

TREINAMENTO INFORMAL EM ECONOMIA E EFICIÊNCIA DO SETOR GOVÊRNO

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO *

INTRODUÇÃO: O SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO

1. O presente trabalho procurará mostrar as principais conseqüências, em relação à eficiência do setor público federal, da quase generalizada ausência de noções básicas de Economia, por parte dos servidores públicos, em todos os níveis. Sugerirá, em seguida, as linhas gerais de um programa de treinamento informal em Economia, para as principais áreas do Governo Federal.

2. Parece oportuno focalizar o problema levando em conta o mecanismo de planejamento e coordenação econômica que, notadamente através da reforma administrativa, se pretende introduzir no país. Como se tem divulgado, ao Ministério do Planejamento caberá a formulação do planejamento de caráter agregado, assim como a coordenação e integração do Planejamento Setorial e Regional. Para tornar exequíveis estes últimos, em cada Ministério se estabelecerá uma Secretaria de Planejamento, a nível técnico, como órgão de *staff* e uma Comissão de Planejamento, com caráter deliberativo.

O controle da execução dos programas, já instituído sistematicamente, vem sendo exercido pela Presidência da República, com base em trabalho permanente realizado por órgão especial do Ministério do Planejamento.

* Do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada do Ministério de Planejamento.

3. Através daquele mecanismo serão definidas as diretrizes gerais do desenvolvimento econômico e social a longo prazo, consubstanciadas num Plano de Perspectiva, que, para os primeiros cinco anos, deverá apresentar o grau de detalhamento de um plano de médio prazo. A implementação da estratégia assim formulada terá lugar principalmente através de planos operativos de caráter anual.

4. O esquema indicado da idéia quantitativa e, notadamente, qualitativa do pessoal técnico necessário para fazer funcionar a máquina administrativa federal com um mínimo de eficiência e a necessária fidelidade aos programas estabelecidos. É lugar-comum que a situação atual deixa muito a desejar, não obstante o esforço que se tem desenvolvido recentemente no tocante à reorganização administrativa, política de pessoal e programas de treinamento, em associação principalmente com a introdução do orçamento-programa.

Diferentemente do que observa Downs em relação aos organismos burocráticos em geral, * a inércia não constitui, no caso, uma resposta racional à grande maioria das tentativas de transformação. Representa, ao contrário, o primeiro grande obstáculo a superar.

Resta examinar as causas e principais conseqüências de tal estado de coisas.

I – DIAGNÓSTICO: CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DE TREINAMENTO EM ECONOMIA

1. Careceria de sentido, nesta oportunidade, uma análise exaustiva das causas que levaram à deterioração da eficiência dos serviços governamentais, em geral, no período posterior a 1950. Referiremos apenas dois fatores principais, de poder explicativo bastante elevado, a saber:

- a) A interferência política irracional, agravada após 1955, conduzindo à desmoralização do sistema do mérito em todos os seus aspectos (admissão, promoções, etc.);
- b) As distorções salariais resultantes da dissociação entre nível de remuneração e produtividade marginal, nas diversas categorias; a conhecida evasão de técnicos para o setor privado é apenas uma das graves conseqüências de tais distorções.

2. Dentro desse quadro geral, vale destacar a circunstância de que, enquanto o poder público, de um lado, assumia a responsabilidade pela execução, direta ou indireta, de programas da maior importância para o

* "Won Market Decision Making — A Theory of Bureaucracy" — Anthony Downs — AER — Maio de 1965.

desenvolvimento econômico do país, de outro lado não se aparelhou adequadamente para tais atribuições. Caberia salientar que, mesmo por parte dos responsáveis por decisões de grande alcance, o desconhecimento de certas noções econômicas fundamentais tem levado a:

- a) Ausência da noção da função básica do sistema de preços, do que vinha resultando a política de subsídios indiscriminados ao consumo e de controles de preços desarrazoados;
- b) Ausência de preocupação com *produtividade*, mesmo no sentido de produtividade privada, que induziria à minimização de custos para obtenção das metas estabelecidas;
- c) Ausência da noção real de programa e projeto, que mesmo em sentido rudimentar envolve uma estimativa de custos e benefícios, ainda que grosseira, e uma justificação econômica do dispêndio a ser realizado.

Exemplo típico desse mal-entendido em relação ao conceito do programa é o caso de certo Ministério que, até poucos anos, sempre comparecia com o mesmo plano de trabalho, independentemente das mudanças de governo. Programas e sub-programas eram suficientemente vagos para atender a todos os gostos;

- d) Em complementação à deficiente noção de programas e projetos, a despreocupação com o *estabelecimento de prioridades*, que se ligam à essência mesma do planejamento.

Exemplo típico é o caso de certo Ministro interino da Educação, anos atrás, o qual, indagado pelo Presidente da República sobre qual a principal prioridade de sua pasta, respondeu tratar-se do *ensino primário universal*. Ante a consulta do Presidente, sobre se não considerava o ensino médio de grande importância, informou o Ministro que o ensino médio também era uma prioridade. E, finalmente, lembrando-se da sua posição de profissional liberal, declarou que o ensino superior era igualmente prioritário.

3. É fácil derivar as implicações dos fatores acima caracterizados para a programação e execução da atividade governamental. A preparação do orçamento e a implementação dos programas de investimentos públicos dependem crucialmente da medida em que tais deficiências não estejam presentes. Ocioso mencionar que muitos setores não padecem de tais insuficiências, e que modificações recentes vêm alterando substancialmente o quadro. Sua incidência, no entanto, é bastante generalizada para que possamos considerá-las típicas de uma situação que se vem procurando corrigir.

4. Dois importantes passos nesse sentido, naturalmente complementares, são a reforma administrativa, já em vias de encaminhamento ao Congresso, e a introdução do orçamento-programa, cuja primeira etapa já se encontra vencida. Ambos os programas, todavia, em certa medida apresentam verso e reverso pelo fato mesmo de que representam um abalo da rotina até pouco vigorante; exige-se, para a sua execução satisfatória, pessoal adestrado e em prazo relativamente curto. Daí a necessidade de programas especiais de treinamento para a administração pública, notadamente na área de Economia e Planejamento Econômico.

II — SUGESTÕES PARA UM PLANO DE TRABALHO

1. O programa de trabalho por nós sugerido demandará o esforço conjunto de uma série de órgãos. Vários deles serão mencionados explicitamente. O núcleo principal desse esforço coletivo poderia ser o Centro de Treinamento e Pesquisa para o Planejamento Econômico, em processo de gestão no EPEA. A função coordenadora do Ministério do Planejamento parece sugerir-lhe tal papel.

O programa está concebido em função do diagnóstico formulado anteriormente. Houve a preocupação constante de evitar superposição com os programas já existentes no Rio, particularmente o do Conselho Nacional de Economia e o da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. A ausência de duplicação ficou assegurada seja pela natureza especializada dos cursos sugeridos, seja pela sua destinação a público restrito.

2. O esquema geral compreende:

- a) Medidas de caráter administrativo, relacionadas particularmente com a eliminação de distorções salariais, o regime de tempo integral para técnicos, a possível introdução de noções de economia nos concursos de habilitação para certas carreiras, etc.;
- b) Criação, nas Secretarias de Planejamento dos Ministérios, não apenas de órgãos de programação orçamentária, como também de grupos especiais equipados para a preparação e avaliação de projetos setoriais;
- c) Programas informais de treinamento em Economia, através de seminários, cursos e estágios.

A experiência dos cursos de orçamento-programa demonstra não haver necessidade de tornar tais programas compulsórios: a demanda, no caso, excedeu qualquer expectativa, fazendo necessária a criação de uma segunda turma.

3. Tais cursos e seminários seriam proporcionados pelo próprio Ministério interessado (ou outra entidade pública), em se tratando de treinamento em área específica, como no caso, já existente, do Ministério da Agricultura, do Banco Central, do Banco do Brasil e da SUDENE; ou por órgãos como a CEPAL e o Centro de Treinamento do EPEA, em se tratando de programas de caráter mais geral. Neste último caso, sugeriríamos os seguintes principais programas:

I — CURSO DE PROGRAMAÇÃO ECONÔMICA, pós-graduação, destinado a preparar programadores de alto nível, com ênfase em técnicas de programação econômica (modelos matemáticos, pesquisa operacional, relações interindustriais, etc.); a complementação da teoria pela prática seria indispensável, e um trabalho de pesquisa na área de planejamento, altamente indicado. Tempo integral, para grupo pequeno (10 a 20 alunos).

II — CURSO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO para economistas das Secretarias de Planejamento dos Ministérios e dos órgãos regionais de desenvolvimento. Ênfase em revisão de Teoria Econômica, Desenvolvimento Econômico, Planejamento Econômico (agregado e setorial, nacional e regional), Elaboração e Avaliação de Projetos, Aspectos Institucionais da Economia Brasileira. Para turmas maiores, de preferência em tempo integral. Um programa conjunto CEPAL-BNDE-EPEA poderia apresentar bons resultados.

III — CURSOS ESPECIAIS, para atender a exigências diversas, como no caso dos cursos de orçamento-programa, programação habitacional, etc. Programas de curta duração, não necessariamente em tempo integral.

4. Como já tivemos oportunidade de assinalar, a escassez de pessoal habilitado a ensinar em tais cursos, entre outras razões, indica a conveniência de um trabalho de conjunto. A cooperação de diversos órgãos, por outro lado, evitaria a identificação de tal programa, de sentido nacional e de longo prazo, com governos ou indivíduos, êstes de caráter restrito e transitório. A ausência de superposição com outros programas existentes está, em princípio, preservada, em face da concepção apresentada. Sua preservação na prática será obtida principalmente através do Conselho Orientador previsto no projeto de criação do Centro de Treinamento do EPEA, composto de representantes das diversas entidades que mantêm programas de aperfeiçoamento em Economia.

5. Dentro do plano de trabalho proposto, cabe destacar um setor altamente prioritário: o das estatísticas. Fá-lo-emos objeto de comentário especial.

III — APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL NA ÁREA ESTATÍSTICA

1. O esforço de recuperação do sistema estatístico nacional vem sendo desenvolvido em várias frentes, a saber:

- a) Um programa de emergência para obtenção de estatísticas relativas ao passado recente e para fazer retornar o sistema ao seu funcionamento normal, produzindo estatísticas correntes segundo os esquemas estabelecidos;
- b) Um programa de mais longo prazo, compreendendo de um lado a reformulação do sistema estatístico nacional, com o estabelecimento do Plano Nacional de Estatística; e de outro lado a reestruturação do IBGE, a ser próximamente transferido para a esfera do Ministério do Planejamento.

2. O programa de emergência, que importou em utilizar o próprio mecanismo estabelecido, já permitiu alguns resultados satisfatórios, como a atualização das Contas Nacionais (até 1964), a restauração dos inquéritos econômicos (a partir de abril próximo), o processamento dos Censos Industrial, Comercial e de Serviços (praticamente já ultimado) e a aceleração do processamento dos Censos Agrícola e Demográfico, a ser concluído até o fim de 1966.

3. No tocante à reformulação do sistema, deverá começar a funcionar, muito em breve, o grupo de trabalho que apreciará o anteprojeto, já elaborado, do Plano Nacional de Estatística, e proporá medidas destinadas à sua execução. Por outro lado, já está sendo apreciado, pelo Ministério do Planejamento, o anteprojeto de reestruturação do IBGE, que complementarmente o trabalho anteriormente mencionado.

4. Ocioso é salientar que tal propósito de reformulação do sistema e de reestruturação do seu principal instrumento só terá êxito na medida em que o IBGE seja dotado de pessoal técnico adequado, em quantidade e qualidade. Isso envolve dois aspectos principais:

- a) O sistema de remuneração de técnicos, notadamente estatísticos;
- b) A instituição de programas de treinamento, com caráter teórico e prático.

5. A solução do problema da remuneração, para a qual o estabelecimento do regime de tempo integral não foi senão um primeiro passo, será considerada, em profundidade, no anteprojeto de reorganização do Instituto.

6. Correlação ao programa de treinamento, a ser implementado em parte dentro do próprio Instituto e em parte no Centro de Treinamento do EPEA, será necessário incluir cursos e seminários de dois tipos:

- a) Cursos de especialização, a nível de pós-graduação, com maior refinamento teórico, a exemplo do Curso de Teoria e Prática

de Levantamentos por Amostragem, já ministrado o ano passado;

- b) Cursos de treinamento geral, notadamente para o pessoal já trabalhando no IBGE, em diversos níveis; alguns deles teriam caráter de introdução à Economia e à Estatística Matemática e Econômica; outros teriam caráter eminentemente prático, treinando o pessoal para as tarefas de coleta, processamento e análise de dados.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

1. Nosso objetivo principal foi dar idéia de como se pode elevar rapidamente a produtividade do setor público federal através de programas de treinamento, notadamente na área de Economia. Claro, êsse é apenas um dos aspectos do problema da eficiência do servidor público, segundo reconhecemos explicitamente. Pretende-se, através do esquema sugerido, tornar economicamente mais racional o sistema de elaboração e implementação de programas e projetos, na esfera do governo federal. Setores prioritários, como o de educação, agricultura e estatísticas, mereceriam cuidado especial, pela sua significação e pelo atraso em relação às demais áreas.

2. Boa parte desse plano de trabalho já está sendo executada. Estamos certos de que é possível melhorá-lo consideravelmente, através da experiência dos demais participantes da reunião.

DEBATES

Iniciados os debates, o Sr. Simonsen manifestou o seu ponto de vista de que os cursos de programação econômica em alto nível representavam uma iniciativa interessante, cujo êxito, contudo, ficava na dependência de um critério altamente seletivo dos candidatos e ponderou que, provavelmente, só alguém com curso de mestrado teria possibilidade de aprovação no exame de seleção. Via, para êste curso, a necessidade fatal de sacrificar a quantidade em prol da qualidade. O Sr. Almeida Magalhães interviu para perguntar se não se poderia estabelecer uma vinculação entre os cursos de treinamento de programadores em alto nível e a Escola de Pós-Graduação da Fundação Getúlio Vargas, a fim de evitar duplicação de iniciativas. O Sr. Velloso respondeu que havia a preferência para manter tais cursos dentro da estrutura do EPEA, mas que não haveria inconvenientes no estabelecimento de convênios com a referida Escola de Pós-Graduação para a realização de trabalhos práticos. O Sr. Burger fez indagações a respeito dos programas de treinamento para o planejamento dos chamados setores não-econômicos e manifestou sua concordância com o Sr. Simonsen sobre o caráter altamente seletivo do curso em alto nível de programação

econômica. Quanto à necessidade de mudar a atitude dos servidores públicos em relação aos problemas de administração, o Sr. Burger ponderou que os cursos especiais de treinamento deveriam atingir uma faixa bastante ampla de habilitações profissionais e assinalou a vantagem de incluir, em tais cursos, funcionários de organizações com atuação regional. No domínio da recuperação do sistema estatístico, o Sr. Burger sugeriu que, como providência contínua, fôsem ministradas noções de estatística aos agentes lotados em cada município. No decorrer do debate, foi mencionada a boa repercussão, nos diversos ministérios, da idéia dos cursos de treinamento *ad hoc*. Também se disse da boa receptividade em relação aos cursos específicos sobre orçamento-programa.

Ainda sobre o treinamento em economia, fêz-se referência às modalidades de cursos mantidos pela CEPAL. Foi também suscitada a questão de uma possível duplicação em certos domínios das atividades do EPEA, no campo do treinamento informal em economia, com as atividades da Escola Brasileira de Administração Pública mantida pela Fundação Getúlio Vargas. Também se discutiu a necessidade de uma relativa divisão do trabalho entre o EPEA e a CEPAL nos domínios do treinamento informal e da capacitação do pessoal. No decorrer desse debate, a Sra. Maria da Conceição Tavares assinalou que a CEPAL vem mantendo cursos de capacitação em diversas regiões do Brasil, contrastando com o caráter centralizado do treinamento que o EPEA agora inicia.

Após um breve intervalo, os debates orientaram-se para os problemas da pesquisa. Nessa ocasião, o Dr. Carlson deu a palavra ao Dr. Chacel para apresentar o trabalho feito em cooperação com o seu colega Sr. Isaac Kerstenetzky.