaram retornando ao trabalho) e a redução inicial do número de cargos em comissão e funções de confiança (que voltou a aumentar posteriormente).

O Plano de Carreira dos servidores federais e o Programa Nacional de Treinamento poderiam ser caracterizados como os únicos projetos de interesse do funcionalismo que não foram implantados no período de estudo, mas que se encontram em processo de elaboração.

O papel principal da SAF no período estudado foi o de garantir o processo de fortalecimento e expansão da administração direta e defender os interesses corporativistas do funcionalismo, seja influenciando na elaboração da nova Constituição, seja garantindo a implantação do que foi determinado em 1988.

Nesse aspecto, a atuação da SAF tornou mais difícil ao governo Collor alterar as diretrizes constitucionais para a área de recursos humanos.

A área de recursos humanos é a mais atuante na SAF, desde a criação do antigo Dasp, geralmente com um alto teor corporativista, porém com um alto grau de institucionalização

na administração pública federal, apesar dos graves problemas que apresenta como organização burocrática.

O conceito de burocracia, nesse caso, possui dois aspectos a serem considerados: o primeiro, mais tradicional, apresenta a burocracia como um conjunto de pessoas atuando de forma eminentemente racional, científica e legal. Já o segundo aspecto é o de uma organização que passa a atuar de forma irracional, mas que contém uma lógica própria, na maioria das vezes voltada para interesses pessoais e corporativistas.

Muitas das atividades desenvolvidas pela SAF são desnecessárias, como por exemplo a autorização e publicação dos remanejamentos de servidores entre os órgãos da administração pública federal, decididos um a um, seguindo a característica processualística adotada pelo antigo Dasp. Nesse caso, como em outros, seria possível estabelecer-se critérios e procedimentos que descentralizassem as atividades para as coordenações gerais de recursos humanos nos outros órgãos, mantendo-se apenas um banco de informações centralizado e alimentado pelo Sipec. Entretanto, esse procedimento atingiria interesses dos dirigentes intermediários da área de recursos humanos da SAF.

Mesmo apresentando uma enfermidade de gestão próxima do “burocratismo”, a SAF tem conseguido atuar de forma constante, com objetivos e procedimentos que lhe atribuem um certo grau de independência em relação às decisões de seus altos dirigentes. A máquina, composta por pessoas com muita experiência na área, que efetivamente “acreditam” e são sinceras no que fazem, tem conseguido vencer as constantes redefinições de rumos que possam ser dadas pelas diferentes gestões que por ali passaram. Articulando-se com os agentes externos, tais como o Congresso Nacional e o Poder Judiciário, o corpo funcional da SAF tem conseguido implantar seus projetos prioritários, principalmente na área de recursos humanos.

#### 4. Conclusões

No caso da política de centralização administrativa adotada pelo governo federal no período estudado, podemos verificar que seu surgimento data do início da “Nova República” (1985), tendo como agentes principais de formulação a própria SAF (na época o Dasp e o Ministério da Administração) e o Congresso Nacional (na época a Assembléia Nacional Constituinte).

Essa política amadurece durante a elaboração da Constituição de 1988, e passa a ser implantada após a consolidação das suas diretrizes básicas a nível constitucional. As diferentes gestões que passaram pela SAF nos últimos quatro anos não conseguiram ter peso suficiente para alterar os rumos traçados por essa política de centralização administrativa, que seguiu as diretrizes traçadas entre 1985 e 1988.

Apesar de ainda não se ter consolidado todo o processo de implantação dessa política, os resultados não apontam para uma melhoria significativa na administração pública federal. A administração direta, agora ampliada com a “incorporação” das fundações e autarquias, continua dominada pela processualística e pelos procedimentos do formalismo, imbuídos de instrumentos de controle e eficácia duvidosos.

Persiste a tentativa frenética dos dirigentes públicos para fugir ao excesso de regulamentos e controles burocráticos inócuos. Por exemplo, a experiência de descentralização da Fundação Pioneiras Sociais representa a recriação de uma entidade nos moldes das antigas fundações. Em 1991/92 os dirigentes interessados em adotar a mesma experiência

para seus órgãos de atuação procuraram a SAF de forma intensa, todos tentando se livrar das amarras do setor público tradicional, mas sem nada conseguir.

Os dirigentes públicos estão hoje muito mais presos a um rígido controle de processos do que a um controle de realizações. Nesse sentido, seria necessária a implantação de instrumentos de controle de resultados, responsabilizando os dirigentes pelas metas atingidas, sejam elas boas ou ruins, podendo-se assim flexibilizar os controles puramente processuais.

A modernização do setor público não pode ser vista como algo instantâneo, imediato e acabado, mas sim como um processo de reforma, principalmente em países com uma democracia jovem como o Brasil. O próprio conceito do que poderia ser considerado “moderno” em termos de administração pública certamente envolve opiniões divergentes, fruto de diferentes ideologias e juízos de valor.

Atualmente diversos agentes continuam em um processo de interação e de formulação de novas políticas para a função administrativa pública. Nesse aspecto é importante observar que o ano de 1993 foi um ano de revisão constitucional, o que poderá consolidar a atual política administrativa, ou ainda alterá-la substancialmente.

O próprio papel do Estado no Brasil é um tema que tem despertado controvérsias entre diversas perspectivas ideológicas e culturais. A visão de Estado provedor é diferente da de Estado prestador de serviços; o primeiro tende a assumir uma perspectiva paternalista que possibilita ao servidor público adotar uma postura de “tutelado”, aspecto mais negativo do corporativismo no setor. Já na segunda visão, o Estado deve preocupar-se com a qualidade dos serviços prestados, por ser a organização que recebe um pagamento por isso, através da arrecadação de tributos.

Nos últimos anos tem-se observado no debate político, institucional e acadêmico uma crescente preocupação com a chamada crise do Estado. Esta vem-se apresentando sob as formas de crise econômica, crise fiscal, ineficácia da ação governamental, desorganização institucional, falência do sistema de planejamento, desqualificação do servidor público e mesmo sob a forma da chamada “crise de governabilidade”.

No contexto dessas controvérsias mais amplas, o estudo continuado e crítico da função-administração, a nível do governo federal brasileiro, é de fundamental importância por chamar a atenção para uma área freqüentemente esquecida nas análises, embora sempre lembrada pela sua relação problemática com o processo de modernização. O presente artigo procurou focalizar esse aspecto burocrático do Estado brasileiro através de uma descrição das atividades e características da Secretaria da Administração Federal, em um período recente.

## Referências bibliográficas

Bertero, Carlos Osmar. *Administração pública e administradores. Perspectivas históricas e eventos recentes*. Brasília, Funcep, 1985.

Brasil. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 200, de 20 de fevereiro de 1976. *Diário Oficial da União*. Brasília, 1976.

Brasil. *Desregulamentação — ano I*. Brasília, Presidência da República, 1991.

Brasil. *Desregulamentação — ano II*. Brasília, Presidência da República, 1992.

Brasil. Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade, Subcomitê Setorial da Administração Pública, Ministério do Trabalho e da Administração. *Quadro demonstrativo do estágio atual dos projetos*. Brasília, 1992. mimeog.

Brasil. *Relatório da Comissão de Altos Estudos Administrativos*. Brasília, Enap, 1992.

Brasil. Secretaria da Administração Federal. Departamento de Modernização Administrativa. *Administração federal, a nova estrutura*. Brasília, Imprensa Nacional, 1991.

Brasil. Secretaria de Planejamento e Coordenação. Secretaria de Planejamento e Modernização Institucional. *Poder Executivo: estruturas básicas e organogramas*. Brasília, 1989.

Brasil. Senado Federal. Secretaria de Documentação e Informática. *Constituição de 1988 comparada às Constituições de 1946 e 1967 e à Emenda Constitucional nº 1 de 1969*. Brasília, 1991.

Brasil. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). *Estudos sobre recursos humanos no setor público*. Brasília, 1992.

Brasil. Estatuto dos funcionários públicos civis da União, Lei nº 1.711 de 28-10-1952, São Paulo, *Manuais de legislação*. São Paulo, Atlas, 1983.

Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno. Estratégia para uma outra mudança*. Brasília, Funcep, 1989.

Diniz, Paulo de Matos Ferreira. *Regime jurídico dos servidores públicos civis*. Brasília, Enap, 1991.

Fischer, Tânia Maria Diederichs. *O ensino da administração pública no Brasil, os ideais de desenvolvimento e as dimensões da racionalidade*. São Paulo, 1984 (Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Economia e Administração da USP).

Kliksberg, Bernardo & Salgado, Ignacio Pérez. *Políticas de gestión pública: el rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe*. Ediciones Especiales del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad), 1985.

Marcelino, Gileno Fernandes. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1987.

Motta, Fernando C. Prestes. *Organização e poder*. São Paulo, Atlas, 1986.

Motta, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro, Record, 1991.

Mukai, Toshio. *Administração pública na Constituição de 1988*. São Paulo, Saraiva, 1989.

Ramos, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.

Sarney, José. *Administração Pública Federal: uma nova política de recursos humanos*. Brasília, Sedap, Funcep, 1987.

Selznick, Philip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.

Vasconcelos, Eduardo. *Estrutura das organizações: estruturas tradicionais, estruturas para inovação, estrutura matricial*. São Paulo, Pioneira; Editora da Universidade de São Paulo, 1986.



